

# **Acordos administrativos em PAR e repactuação de leniências: uma análise sobre a (des)necessidade de previsão normativa específica e sobre as cautelas necessárias**

## **Resumo:**

Em agosto de 2025, a Lei nº 12.846/2013 completará doze anos de vigência. Por diversas razões, nem todos os Estados ou o DF atualizaram as suas regulamentações locais à luz de aprimoramentos que emergiram na prática da União. Assim, a tese pretende analisar se, na ausência de previsão normativa específica nos Estados ou no DF, haveria óbice à repactuação de cláusulas de uma leniência ou à celebração de um acordo administrativo em processo administrativo de responsabilização (PAR).

## **1. Introdução e definição do problema**

Em agosto de 2025, a Lei nº 12.846/2013 – que ficou conhecida no meio jurídico e na sociedade pela imprecisa expressão “Lei Anticorrupção” – completará doze anos de vigência. O referido diploma inseriu no ordenamento jurídico dois institutos principais: o processo administrativo de responsabilização (PAR), previsto nos arts. 8º e seguintes; e o acordo de leniência pela prática de atos lesivos à Administração, presente nos arts. 16 e seguintes.

A aplicação da lei em comento já permitiu a obtenção de diversos resultados positivos. Em esfera federal, há notícias de que já foram instaurados mais de 1.664 processos, com a aplicação de multas que superam o valor de R\$ 1,3 bilhão<sup>1</sup>. Além disso, 29 acordos de leniência foram celebrados, com a pactuação de retorno de R\$ 18,70 bilhões aos cofres públicos<sup>2</sup>.

A Lei nº 12.846/2013 também serviu como marco legal para o aperfeiçoamento da integridade pública nos estados da federação. Como exemplos, pode-se citar a aplicação da lei como fundamento jurídico para centenas de PARs instaurados no Estado do Espírito Santo, um dos entes públicos pioneiros na aplicação do diploma; a celebração de três acordos de leniência entre grandes empreiteiras e o Estado do Rio de Janeiro, nos anos de 2021 e 2022; e a recente celebração do primeiro acordo de leniência pelo Estado de São Paulo, noticiado em abril de 2025.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/07/26/lei-anticorrupcao-devolve-bilhoes-aos-cofres-publicos.ghtml>>. Acesso em: 25 mai. 2025.

<sup>2</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia>

Nos anos que se seguiram à vigência do diploma em comento, diversos Estados da federação fizeram publicar decretos regulamentadores locais, com o escopo de propiciar a eventual aplicação da Lei nº 12.846/2013 em seus respectivos âmbitos de atuação<sup>3</sup>.

Em paralelo, para regulamentar a aplicação da lei em tela pela Administração Federal, a União – que se tornou a referência no manejo da norma, notadamente pelo amadurecimento institucional da Controladoria Geral da União – publicou inicialmente o Decreto nº 8.420/2015, que posteriormente veio a ser revogado e substituído pelo Decreto nº 11.129/2022. O mais recente Decreto nº 11.129/2022 é fruto, portanto, da aquisição de experiência institucional na aplicação dos institutos jurídicos previstos na Lei nº 12.846/2013.

Com a redução nos últimos anos da atenção conferida no debate público ao tema da integridade, tanto no meio jurídico, como nas esferas políticas e sociais, diversos entes subnacionais deixaram de atualizar os seus atos normativos locais, que assim não refletem as mais recentes modernizações que foram trazidas em esfera federal pela União. Um exemplo dessa redução de interesse normativo-regulamentar no tema pode ser observado no fato de que, segundo os últimos levantamentos, sete estados da federação sequer expediram até hoje normas regulamentares sobre a aplicação da Lei nº 12.846/2013 em seus âmbitos de competência<sup>4</sup>.

Esse descompasso entre as normas de âmbito estadual e as regulamentações federais pode suscitar dúvidas jurídicas sobre a juridicidade, nos Estados, de duas questões que já vem sendo enfrentadas pela União Federal: (i) poderia haver repactuação<sup>5</sup> de determinadas cláusulas objeto de um acordo de leniência celebrado por um Estado para, por exemplo, alongar o perfil de pagamento das obrigações financeiras assumidas pela empresa colaboradora? (ii) poderia haver a celebração de um acordo administrativo substitutivo de sanção em um PAR para pôr fim ao litígio?

---

<sup>3</sup> Embora tenha ocorrido inicialmente certa divergência doutrinária sobre o ponto, entende-se hoje pacificamente que se trata de lei nacional, que permite, contudo, certo âmbito de experimentação federativa. Assim, por sua natureza nacional, basta aos entes federativos subnacionais a expedição de ato normativo infralegal (um Decreto Estadual, no caso dos Estados da federação) para regulamentar a aplicação da lei em âmbito local. Sobre o caráter nacional da lei em tela CYRINO, André; MENDONÇA, José Vicente Santos de. A lei anticorrupção como lei nacional? In: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (Coord). *Direito Administrativo e Corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

<sup>4</sup> <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/07/26/faltam-regras-em-60-dos-municipios-e-sete-estados.ghtml>

<sup>5</sup> Conforme Amanda Athayde, a repactuação de um acordo de leniência “objetiva sanar eventuais dificuldades ou fatos surgidos durante a vigência de um acordo de leniência, porém que não resultem em sua rescisão. Tem-se, portanto, um acordo hígido, tanto em termos da legalidade da sua formulação – requisitos materiais e formais e princípios basilares – quanto em termos da sua eficácia processual e material”. Nesse sentido, a autora sugere que a “revisão” de acordos de leniência seria um gênero a englobar três espécies distintas: (i) anulação; (ii) rescisão; e (iii) repactuação. v. ATHAYDE, Amanda. Anulação, rescisão e repactuação de acordo de leniência: distinções incipientes mas necessárias. *Revista da CGU*, vol. 16, n. 29, jan-jun. 2024, p. 50-71.

As duas questões acima despertam menos controvérsias em âmbito federal porque são objeto de expressos atos normativos. Em relação a acordos de leniência, veja-se o art. 54 do Decreto Federal nº 11.129/2022, que literalmente prevê hipóteses de repactuação:

Art. 54. Excepcionalmente, as autoridades signatárias poderão deferir pedido de alteração ou de substituição de obrigações pactuadas no acordo de leniência, desde que presentes os seguintes requisitos:

I - manutenção dos resultados e requisitos originais que fundamentaram o acordo de leniência, nos termos do disposto no art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013;

II - maior vantagem para a administração, de maneira que sejam alcançadas melhores consequências para o interesse público do que a declaração de descumprimento e a rescisão do acordo;

III - imprevisão da circunstância que dá causa ao pedido de modificação ou à impossibilidade de cumprimento das condições originalmente pactuadas;

IV - boa-fé da pessoa jurídica colaboradora em comunicar a impossibilidade do cumprimento de uma obrigação antes do vencimento do prazo para seu adimplemento; e

V - higidez das garantias apresentadas no acordo.

Parágrafo único. A análise do pedido de que trata o caput considerará o grau de adimplência da pessoa jurídica com as demais condições pactuadas, inclusive as de adoção ou de aperfeiçoamento do programa de integridade.

Não fosse o bastante, a repactuação de acordos de leniência firmados por órgãos da União já vem sendo objeto de conciliação no bojo da ADPF nº 1.051/DF, que fora proposta pelos partidos políticos Solidariedade, PSOL e Pcdob, em que se pleiteou, dentre outros pontos, uma revisão ampla dos acordos de leniência firmados durante a denominada Operação Lava Jato.

Já em relação a eventual acordo administrativo em PAR, embora até na União inexista lei ou decreto regulamentar sobre o ponto, há o denominado Termo de Compromisso com a CGU, que é expresso objeto da Portaria Normativa da CGU nº 155/2024. Nos termos art. 1º, § 1º, da referida Portaria, o Termo de Compromisso consiste em um “ato administrativo negocial decorrente do exercício do poder sancionador do Estado, que visa fomentar a cultura de integridade no setor privado, por meio da responsabilização adequada, proporcional e célere de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira.” A Portaria em exame revogou a anterior Portaria Normativa CGU nº 19/2022, por meio da qual a CGU regulamentara pioneiramente um instrumento de consensualidade em PAR, denominado de “julgamento antecipado”.

Ocorre que, no Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, onde já foram celebrados três acordos de leniência com fulcro na Lei nº 12.846/2013 e onde tramitam dezenas de PARs, instaurados por diversos órgãos, inexistente no Decreto fluminense nº 46.366/2018 ou em qualquer outro ato normativo estadual previsão normativa sobre repactuação e cláusulas de acordos de leniência ou de acordo para a resolução consensual de um PAR.

O quadro não é muito diferente em outros Estados. Como critério para uma análise amostral, foram examinados atos normativos regulamentares dos entes subnacionais com o maior Produto Interno Bruto em cada uma das cinco regiões brasileiras: Paraná, São Paulo, Distrito Federal, Bahia e Pará. Escolheu-se o PIB como critério de seleção desses Estados por ser uma *proxy* para atividade econômica local, sendo razoável acreditar que, quanto maior a atividade econômica, maior a probabilidade de que alguma pessoa jurídica tenha incorrido em atos lesivos em desfavor da Administração Pública.

No Paraná, no Distrito Federal e no Pará, não foram identificadas previsões, respectivamente no Decreto Estadual nº 11.217/2022, no Decreto Distrital nº 37.296/2016 e no Decreto Estadual nº 2.289/2018, acerca de repactuação de eventual acordo de leniência. Tampouco localizaram-se atos normativos, ainda que hierarquicamente inferiores, que tratassem sobre resolução consensual de PAR.

Em São Paulo, uma Resolução Conjunta da PGE-SP com a CGE-SP (nº 001/2023) versa em seu art. 22 sobre a excepcional possibilidade de que o Controlador Geral, ouvindo a PGE, venha a deferir modificações em obrigações pactuadas em leniências, desde que presentes requisitos bastante semelhantes aos previstos no art. 54 do Decreto Federal nº 11.129/2022. Nada há sobre o ponto no Decreto Estadual nº 67.301/2022. Por sua vez, na Resolução CGE-SP nº 25/2023, há previsão naquele ente federativo de possível resolução consensual de PAR por meio de um julgamento antecipado do processo.

Já a Bahia, salvo equívoco, ainda permanece como um dos estados da federação em que não houve sequer regulamentação da aplicação da Lei nº 12.846/2013 em seu âmbito de competência. Analisando-se Pernambuco, em substituição, não parece haver tampouco na Lei Estadual nº 16.309/2018 ou no Decreto Estadual nº 46.967/2018 previsões sobre repactuação de leniências ou sobre resolução consensual em PAR.

Nesse cenário de carência de atos normativos estaduais, surge a indagação que se pretende responder nesse trabalho: a despeito da inexistência de norma jurídica estadual ou distrital específica, haveria óbice jurídico, em tese, à:

- (i) repactuação de determinadas cláusulas objeto de um acordo de leniência celebrado por um Estado para, por exemplo, alongar o perfil de pagamento das obrigações financeiras assumidas pela empresa colaboradora?
- (ii) celebração de um acordo administrativo substitutivo de sanção em um PAR para pôr fim ao litígio?

É o que se passa a examinar.

## **2. Considerações sobre a consensualidade, sobre os princípios da juridicidade e da preservação das empresas no ordenamento jurídico contemporâneo**

Objetivamente, mesmo na ausência de previsões normativas expressas semelhantes às da União, não parece haver impedimento jurídico, em tese, à possibilidade de repactuação consensual de acordos de leniência celebrados por Estados ou de celebração de acordo administrativo para encerrar litígios em PARs instaurados por entes subnacionais, desde que exames técnicos recomendem tal solução consensual e desde que algumas cautelas jurídicas sejam observadas (ver seção 4).

Há diversos fundamentos jurídicos que sustentam tais conclusões.

De plano, no direito administrativo brasileiro, a noção de legalidade como mera vinculação positiva à lei evoluiu para ser compreendida como uma vinculação positiva ao ordenamento jurídico em sua totalidade, sobretudo à Constituição e aos princípios que a fundamentam. Assim, na concepção contemporânea do princípio da legalidade ou da juridicidade, a estrita observância da lei deixa de ser o único fundamento para a atuação do Estado-Administração, passando a integrar um conjunto mais amplo de elementos que compõem o dever de respeito à juridicidade administrativa<sup>6</sup>. Nesse contexto, a utilização de mecanismos para a solução consensual de conflitos encontra fundamento não apenas em dispositivos normativos específicos do ordenamento jurídico brasileiro, mas também no princípio da eficiência, que constitui um requisito constitucional da atuação administrativa, conforme disposto no art. 37, *caput*, da Constituição de 1988.

Além disso, no direito administrativo brasileiro contemporâneo não parece mais haver controvérsia teórica sobre a possibilidade de a função administrativa ser “desempenhada por meio da consensualidade, com emprego de métodos concertados para satisfação de finalidades públicas”<sup>7</sup>. Como bem resume Patrícia Baptista:

A consensualidade é outra palavra de ordem do direito administrativo contemporâneo. Parcerias público-privadas, procedimentos de manifestação de interesse, diálogos competitivos, regime diferenciado de contratação, consórcios, autorregulação regulada ou compartilhada *etc.* O que de mais atual tem sido gestado no direito administrativo aposta as suas fichas em mecanismos de consenso, de adesão e de cooperação dos particulares com a Administração, no lugar dos modos tradicionais de ação pública estatal, do tipo comando-

---

<sup>6</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3a ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 131 e ss.

<sup>7</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 232.

controle, baseados na lógica adversarial. A ação consensual é, de fato, mais rápida e barata, e possivelmente por isso, mais eficiente<sup>8</sup>.

Ainda nas palavras de Patrícia Baptista, podem ser suscitados três argumentos gerais em favor da consensualidade no Direito Público. Em primeiro lugar, “o interesse público tem condições de ser realizado com maior eficiência em um contexto de harmonia e, simultaneamente, com a satisfação de interesses privados”. Em segundo lugar, soluções consensuais incrementam a “transparência das atividades administrativas”, uma vez que exigem acordos formais para a solução do litígio. Por fim, “o consenso confere maior lastro à autoridade que nele busca seu fundamento, colaborando para a construção de uma nova legitimação da Administração Pública” e, por consequência, aumenta a segurança jurídica e a estabilidade nas relações administrativas<sup>9</sup>.

Com efeito, instrumentos como o acordo de leniência (Lei nº 12.846/2013), a colaboração premiada (Lei nº 12.850/2013) e o acordo de não-persecução cível (Lei nº 8.429/1992) são, em verdade, apenas manifestações explícitas – em diplomas normativos atinentes ao sistema brasileiro de proteção à integridade – de uma tendência contemporânea geral do direito público brasileiro de estimular soluções consensuais<sup>10</sup>. Aliás, ao dispor sobre os acordos de leniência, a Lei Anticorrupção expressamente materializa a escolha do legislador nacional pela adoção de mecanismos de solução negociada no âmbito daquele diploma jurídico, com o objetivo de prevenir a instauração ou a perpetuação de controvérsias jurídicas nesse campo.

Compreendendo-se a miríade de diplomas normativos que integram o sistema de integridade pública como um microsistema jurídico<sup>11</sup>, a interpretação e aplicação dos institutos e normas jurídicas deve ser feita de forma harmônica e instrumental, não sendo pertinente que se interprete um instrumento de forma isolada e desconectada dos demais

---

<sup>8</sup> BAPTISTA, Patrícia. Transformações do Direito Administrativo: 15 anos depois – reflexões críticas e desafios para os próximos quinze anos. In: BRANDÃO, Rodrigo. BAPTISTA, Patrícia (Org.) *Direito Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015, p. 393.

<sup>9</sup> Sobre o tema, v. BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. 2a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 1801-84. Também versando sobre consensualidade, Fernando Dias Menezes de Almeida coloca que “[o] consenso tem íntima relação com a democracia, não integrando o princípio próprio dos regimes autocráticos. (...) Natural, portanto, que um dos vetores da evolução do Direito Administrativo, na democracia, seja a substituição dos mecanismos de imposição unilateral – tradicionalmente ditos de ‘império’ – por mecanismo de consenso, ou seja, mecanismos que propiciem o acordo entre os sujeitos envolvidos na ação administrativa, tanto os governantes, como os governados, sobre as bases da ordem a que estarão submetidos, respeitando-se os limites da legalidade”. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no Direito Administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coords.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 337.

<sup>10</sup> Sobre a proliferação da consensualidade pelo ordenamento jurídico brasileiro, v. PALMA, Juliana Bonacorsi. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 231-235.

<sup>11</sup> ZENKNER, Marcelo. *Integridade Governamental e Empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 197-199.

institutos e princípios que permeiam o referido microssistema, a exemplo do princípio da consensualidade.

Pelo que se observou na experiência prática brasileira, os instrumentos de consensualidade têm o potencial de contribuir para a tutela dos princípios da eficiência e da moralidade administrativas, merecendo ser promovidos e aprimorados em uma política de integridade pública que se pretenda eficiente<sup>12</sup>.

De fato, o recurso aos instrumentos de consensualidade parece ter produzido resultados efetivos na história recente, notadamente para a recuperação de ativos pelos entes públicos. Por exemplo, os acordos de leniência celebrados com base na Lei nº 12.846/2013 viabilizaram resultados exitosos tanto em relação à alavancagem probatória, como no que concerne à antecipação de sanções e à reparação de danos. Nesse sentido, vejam-se os acordos celebrados por AGU/CGU, com previsão de recuperação de até R\$ 18,83 bilhões para o erário federal<sup>13</sup>; e os acordos de leniência firmados pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Estado de São Paulo, já noticiados na introdução desse trabalho, para a reparação de danos ocasionados aos entes estaduais.

A inserção da consensualidade no direito administrativo sancionador deve hoje ser vista com naturalidade no direito contemporâneo. A sanção no direito administrativo não é um fim em si mesmo. Sob uma perspectiva instrumental, o direito administrativo sancionador e seus mecanismos configuram-se como instrumentos voltados à realização de finalidades resguardadas pelo ordenamento jurídico. Sob uma perspectiva finalística, sua principal vocação é conformar as condutas dos particulares, de modo a evitar resultados que possam comprometer os objetivos do interesse público<sup>14</sup>.

Aliás, reforçando-se a tendência de primazia da consensualidade no direito administrativo brasileiro, desde a inclusão do art. 26 na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) passou a haver no ordenamento jurídico pátrio, conforme entendimento doutrinário, uma cláusula geral de consensualidade, caracterizando um permissivo genérico autorizando a Administração a celebrar acordos administrativos, independentemente da existência de disposição normativa específica sobre o tema<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> CARVALHO, Victor Aguiar de. *Corrupção Empresarial e Administração Pública: diagnóstico e estratégias de enfrentamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 136.

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia#:~:text=Acordo%20Leni%C3%Aancia,-Info&text=O%20acordo%20%C3%A9%20um%20instrumento,assume%20a%20sua%20responsabilidade%20objetiva.>> Acesso em: 25 mai. 2025.

<sup>14</sup> VORONOFF, Alice. *Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificção, interpretação e aplicação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 315.

<sup>15</sup> GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. In: *Revista de Direito Administrativo – Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)*, p. 135-169, nov. 2018, p. 146

Note-se que o art. 26 da LINDB não cria restrições ao objeto do que poderá ser pactuado pela Administração, bastando que o instrumento seja utilizado para “eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito”, admitindo-se também, portanto, a celebração de acordos para a pacificação de conflitos que pudessem levar à rescisão de um acordo de leniência ou para a celebração de acordos substitutivos em processos administrativos sancionadores, como o PAR<sup>16</sup>.

Como fundamento jurídico complementar e final, é relevante destacar que o ordenamento jurídico brasileiro adota expressamente o “princípio da preservação da empresa”. Esse princípio reflete a preocupação do legislador em garantir a continuidade das atividades empresariais, reconhecendo seu papel essencial para o desenvolvimento econômico e social. Exemplos claros dessa diretriz normativa incluem o artigo 47 da Lei nº 11.101/2005, que define como finalidade principal da recuperação judicial a superação da crise econômico-financeira da empresa, de forma a permitir o cumprimento de sua função social e a preservação de empregos; bem como os parágrafos 3º e 4º do artigo 12 da Lei nº 8.429/1992, com redação atualizada pela Lei nº 14.230/2021, que determinam que a aplicação de sanções por atos de improbidade administrativa a pessoas jurídicas deve levar em conta os impactos econômicos e sociais, de modo a possibilitar a continuidade das suas operações.

Na seara de proteção à integridade pública, como observa Raquel de Mattos Pimenta, mesmo nos acordos de leniência pioneiramente firmados pelo Ministério Público Federal, passou-se a consignar expressamente, a partir do termo celebrado com a Odebrecht S.A., ainda em dezembro de 2016, que o atendimento do interesse público por meio da pactuação envolvia também a preservação da atividade empresária e a adequação e efetividade das práticas de integridade.

No campo da defesa da integridade pública, essa preocupação também se reflete na prática dos acordos de leniência, mesmo naqueles pioneiramente firmados pelo Ministério Público Federal. Conforme observa Raquel de Mattos Pimenta, a partir do termo celebrado pelo MPF com a Odebrecht S.A., ainda em dezembro de 2016, passou-se a incluir, de forma expressa, a ideia de que a celebração do acordo em atenção ao interesse público também envolve a preservação da atividade empresarial e o fortalecimento das práticas de integridade corporativa<sup>17</sup>.

Dessa forma, percebe-se que o ordenamento jurídico brasileiro busca evitar que o exercício do poder sancionador gere, ainda que de maneira indireta, efeitos adversos para a economia e para a

---

<sup>16</sup> Em semelhante toada, v. GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. In: *Revista de Direito Administrativo – Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)*, p. 135-169, nov. 2018, p. 150.

<sup>17</sup> PIMENTA, Raquel de Mattos. *A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção*. São Paulo: Blucher, 2020, pp. 105-108 e 131-133.

coletividade. Assim, ao firmar um acordo substitutivo de sanção no âmbito de um (PAR, ou ao resolver um impasse relativo à continuidade de um acordo de leniência, prevenindo sua eventual rescisão, a Administração Pública atua para resguardar a viabilidade das empresas envolvidas. Com isso, assegura-se a manutenção de empregos e a regular contribuição dessas empresas à arrecadação tributária, promovendo o equilíbrio entre responsabilização e manutenção dos aspectos positivos advindos da preservação da atividade econômica<sup>18</sup>.

Por todos os fundamentos jurídicos acima, é possível concluir que a inexistência de previsões normativas estaduais ou distritais expressas não é, por si, um impedimento para que soluções negociais sejam adotadas para a resolução de um PAR ou para a repactuação de determinadas previsões de um acordo de leniência que tenha sido celebrado.

### **3. Análise consequencialista e pragmática: a usual (in)efetividade da persecução estatal a violações à integridade pública**

Afastando-se de idealizações teóricas e irreais sobre a aplicação do Direito, também se entende modernamente que o atuar administrativo está cada vez mais submetido a um “giro pragmático”, com o influxo de percepções contextuais, consequenciais e pragmáticas sobre a aplicação das normas jurídicas à realidade dos fatos<sup>19</sup>.

Nesse contexto, a literatura jurídica e estudos empíricos apontam que postura puramente adversarial por parte do Poder Público vem se revelando pouco efetiva no manejo de questões atinentes à integridade pública. Em uma leitura pragmática da realidade, o Estado frequentemente se vê em situação de dependência das soluções negociais com os infratores, tanto para a alavancagem probatória, como para assegurar a aplicação de sanções e para garantir ressarcimento ao erário. Sem o manejo dos mecanismos de consensualidade, o êxito na persecução dos ilícitos em detrimento da Administração Pública e na recuperação patrimonial tende a ser muito pequeno<sup>20</sup>.

Nesse sentido, vejam-se os resultados históricos das ações por ato de improbidade administrativa. Pesquisas realizadas com dados do Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa retratam que 45,98% dos acórdãos proferidos em segunda instância decidem pela improcedência de todos os pedidos<sup>21</sup>. Além disso, em apenas 4% dos processos julgados

---

<sup>18</sup> Nesse sentido, v. CARVALHO, Victor Aguiar de. *Corrupção Empresarial e Administração Pública: diagnóstico e estratégias de enfrentamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pp. 275-288.

<sup>19</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Poder de Polícia, Ordenação e Regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Sancionador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 52-63.

<sup>20</sup> CARVALHO, Victor Aguiar de. *Corrupção Empresarial e Administração Pública: diagnóstico e estratégias de enfrentamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pp. 116-120.

<sup>21</sup> GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 65.

há ressarcimento integral. Em 89,6% não se obtém ressarcimento algum.<sup>22</sup> Em outros termos, considerando aleatoriamente uma nova ação da espécie ajuizada, há uma probabilidade de 89,6% de que não venha a resultar em qualquer ressarcimento ao erário.

Não são apenas as demandas judiciais que apresentam limitada efetividade na punição a ilícitos. Em relação aos expedientes sancionatórios dos Tribunais de Contas, Licurgo Mourão, Ariane Sherman e Rita Serra apuraram, no ano de 2015, que, na média, apenas 1,04% dos valores imputados como multas foram efetivamente recolhidos ao erário.<sup>23</sup>

Portanto, a persecução estatal *per se* a atos ilícitos, por meio apenas de pretensões sancionatórias em seu máximo rigor, está longe de alcançar os resultados teóricos imaginados pelo legislador.

Nesse contexto, consequências mais adequadas para o interesse público podem, em tese, ser alcançadas por meio do recurso à consensualidade. Como bem destacam Egon Bockmann Moreira e Heloísa Conrado Caggiano, a busca pela aplicação do máximo rigor da lei não é a única forma de tutelar o interesse público na resolução de potenciais litígios<sup>24</sup>.

Assim, é possível que seja mais eficiente e benéfico para a promoção do interesse público justamente celebrar um acordo administrativo (em PAR) ou preservar uma solução consensual já celebrada (repactuando-se e mantendo-se acordo de leniência já firmando), assegurando, desse modo, a efetividade da sanção e a antecipação da reparação do dano, bem como diminuindo o tempo de tramitação e os custos associados à persecução e reduzindo a litigiosidade administrativa e judicial.

#### 4. Cautelas necessárias

Ainda que inexista impedimento jurídico, em tese, à possibilidade de repactuação consensual de acordos de leniência celebrados por Estados ou de celebração de acordo administrativo para encerrar litígios em PARs, mesmo na ausência de previsões normativas expressas semelhantes às da União, algumas cautelas jurídicas merecem ser observadas.

Inicialmente, registre-se que, por óbvio, em passando a haver ato normativo específico sobre esses pontos (por exemplo, se um ente público subnacional vier a regulamentá-los

---

<sup>22</sup> Ibid. pp. 69-70.

<sup>23</sup> MOURÃO, Licurgo; SHERMAN, Ariane; SERRA, Rita Chió. *Tribunal de Contas Democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 160.

<sup>24</sup> Para Egon Bockmann Moreira e Heloísa Conrado Caggiano, “[u]m sistema eficaz de controle de corrupção, contudo, não se limita à edição de leis e aplicação estrita de sanções, segundo a lógica prescrição/violação/sanção. Mesmo quando se está a tratar da atuação do Poder Público, essencialmente considerado executor da lei – inclusive dentro da concepção clássica de legalidade e separação de poderes –, pode haver mais a ser feito. Necessário se faz que nos conscientizemos que negociar é, em regra, mais vantajoso.” MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloísa Conrado. O controle da corrupção e a Administração Pública: o dever de negociar como regra. In: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (Coord). *Direito Administrativo e Corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 134.

expressamente, como já o fez o Estado de São Paulo, conforme seção 1, acima), a Administração deverá passar a obedecer a nova regulamentação, seja para a celebração de acordo administrativo em PAR, seja para a negociação de eventuais repactuações em acordos de leniência.

Em relação ao PAR, na ausência de norma específica, a Administração Pública deve observar os requisitos já impostos pelo ordenamento jurídico, notadamente no *caput* e § 1º do art. 26 da LINDB, que são dispositivos doutrinariamente considerados cláusulas gerais de consensualidade para a Administração, conforme já exposto na seção 2. Veja-se:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no *caput* deste artigo:

- I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;
- II – (VETADO);
- III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;
- IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Assim, por óbvio, em obediência ao art. 26 da LINDB, que é plenamente aplicável à hipótese de eventual acordo em PAR, a autoridade administrativa competente somente poderá celebrar o acordo administrativo mediante a presença de “relevante interesse geral” (ou seja, de interesse público no caso concreto) e para alcançar “solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais”, devendo, ainda, adotar as cautelas devidas para “clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento”.

Ainda sobre PAR, em interpretação sistemática da Lei nº 12.846/2013, a eventual pactuação administrativa consensual não pode desnaturar os incentivos produzidos pelo desenho normativo do acordo de leniência, que é expressamente previsto no art. 16 da Lei nº 12.846/2013. Em outros termos, um hipotético acordo administrativo em PAR não deve conceder sanções premiais (benefícios) maiores do que aqueles previstos em lei para o

acordo de leniência, sob pena de incorrer no risco de, obliquamente, esvaziar um outro modelo de solução consensual, que tem objetivos mais abrangentes e distintos de um mero acordo administrativo em PAR, notadamente o de obter alavancagem probatória e o de desestabilizar conluíus para a prática concertada de atos ilícitos.

Já em relação a acordos de leniência, não havendo regulamentação expressa acerca dos critérios para eventual repactuação, tal reapreciação de cláusulas anteriormente firmadas deve ser conduzida de forma criteriosa, com vistas a preservar o interesse público, bem como a promover tratamento igualitário de todos os administrados em situação jurídica semelhante. Assim, supletivamente, na ausência de regra específica, é prudente que os gestores públicos busquem aplicar os critérios previstos no art. 54 do Decreto Federal nº 11.129/2022 (ver seção 1), que podem servir como elementos objetivos para guiar os gestores na aferição da viabilidade e da vantajosidade da repactuação proposta na hipótese concreta.

Assim, ainda que se pretenda a renegociação de cláusulas de acordo de leniência já firmado, é prudente que, em aplicação supletiva do art. 54 do Decreto Federal nº 11.129/2022, tal repactuação ocorra apenas excepcionalmente, em razão de imprevisão de circunstância ou da impossibilidade de cumprimento das condições originalmente pactuadas, mantendo-se os resultados e requisitos originais que fundamentaram o acordo de leniência e, naturalmente, sempre almejando-se a maior vantagem para a administração, de maneira que sejam alcançadas melhores consequências para o interesse público do que a declaração de descumprimento e a rescisão do acordo.

## **5. Conclusão e proposição**

Por toda a fundamentação exposta ao longo do presente texto, submete-se como proposição a seguinte conclusão geral:

Mesmo na ausência de previsões normativas específicas, não há impedimento jurídico, em tese, à possibilidade de repactuação consensual de acordos de leniência celebrados por Estados ou de celebração de acordo administrativo para encerrar litígios em PARs instaurados pelos entes subnacionais, desde que exames técnicos recomendem tal solução consensual e desde que algumas cautelas jurídicas sejam observadas:

- (i) em relação aos acordos em PARs, devem ser atendidos requisitos já previstos no ordenamento jurídico (notadamente aqueles suscitados pelo art. 26 da LINDB) e, em interpretação sistemática da Lei nº 12.846/2013, não se

deve permitir que a pactuação em PAR desnature os incentivos produzidos pelo art. 16 da Lei nº 12.846/2013;

- (ii) no que se refere às repactuações de acordos de leniência, recomenda-se que, com o objetivo de resguardar o interesse público e assegurar tratamento isonômico a todos os administrados, sejam aplicados, de forma supletiva, os critérios estabelecidos no art. 54 do Decreto Federal nº 11.129/2022, que podem funcionar como parâmetros objetivos para orientar os gestores na avaliação da viabilidade e da vantajosidade da repactuação proposta em cada caso concreto.

## Bibliografia

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no Direito Administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coords.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ATHAYDE, Amanda. Anulação, rescisão e repactuação de acordo de leniência: distinções incipientes mas necessárias. *Revista da CGU*, vol. 16, n. 29, jan-jun. 2024, p. 50-71.

BAPTISTA, Patrícia. Transformações do Direito Administrativo: 15 anos depois – reflexões críticas e desafios para os próximos quinze anos. In: BRANDÃO, Rodrigo. BAPTISTA, Patrícia (Org.) *Direito Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3a ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CARVALHO, Victor Aguiar de. *Corrupção Empresarial e Administração Pública: diagnóstico e estratégias de enfrentamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CYRINO, André; MENDONÇA, José Vicente Santos de. A lei anticorrupção como lei nacional? In: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (Coord). *Direito Administrativo e Corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. In: *Revista de Direito Administrativo – Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)*, p. 135-169, nov. 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloísa Conrado. O controle da corrupção e a Administração Pública: o dever de negociar como regra. In: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (Coord). *Direito Administrativo e Corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MOURÃO, Licurgo; SHERMAN, Ariane; SERRA, Rita Chió. *Tribunal de Contas Democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

PIMENTA, Raquel de Mattos. *A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção*. São Paulo: Blucher, 2020.

VORONOFF, Alice. *Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ZENKNER, Marcelo. *Integridade Governamental e Empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.