



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RENAN FREITAS RODRIGUES DA SILVA

REGIMES SANCIONATÓRIOS MÚLTIPLOS: SOBREPOSIÇÃO DE  
COMPETÊNCIAS PARA NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA A  
PARTIR DA LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL

BRASÍLIA

2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RENAN FREITAS RODRIGUES DA SILVA

REGIMES SANCIONATÓRIOS MÚLTIPLOS: SOBREPOSIÇÃO DE  
COMPETÊNCIAS PARA NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA A  
PARTIR DA LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL

Monografia apresentada como requisito  
para a obtenção do Título de Bacharel em  
Direito pelo programa de Graduação em  
Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Nicolao Dino de  
Castro e Costa Neto

BRASÍLIA

2023

RENAN FREITAS RODRIGUES DA SILVA

REGIMES SANCIONATÓRIOS MÚLTIPLOS: SOBREPOSIÇÃO DE  
COMPETÊNCIAS PARA NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA A  
PARTIR DA LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL

Monografia apresentada como requisito  
para a obtenção do Título de Bacharel em  
Direito pelo programa de Graduação em  
Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em 13 de julho de 2023.

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Ms. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto

Presidente da Banca

Universidade de Brasília

---

Professor Dr. Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto

Universidade de São Paulo

---

Professora Ms. Vânia Lúcia Ribeiro Vieira

Universidade de Brasília

---

Professora Dra. Amanda Athayde Linhares Martins Rivera

Universidade de Brasília

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, Professor Nicolao Dino, pela sua orientação cuidadosa. Suas contribuições foram inestimáveis, orientando-me na estruturação do trabalho, fornecendo valiosas sugestões e incentivando meu desenvolvimento acadêmico. Sou imensamente grato pela oportunidade de aprendizado. Estende-se o cumprimento aos membros da banca examinadora, que gentilmente aceitaram o convite para integrá-la.

Agradeço também aos fundamentais mestres, acadêmicos e profissionais, que tive ao longo do caminho. Os aprendizados decorrentes de nosso contato cotidiano são de valor inestimável e não podem sequer ser colocados em palavras. A eles devo tudo que sei.

Aos meus amigos e colegas de curso, agradeço pelo apoio, troca de ideias e momentos compartilhados ao longo dos anos. Para além dos conhecimentos acadêmicos, tenho a certeza de que me lembrarei da universidade a cada momento que compartilharmos em nossas trajetórias.

Um agradecimento especial vai para minha família, que sempre esteve ao meu lado, me apoiando incondicionalmente em todas as fases da minha jornada acadêmica, destacadamente nas figuras dos meus pais e avós. Obrigado pelo amor, pela compreensão e por acreditarem em mim. Espero, sendo o primeiro a obter título universitário em instituição pública, servir como encorajador para as próximas gerações.

Merece nota especial meu agradecimento a Mariana, companheira de todas as horas, cujo apoio foi mais do que fundamental. Muitíssimo obrigado pelas horas de biblioteca divididas, pelas angústias compartilhadas, pelas conversas e pela paciência de suportar o processo comigo.

Muito obrigado a todos!

## RESUMO

RODRIGUES DA SILVA, Renan Freitas. Regimes sancionatórios múltiplos: sobreposição de competências para negociação de acordos de leniência a partir da lei anticorrupção empresarial. Monografia – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

A Lei 12.846/2013 trouxe inovadores dispositivos para responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Embora a iniciativa tenha se alinhado ao desejo internacional de criação de instrumentos efetivos para o combate à corrupção, a experiência prática de implementação do regime de leniência apontou para a existência de profundos desafios na harmonização do microssistema de combate à corrupção brasileiro, em razão (i) da sobreposição de competências sancionadoras entre os órgãos da administração pública e (ii) da multiplicidade normativa para sancionar os mesmos fatos, temas sobre os quais este trabalho de conclusão de curso se debruça. Passando desde as inspirações internacionais para a criação da lei anticorrupção empresarial, pelos demais instrumentos de responsabilização por ilícitos que resultem danos à administração pública até as soluções que foram apresentadas pela estrutura estatal brasileira ao seu multifacetado sistema sancionatório, foram identificados diversos desafios à consolidação do instituto dos acordos de leniência, bem como foram feitas constatações e contribuições para seu aprimoramento.

**Palavras-chave:** Lei Anticorrupção; Acordos de Leniência; Direito Administrativo Sancionador; Interesse Público; Controle administrativo.

## **ABSTRACT**

The Brazilian Anti-corruption Act brought innovative instruments for the administrative and civil liability of legal entities for the practice of acts against public administration, national or foreign. Although the initiative was in line with the international desire to create effective instruments to combat corruption, the practical experience of implementing leniency agreements pointed to the existence of profound challenges in harmonizing the microsystem for combating corruption in Brazil, due to (i) the overlapping of sanctioning powers of public administration bodies and (ii) the normative multiplicity to sanction the same facts, themes on which this paper focuses. Going from the international inspirations for the creation of the anti-corruption act, to the other instruments of accountability for illicit acts that result in damages to the public administration, to the solutions that were presented by the Brazilian state structure to its multifaceted sanctioning system, several challenges were identified to the consolidation of the institute of the leniency agreements, as well as findings and contributions for their improvement.

**Keywords:** Anti-Corruption Law; Leniency Agreements; Sanctioning Administrative Law; Public interest; Administrative control.

## SUMÁRIO

1. Introdução à Lei Anticorrupção e ao objeto de estudo .....	08
2. Os acordos de leniência .....	10
2.1 Multiplicidade de competências na celebração dos acordos de leniência .....	13
2.2 Histórico de regimes de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção antes da edição da Lei Anticorrupção. O arcabouço normativo sancionador por lesão à administração .....	18
2.3 Inspirações internacionais .....	28
2.3.1 FCPA .....	30
2.3.2 <i>UK Bribery Act</i> .....	32
2.4 A atuação dos órgãos públicos brasileiros .....	34
2.4.1 A atuação da CGU .....	35
2.4.2 A atuação da AGU .....	37
2.4.3 A atuação do MPF .....	40
2.4.4 A atuação do CADE .....	48
2.4.5 A atuação do TCU .....	51
3. Considerações sobre resistência cultural à celebração de acordos de leniência e atendimento ao interesse público .....	63
3.1 Atendimento dos acordos de leniência ao conceito de interesses públicos .....	67
3.2 Sanção como <i>ultima ratio</i> do Estado .....	68
3.3 Improcedência do entendimento de que multas são recursos públicos .....	68
4. Problemas decorrentes da sobreposição de competências .....	70
4.1 O Supremo Tribunal Federal .....	75
4.2 A repercussão do acordo de leniência em outros diplomas legais .....	77
4.3 Balcão único .....	82
5. Conclusão e contribuições ao sistema sancionatório brasileiro .....	85
6. Bibliografia .....	88

## **1. Introdução à Lei Anticorrupção e ao objeto de estudo**

Este trabalho pretende se debruçar sobre a atuação dos diversos órgãos de manutenção da probidade com relação à celebração de acordos de leniência decorrentes da Lei Anticorrupção, bem como sobre os momentos em que as atuações dos referidos órgãos se encontram sobrepostas. Serão analisados os comportamentos adotados pela CGU, AGU, MPF, TCU e CADE.

A Lei 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, foi um marco importante no combate à corrupção no Brasil. Promulgada em 1º de agosto de 2013, essa legislação trouxe mudanças significativas no tratamento e na responsabilização das empresas envolvidas em atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A corrupção sempre foi um problema grave e persistente no Brasil, prejudicando o desenvolvimento econômico, a justiça social e a confiança nas instituições. Antes da Lei Anticorrupção, havia uma lacuna legal significativa na punição de empresas envolvidas em atos corruptos. O foco da legislação recaía principalmente sobre pessoas físicas, sejam elas agentes públicos ou particulares, deixando as empresas relativamente impunes. Isso permitia que organizações corruptas operassem de maneira impune, a exceção de eventual dano ao erário causado, prejudicando o interesse público e minando a credibilidade do setor empresarial.

Nesta toada, as empresas poderiam, em geral, receber sanções decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa, o que exigiria coautoria do ato improprio com agente público (MATTOS, 2010, p. 80)<sup>1</sup>, e da Lei de Licitações e Contratos e da Lei Orgânica do TCU, o que exigiria que a ação corrupta se desse no âmbito licitatório ou contratual.

Assim, a Lei 12.846/2013 foi criada para preencher essa lacuna e estabelecer um marco legal sólido para responsabilizar as empresas envolvidas em corrupção. Ela trouxe consigo a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas, ou seja, a responsabilidade da empresa independe da comprovação de culpa ou dolo de seus dirigentes ou funcionários.

---

<sup>1</sup> “o particular somente é alçado à condição de réu na ação de improbidade administrativa se ele for coautor, partícipe ou beneficiário do ato ímprobo praticado pelo agente público”.

Essa mudança foi fundamental para romper com a impunidade corporativa e garantir que as empresas fossem responsabilizadas por seus atos.

Uma das principais características da Lei Anticorrupção é a possibilidade de aplicação de sanções administrativas e civis às empresas. Entre as sanções previstas (artigos 6º e 19 da lei anticorrupção) estão a multa, que pode chegar até 20% do faturamento bruto anual da empresa, a publicação de decisões condenatórias em meios de comunicação, o perdimento de bens obtidos em decorrência da infração, a suspensão ou interdição parcial das atividades da empresa, a dissolução compulsória da pessoa jurídica e a proibição temporária de receber incentivos do poder público. Além disso, a lei também prevê a obrigação de implementação de programas de integridade pelas empresas, visando prevenir e detectar atos de corrupção.

Assim, o novo diploma legal instituiu duplo regime de responsabilização empresarial (MENDES; FERNANDES, 2021). As ilegalidades cometidas podem ser responsabilizadas tanto no âmbito administrativo quanto na seara judicial, cujas competências são distribuídas, respectivamente, à autoridade máxima do órgão onde ocorreu o ilícito e à CGU, e à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público.

A criação dessa legislação representou um importante avanço no combate à corrupção no Brasil, pois passou a responsabilizar as empresas como um todo, e não apenas os indivíduos envolvidos nos atos ilícitos. Isso incentivou as organizações a adotarem práticas de compliance e governança corporativa mais rigorosas, visando evitar qualquer envolvimento com corrupção ou, no limite, a antecipação à identificação do ilícito em relação ao poder público.

Além disso, a Lei Anticorrupção trouxe consigo um incentivo para a denúncia de atos corruptos. Inspirada em instrumentos já existentes no Brasil, destacadamente no âmbito do CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica, e em âmbito internacional, como o acordo existente no FCPA - *Foreign Corrupt Practices Act*, ela prevê a possibilidade de celebração de acordos de leniência, nos quais as empresas envolvidas em corrupção podem colaborar com as investigações e fornecer informações relevantes em troca de benefícios, como a redução das sanções aplicáveis. Esse mecanismo de leniência tem sido fundamental para a descoberta de esquemas de corrupção e o desmantelamento de organizações criminosas.

Outro ponto relevante da Lei 12.846/2013 é a sua abrangência, que vai além do território nacional. Aplicando-se também a empresas brasileiras que pratiquem atos de corrupção contra a administração em sua atuação no exterior. Isso reforça a importância do combate à corrupção como uma questão global e mostra o comprometimento do Brasil em coibir a prática desse crime em todas as suas formas.

Apesar dos avanços trazidos pela Lei Anticorrupção, ainda existem desafios a serem enfrentados. A implementação efetiva da legislação depende de um sistema jurídico ágil, eficiente e coordenado, capaz de garantir a aplicação das sanções previstas. Além disso, é necessário fortalecer os órgãos de controle e fiscalização, bem como investir em mecanismos de prevenção e detecção de atos corruptos.

Nesse sentido, é fundamental, tanto para fortalecer uma cultura institucional de integridade quanto para prevenir a responsabilização pelo Estado brasileiro, que empresas invistam fortemente na implementação de programas de compliance e na capacitação de seus colaboradores, visando criar uma cultura organizacional pautada pela transparência e pela responsabilidade.

Em conclusão, a Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, representa um importante marco no combate à corrupção no Brasil. Ela trouxe mudanças significativas ao responsabilizar as empresas envolvidas em atos corruptos e estabelecer sanções administrativas e civis. No mais, incentivou a implementação de programas de integridade e criou mecanismos para a denúncia de atos corruptos. No entanto, é necessário fortalecer a implementação da legislação e promover uma cultura de integridade no ambiente empresarial para combater efetivamente a corrupção e garantir um futuro mais justo e transparente para o Brasil.

## **2. Os Acordos de Leniência**

Por outro lado, a Lei 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, trouxe uma importante inovação no combate à corrupção no Brasil: a previsão do acordo de leniência<sup>2</sup>. Esse mecanismo legal visa incentivar as empresas envolvidas em atos de

---

<sup>2</sup> Embora o acordo de leniência já fosse uma experiência consolidada no sistema brasileiro de concorrência, trata-se de experiência pioneira quando nos referimos ao microssistema brasileiro de combate à corrupção.

corrupção a colaborarem com as investigações, fornecendo informações relevantes e cooperando na punição dos envolvidos.

O acordo de leniência representa uma mudança significativa na abordagem do combate à corrupção, deixando parcialmente de lado a cultura litigiosa e permitindo uma solução consensual de um conflito com o Estado brasileiro, pois oferece uma alternativa para as empresas reconhecerem suas práticas ilícitas, comprometerem-se com o aperfeiçoamento de seus programas de integridade e compliance, repararem os danos causados e, ao mesmo tempo, receberem benefícios pela colaboração. Trata-se de importante instrumento para que o Estado brasileiro possa (i) aprender com os erros ocorridos em atos corruptos anteriores, (ii) identificar com maior eficiência os demais envolvidos na prática ilícita e (iii) incentivar a adoção de programas de conformidade para que atos deletérios não se repitam.

Conforme esposado anteriormente, antes da Lei Anticorrupção, a punição às empresas envolvidas em atos de corrupção era limitada, insuficiente e muitas vezes ineficaz. A responsabilização recaía principalmente sobre pessoas físicas, deixando as pessoas jurídicas impunes ou sujeitas a sanções decorrentes das circunstâncias fáticas em que os ilícitos ocorreram, como no caso de atuação para frustrar a lisura de licitação. Esse cenário gerava impunidade corporativa e não estimulava a cooperação das empresas com as autoridades na investigação dos casos de corrupção.

Com a entrada em vigor da Lei Anticorrupção, a figura do acordo de leniência foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro. Esse mecanismo tem como objetivo principal permitir que empresas envolvidas em atos de corrupção possam colaborar com as investigações, revelando informações importantes e auxiliando na identificação de responsáveis. Em troca, essas empresas podem obter benefícios, como a redução das sanções administrativas e civis a que estariam sujeitas.

O acordo de leniência é, portanto, instrumento inovador ao sistema brasileiro sancionador por lesão à probidade. Trata-se não apenas de medida para encurtar a duração de procedimentos de responsabilização, como medida alternativa de sanção, mas de instrumento do qual pode se valer o Estado para promover persecução (MENDES; FERNANDES, 2021). Assim, os acordos de leniência, no fundo, são, sobretudo, calcados em um reposicionamento do conceito de interesse público, ideia que será melhor desenvolvida em sequência, a medida que parte do pressuposto de que o interesse Estatal

não residente apenas no sancionamento empresarial, ou mesmo nos eventuais acréscimos patrimoniais ao erário público decorrentes de sua punição.

O acordo de leniência é um instrumento complexo, que envolve uma negociação entre a empresa infratora e a autoridade competente, que, como veremos a seguir, nos casos analisados por este trabalho, podem ser o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) ou a Advocacia Geral da União (AGU). Durante as negociações, a empresa deve admitir sua participação nos atos ilícitos, fornecer informações relevantes para a investigação e cooperar ativamente com as autoridades. Além disso, a empresa também precisa adotar medidas de reparação, como o ressarcimento dos danos causados e a implementação de programas de compliance efetivos.

Em decorrência da postura colaborativa empresarial, um dos principais benefícios do acordo de leniência é a possibilidade de redução das sanções aplicáveis à empresa. Essa redução pode ocorrer de diferentes formas, como a diminuições nas multas a serem pagas, na suspensão temporária das sanções ou até mesmo com a exclusão de determinadas penalidades.

No entanto, é importante ressaltar que o acordo de leniência não garante impunidade completa à empresa, pois ela ainda será responsabilizada pelos atos ilícitos praticados. Trata-se, portanto, de medida alternativa, ou substitutiva, de sanção à empresa leniente, voltada à obtenção de medida mais eficiente na consagração e otimização do interesse público (MARQUES NETO; CYMBALISTA, 2011).

Outro aspecto relevante do acordo de leniência é a proteção oferecida à empresa colaboradora. A legislação prevê que as informações fornecidas pela empresa no âmbito do acordo sejam mantidas em sigilo, resguardando assim a confidencialidade e a segurança das informações estratégicas da empresa. Essa proteção é essencial para incentivar a colaboração empresarial, garantindo que elas se sintam seguras ao revelar detalhes sobre as práticas ilícitas e os envolvidos.

Além disso, o acordo de leniência também pode trazer benefícios para os próprios órgãos de controle e investigação. Ao colaborar com as autoridades, a empresa infratora contribui para o avanço das investigações, fornecendo informações valiosas sobre esquemas de corrupção, envolvidos e práticas ilícitas. Essa colaboração pode acelerar as

apurações e desmantelar organizações criminosas complexas, possibilitando um combate mais amplo e efetivo à corrupção.

Destaque-se, ainda, que o acordo de leniência não é um benefício automático concedido a todas as empresas envolvidas em atos de corrupção. A empresa candidata a celebrar o acordo precisa cumprir uma série de requisitos, como a apresentação voluntária das informações, a cessação completa da prática ilícita, a cooperação com as investigações e a efetiva reparação do dano causado. Além disso, o acordo também está condicionado à análise das autoridades, que avaliarão a relevância das informações fornecidas e a efetividade da colaboração da empresa.

O acordo de leniência representa, assim, uma mudança significativa no combate à corrupção no Brasil, incentivando as empresas envolvidas em atos ilícitos a cooperarem com as investigações e repararem os danos causados. Essa abordagem busca não apenas punir os responsáveis, mas também recuperar recursos desviados, promover a transparência e fortalecer a cultura de integridade no ambiente empresarial, em sensível reconsideração ao conceito clássico de interesse público.

Apesar de ser uma ferramenta importante no combate à corrupção, o acordo de leniência não pode ser visto como a única solução para o problema. É fundamental que as empresas também invistam na prevenção aos ilícitos, o que pode se efetivar com o desenvolvimento de programas de compliance efetivos, pautados pela ética, transparência e integridade. Além disso, é necessário fortalecer constantemente os órgãos de controle e investigação, garantindo que tenham os recursos e a autonomia necessários para apurar os casos de corrupção de forma eficaz.

Assim, apesar das vantagens apresentadas, tanto ao Estado quanto ao particular, para a celebração de acordos substitutivo, é fundamental que o acordo de leniência seja aplicado de forma criteriosa, garantindo que as empresas responsáveis sejam devidamente punidas, tanto a leniente quanto as demais envolvidas no ilícito, e que a cultura de integridade seja fortalecida no país. Somente dessa forma será possível combater efetivamente a corrupção e promover um ambiente empresarial mais justo, transparente e ético.

## **2.1 Multiplicidade de competências na celebração dos acordos de leniência**

Diante da contextualização feita a respeito da legislação anticorrupção brasileira e do acordo de leniência, passa-se, então, ao objeto central deste trabalho, qual seja a proliferação de interesses dos variados órgãos de controle envolvidos no microssistema de combate à corrupção com relação aos acordos de leniência celebrados.

Esse interesse múltiplo decorre de conflitos positivos de atribuições entre os órgãos de controle, ocorram eles durante a celebração do acordo ou posteriormente. Os variados órgãos de controle, unidos no interesse legítimo de punir adequadamente atos de grave prejuízo ao Estado brasileiro, alegam suas competências de variadas fontes normativas, especialmente da Lei Anticorrupção (CGU e AGU) e da Constituição Federal (MPF e TCU).

Ocorre que, embora haja um interesse legítimo comum no combate à corrupção, o que se dá, por vezes, é a maximização dos interesses de (i) expandir excessivamente as competências de atuação do órgão, com o objetivo de destacá-lo junto à sociedade como fundamental no combate à corrupção (MACHADO; PASCHOAL, 2016) e (ii) de ampliar punições, de modo a atender ao máximo interesse do Estado, o que não se assemelha necessariamente ao atendimento do máximo interesse público.

Desta forma, o justificado interesse primário em se combater a corrupção acaba por se converter em insegurança jurídica ao colaborador que celebra acordo de leniência, em afronta ao mais basilar princípio do Direito Público. Assim, além das questões de ordem vaidosa dos órgãos da administração, trata-se de ultrapassada noção de indisponibilidade do interesse público, confundindo-se em larga medida com o interesse do próprio Estado.

A sobreposição de competências entre os diversos órgãos da administração pública brasileira para negociação de acordos de leniência com base na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) torna-se, assim, um tema relevante e complexo. Isso porque a conformação do sistema de combate à corrupção brasileiro pode ser caracterizado como *“um sistema multiagências, uma vez que há efetiva multiplicidade institucional no desempenho das atividades de fiscalização, investigação e punição da corrupção”* (OLIVEIRA; SOUZA, 2016. p. 11).

A legislação anticorrupção prevê que os acordos de leniência podem ser celebrados, em âmbito federal, com a Controladoria-Geral da União (artigo 16, § 10),

assim como estabelece que responsabilizações judiciais ficarão a cargo da advocacia pública e do Ministério Público (art. 19).

A Constituição Federal, por sua vez, prevê um amplo escopo de atuações para o Ministério Público Federal (arts. 127 e 128) e para o Tribunal de Contas da União (art. 71), como garantidores do interesse indisponível e do erário público, respectivamente. À advocacia pública (art. 131), por seu turno, atribui-se a competência para representar os interesses do Estado em juízo, dentre os quais estão a preservação de seus recursos materiais. Nota-se, assim, uma dissipação de competências entre os órgãos de controle para a manutenção da probidade administrativa (TOJAL; TAMASAUSKAS, 2017).

Assim, embora a Lei anticorrupção tenha previsto competência para a celebração dos acordos de leniência para a controladoria, sua redação não afasta as competências constitucionalmente atribuídas ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas. Por conta disso, abriu-se margem para divergências interpretativas e disputas entre os órgãos envolvidos. Em alguns casos, o Ministério Público, por sua atribuição constitucional de defender a ordem jurídica, tem buscado liderar as negociações. Já a CGU, como órgão responsável por promover a transparência e a integridade na administração pública, também tem atuado na celebração de acordos de leniência.

Aliás, destaque-se não se tratar meramente de um conflito entre o que prevê a legislação específica e o que prevê a Constituição Federal. As circunstâncias fáticas dos ilícitos praticados podem levar à ampliação do interesse do candidato a celebrar acordo de leniência a fazê-lo com o Ministério Público, notadamente por sua titularidade em ações penais que poderiam decorrer dos ilícitos, legitimidade da qual não gozam os órgãos administrativos do poder executivo.

Oportuno destacar que o elemento de responsabilização penal não se trata de mero item a ser considerado quando se pretende celebrar acordo, mas se refere a matéria central na avaliação de viabilidade. Especialmente considerando o contexto empresarial brasileiro, em que 90% das empresas são empreendimentos familiares<sup>3</sup>, há uma identidade entre administradores responsáveis pelos ilícitos ocorridos e sócios, o que

---

<sup>3</sup> TEIXEIRA, Isis Magri. Empresas familiares representam 90% dos empreendimentos no Brasil. Jornal da USP. Disponível em <https://jornal.usp.br/atuais/atuais-em-dia-com-o-direito-boletim-18-10-empresas-familiares-representam-90-dos-empresendimentos-no-brasil/>. São Paulo, 18/10/2018. Extraído em 23/06/2023.

indubitavelmente levará a um maior sopesamento às questões relacionadas à persecução criminal e à liberdade dos envolvidos.

No mais, como destaca DANTAS (2017, n.p.), o acordo celebrado com o Ministério Público não está sujeito à apreciação da corte de contas, por não se tratar de atividade-fim do órgão, o que não ocorre com os termos que são pactuados pela CGU, entendidos como atos administrativos e, portanto, sujeitos à jurisdição de contas:

quando acordos de leniência são pactuados pelo Ministério Público, suas cláusulas são imunes à apreciação administrativa do TCU, pois representam expressão da atividade-fim daquela instituição e seu controle somente pode se dar pela via judicial. Acordos celebrados pela CGU, no entanto, têm natureza administrativa, e justamente por isso se sujeitam integralmente ao controle administrativo do TCU.

Destaque-se, contudo, que a natureza jurídica dos acordos de leniência, se de ato administrativo ou de contrato, é ainda controvertida, sendo fruto de disputa na doutrina pátria. Essa diferenciação tem consequências práticas e é fundamental para determinar a (in)competência do Tribunal de Contas da União na análise dos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União, não se tratando de mero formalismo de categorização jurídica.

De um lado, há aqueles que se filiam à tese lançada por DANTAS, no sentido de que, por se tratar de ato administrativo, o acordo celebrado com a Controladoria-Geral da União estaria sujeito à apreciação do Tribunal de Contas (MACIEL, 2020). Do outro lado estão aqueles que classificam os acordos de leniência como contratos bilaterais, entre o Estado e particulares, e, portanto, não ensejariam a atuação do Tribunal de Contas da União, porque os referidos instrumentos não se relacionam à atividade de administração e gestão de bens, dinheiros e valores públicos que resultem receita e despesa pública e, ainda, sobre os atos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (ALVES, 2018).

Ainda, há outros que atribuem ao acordo de leniência a natureza de negócio jurídico processual (MARQUES NETO; FREITAS, 2018), o que também levaria à impossibilidade de sua revisão pelos Tribunais de Contas, ante instrumentalização da atividade-fim de compor interesses em setor regulado.

Pois bem, apesar de ser vacilante a doutrina a respeito da imperiosidade da atuação da Corte de Contas em acordos de leniência, não há dúvidas de que o Tribunal vem atuando no tema, exigindo especial atenção no que se refere (i) à recomposição do erário público em decorrência dos atos praticados e (ii) à imposição de sanções a empresas lenientes. Trata-se, assim, de mais um órgãos da administração pública cuja atuação está sobreposta aos demais citados (Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União e Ministério Público Federal) para o combate à corrupção.

Essa sobreposição de competências pode gerar conflitos e dificuldades na definição de quem deve conduzir as negociações e firmar os acordos. Aliás, como observado, a própria multiplicidade dos interesses envolvidos (responsabilizações administrativas, cíveis e criminais) pode fazer com que a empresa interessada em colaborar leve os fatos a conhecimento de um órgão em detrimento do outro.

Não fosse o suficiente, a disputa entre os órgãos pode gerar, além de insegurança jurídica para o colaborador, retardamento nos processos, extremamente prejudicial tanto ao particular, cujo interesse majoritário é antecipar o encerramento de processos sobre a matéria, quanto ao Estado, que, devido ao lapso temporal, pode tornar ineficaz a colaboração trazida ao conhecimento estatal pela empresa leniente, prejudicando a eficácia do combate à corrupção.

Por outro lado, a falta de clareza sobre a competência para a celebração dos acordos de leniência e a atuação descoordenada dos órgãos também podem resultar em diferentes condições e benefícios oferecidos às empresas infratoras, dependendo do órgão responsável pela negociação. *“No Brasil, em vez do "dilema do prisioneiro", inventamos o concurso entre carrascos”* (MARQUES NETO, 2018, n.p.).

Aliás, a inversão do sistema é levantada como prejudicial pelo próprio Ministério Público Federal, em sua Nota Técnica 01-2017, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (p. 20. Grifou-se):

Registre-se ainda que a multiplicidade de instituições para a promoção do acordo pode se apresentar como uma violação antigarantista, que proporciona insegurança jurídica aos acordantes e ainda **promove o recrudescimento da reação punitiva, na medida em que pode ensejar disputas em torno da maior resposta penal possível, em tempos em que se busca racionalizar a atuação estatal.**

Diante desse cenário, tem sido discutida a necessidade de uma regulamentação mais precisa sobre a competência para negociação e celebração de acordos de leniência. A definição clara de atribuições e a cooperação efetiva entre os órgãos envolvidos são fundamentais para evitar sobreposição de competências e garantir uma atuação mais eficiente no combate à corrupção.

Em suma, a sobreposição de competências entre órgãos da administração pública brasileira para negociação de acordos de leniência com base na Lei Anticorrupção é um desafio que demanda uma definição clara de atribuições, uma maior cooperação entre os órgãos envolvidos e a adequada conformação legislativa das competências sobrepostas. Além disso, a transparência e o controle são fundamentais para assegurar a legitimidade e a efetividade dos acordos de leniência.

Diante da problemática, que gerou diversos conflitos entre particulares e Estado, e entre os próprios órgãos da administração pública – muitos deles ainda não resolvidos, é que se apresenta esta monografia, cujo objetivo é identificar onde residem os principais atritos entre as instituições envolvidas e quais são os pontos fundamentais para que seja revertido o quadro atual, que se traduz não somente em grave insegurança jurídica, mas também em redução dos benefícios na celebração de acordos para o Estado.

Para atingir tal objetivo, foram analisados: i) a doutrina sobre o tema; ii) o arcabouço legal sancionador por dano ao erário; iii) as inspirações internacionais da lei anticorrupção; e iv) os casos concretos em que ocorreram conflitos entre os órgãos da administração pública.

## **2.2 Histórico de regimes de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção antes da edição da Lei Anticorrupção. O arcabouço normativo sancionador por lesão à administração.**

Antes da edição da Lei Anticorrupção no Brasil, em 2013, não havia uma legislação específica que tratasse da responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção, embora as pessoas físicas envolvidas pudessem responder por suas práticas com base na legislação penal e na lei de improbidade administrativa. Excetua-se a esta

regra a sanção decorrente de se incorrer em prática que vise frustrar os objetivos de licitação (art. 88, II da Lei 8.666/1993).

O sistema jurídico brasileiro baseava-se, portanto, principalmente na responsabilização administrativa, cível e penal de pessoas físicas por crimes de corrupção, sendo a pessoa física considerada o agente responsável pelos atos ilícitos. As empresas, por sua vez, eram geralmente excluídas desse tipo de responsabilização (MATIAS, 2021).

No entanto, algumas leis setoriais previam sanções administrativas e civis para empresas envolvidas em atos de corrupção. Por exemplo, a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) estabelece que as empresas podem sofrer penalidades como a proibição de contratar com o poder público e a aplicação de multas.

Além disso, era possível responsabilizar as empresas por meio de ações civis públicas, disciplinadas pela Lei 7.347/1985, nas quais o Ministério Público poderia buscar a reparação dos danos causados por atos de corrupção praticados por empresas. No entanto, essas ações se destinam meramente à reparação dos danos causados e não eventual sancionamento empresarial.

Com a crescente preocupação com a corrupção e a necessidade de responsabilizar também as pessoas jurídicas, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) foi promulgada em 2013. O referido diploma normativo introduziu um sistema de responsabilização das empresas por atos de corrupção, estabelecendo sanções administrativas e cíveis, tais como multas, publicação da decisão condenatória, perdimento de bens e até mesmo a dissolução compulsória da pessoa jurídica.

A Lei Anticorrupção também possibilitou a celebração de acordos de leniência com as empresas, através dos quais, como esposado anteriormente, é possível que as companhias possam colaborar com as investigações e se beneficiar com a atenuação das penalidades impostas.

Com a introdução dessa lei, o Brasil adotou um sistema mais completo de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção, alinhando-se com práticas internacionais e fortalecendo o combate à corrupção no país.

Cabe no entanto, desenvolver um breve histórico de responsabilização das pessoas jurídicas antes do advento da lei anticorrupção, cujo traçado ajudará a perceber os avanços

por ela trazidos<sup>4</sup>. Trata-se de um conjunto normativo de defesa da moralidade no setor público, que encontra há muito tempo reconhecimento nos tribunais pátrios:

Restando evidenciada a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou-se um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas.

(REsp n. 260.821/SP, relator Ministro Luiz Fux, relator para acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Primeira Seção, julgado em 23/11/2005, DJ de 13/2/2006, p. 654.)

Primeiro, trataremos à baila o regime de responsabilização de pessoas jurídicas por atos atentatórios à lisura de concorrências públicas. A responsabilização de pessoas jurídicas pela lei de licitações e contratos no Brasil tem uma longa história, sendo regulada principalmente pela Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em processo de substituição pela Lei nº 14.133/2021. Essa legislação estabelece as regras e os princípios para as contratações realizadas pelos entes públicos, bem como sanções a pessoas físicas e jurídicas em caso de descumprimento de seus termos.

Antes da promulgação da Lei de Licitações, não havia uma legislação unificada sobre contratos públicos no Brasil. A adoção dessa lei trouxe maior transparência e regulamentação para o processo de licitação e contratação, visando evitar irregularidades e corrupção nesse contexto.

No que diz respeito à responsabilização de pessoas jurídicas, a Lei de Licitações prevê sanções administrativas que podem ser aplicadas às empresas em caso de descumprimento das regras estabelecidas. No caso que nos interessa, qual seja o de, por qualquer meio, frustrar o caráter competitivo ou a lisura de licitação, as punições podem ser das seguintes ordens, de acordo com o diploma mais recente sobre o tema:

---

<sup>4</sup> Oportuno esclarecer que as legislações mencionadas neste capítulo, em razão da forma como se desenvolveu o sistema de combate à corrupção brasileiro, podem incidir simultaneamente sobre a apuração dos mesmos fatos.

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações: (...)

VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;

IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções: (...)

II - multa; (...)

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

(...)

§ 5º A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do caput do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

Com base no antigo diploma, as sanções eram as seguintes:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: (...)

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei: (...)

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

Nota-se, portanto, que, embora, as redações e sanções previstas sejam diversas, desde 1993 a lei de licitações e contratos já prevê punições a empresas em caso de atuação para frustrar os objetivos de licitação promovida.

É importante destacar que a responsabilização das pessoas jurídicas ocorre de forma paralela à responsabilização das pessoas físicas envolvidas nos atos ilícitos. Assim, além das sanções aplicadas às empresas, os indivíduos responsáveis pelos atos lesivos às licitações e contratos também podem responder à proporção de suas responsabilidades.

Em sequência, observaremos a responsabilização de pessoas jurídicas pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU) no Brasil, que data do ano de 1992, e, por sua vez, também possui um histórico relevante. O Tribunal de Contas da União (TCU) é a instituição federal responsável por exercer o controle externo das contas públicas e fiscalizar a administração dos recursos federais.

A LOTUCU, que é a legislação que regula o funcionamento e as atribuições do TCU, estabelece mecanismos de responsabilização tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas envolvidas em irregularidades ou infrações no âmbito das contas públicas.

No que se refere à responsabilização de pessoas jurídicas, a LOTUCU também prevê a possibilidade de aplicação de sanções administrativas, em caso de irregularidades, falhas ou infrações verificadas em suas contas ou nos contratos firmados com a administração pública das quais se destacam a aplicação de multas e a declaração de inidoneidade:

Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

(...)

Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

Oportuno também destacar que o TCU, no exercício de suas atribuições legais, caso entenda pela suficiência da providência, poderá fazer determinações ou recomendações às pessoas jurídicas para que adotem medidas corretivas ou aprimorem seus processos e controles internos, visando evitar irregularidades futuras, o que se coaduna com a ideia de que a sanção é a *ultima ratio* do Estado e não deve ser deliberadamente aplicada, afastando-a, quando possível e proporcional.

Veja-se, dessa forma, que as sanções decorrentes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e da Lei de Licitações e Contratos são muito parecidas, assim como há sobreposição legislativa quando se trata de fraude à licitação.

Nota-se, no entanto, que a previsão de multa prevista pela LOTCU é mais ampla do que aquela prevista no diploma concernente aos certames públicos, pois está associada a qualquer dano causado ao erário cuja fiscalização esteja sob a tutela do Tribunal de Contas da União, não restringindo-se apenas a licitações e contratos.

Além disso, o TCU também pode comunicar a ocorrência de ilícitos penais ao Ministério Público, que é o órgão responsável por investigar e promover a responsabilização criminal das pessoas físicas e jurídicas envolvidas em atos ilícitos, sendo o único órgão do Estado brasileiro capaz de promover a persecução na seara penal.

A LOTCU busca assegurar a efetividade da fiscalização do TCU e a proteção do patrimônio público, na esteira da atribuição constitucional da corte de contas, responsabilizando não apenas as pessoas físicas, mas também as pessoas jurídicas envolvidas em irregularidades decorrentes da má administração de recursos públicos federais.

É importante ressaltar que o TCU tem competência para julgar as contas dos administradores públicos, realizar auditorias e inspeções, e aplicar sanções administrativas, visando a prevenção e correção de irregularidades na administração

pública federal. A LOTCU é uma ferramenta fundamental para o controle e a responsabilização das pessoas jurídicas que atuam no âmbito das contas públicas no Brasil.

Vistas, então, as disposições e semelhanças entre a LOTCU e a Lei de Licitações e Contratos, passa-se, então, à Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), que, ao seu turno, é uma legislação brasileira que visa proteger e garantir interesses coletivos, como o meio ambiente, o patrimônio público, o consumidor, entre outros. Ela permite que o Ministério Público, as Defensorias Públicas, a União, os Estados, os Municípios e as associações legitimadas proponham ações em defesa desses interesses, com protagonismo do primeiro, que sempre atuará dos feitos na condição de fiscal da lei.

Diante do objetivo de tutelar direitos difusos, uma das possibilidades de aplicação da Lei de Ação Civil Pública é no caso de danos ao erário, seja por atos de corrupção, desvio de recursos, enriquecimento ilícito, entre outras condutas lesivas ao patrimônio público. Nesses casos, além das medidas penais pertinentes, é possível buscar a responsabilização civil das pessoas físicas e jurídicas envolvidas.

Quanto à responsabilização de pessoas jurídicas por atos de dano ao erário, o ordenamento jurídico brasileiro viabiliza, através da Lei de Ação Civil Pública, responsabilizar tanto as pessoas físicas envolvidas nas condutas lesivas quanto as empresas que se beneficiaram delas.

Para responsabilizar uma pessoa jurídica no âmbito da ação civil pública, é necessário comprovar que ela obteve vantagens indevidas decorrentes do dano ao erário, seja por meio de corrupção, fraudes em licitações, superfaturamento de contratos ou outras práticas ilícitas. Além disso, é preciso demonstrar que a pessoa jurídica não agiu de forma adequada para prevenir ou evitar essas condutas lesivas, seja por falhas de controle interno, falta de compliance ou negligência no cumprimento de normas. Trata-se, portanto, de um regime de responsabilização subjetiva, ao contrário da sistemática inovadora trazida pela lei anticorrupção, de 2013.

Nesse regime é de se destacar a possibilidade de “sancionamento” da empresa através do requerimento de pagamento de dano moral à coletividade, aferível em *re ipsa* em caso de prática de corrupção, na esteira do melhor entendimento do Superior Tribunal de Justiça (grifou-se):

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CIVIL. CONSUMIDOR. **ACÇÃO CIVIL PÚBLICA**. VEICULAÇÃO DE ANÚNCIO COMERCIAL. PROPAGANDA ENGANOSA. DANOS MORAIS COLETIVOS. DESCABIMENTO. CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SUMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. **É remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível in re ipsa, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva. O referido dano será decorrente do próprio fato apontado como violador dos direitos coletivos e difusos, por essência, de natureza extrapatrimonial, sendo o fato, por si mesmo, passível de avaliação objetiva quanto a ter ou não aptidão para caracterizar o prejuízo moral coletivo, este sim nitidamente subjetivo e insindicável.**

2. **O dano moral coletivo somente se configurará se houver grave ofensa à moralidade pública, objetivamente considerada, causando lesão a valores fundamentais da sociedade e transbordando da tolerabilidade. A violação aos interesses transindividuais deve ocorrer de maneira inescusável e injusta, percebida dentro de uma apreciação predominantemente objetiva, de modo a não trivializar, banalizar a configuração do aludido dano moral coletivo.**

(...)

(AgInt no AREsp n. 1.330.516/RN, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 17/4/2023, DJe de 3/5/2023.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **ACÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDEVIDA DISPENSA DE LICITAÇÃO. DANO IN RE IPSA**. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ACÓRDÃO QUE CONSIGNA O ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. RECEBIMENTO, PELA EMPRESA CONTRATADA, DAS TAXAS DE INSCRIÇÃO DO CONCURSO. NECESSIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.

1. **A dispensa indevida do procedimento licitatório, assim como a prática de licitação comprovadamente fraudulenta, ocasiona o chamado dano in re ipsa, decorrente da própria ilegalidade do ato.** Isso porque, se a licitação houvesse sido regularmente instaurada, o Poder Público teria condições de selecionar proposta mais vantajosa, garantindo o respeito aos princípios da legalidade, da moralidade e da igualdade.

2. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992

exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

3. Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei n. 8429/1992, ainda que dependam da presença do dolo genérico, dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou de enriquecimento ilícito do agente.

4. As instâncias de origem, à luz das provas dos autos, concluíram pela configuração do ato ímprobo, decorrente da indevida dispensa de processo licitatório para a contratação de empresa responsável por organizar concurso público, ressaltando ser "incontroversa, destarte, a contratação do corréu IBC sem prévio procedimento licitatório, bem como a destinação dos valores referentes às taxas de inscrição dos candidatos inscritos no concurso público por ele organizado, totalizando o montante de R\$ 183.720,00 (fl. 05), quantia que se mostra bem superior aos montantes estabelecidos no art. 24, incisos I e II, da Lei de Licitações" (e-STJ fl. 2.208).

Assim, tem-se que a revisão da conclusão a que chegou o Tribunal de origem sobre a questão demanda o reexame dos fatos e provas constantes nos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial.

Incide à hipótese a Súmula 7/STJ.

5. Ressalte-se que, "ainda que os valores recolhidos como taxa de inscrição não sejam públicos, a adequada destinação desses valores é de interesse público primário. Mesmo que a contratação direta de banca realizadora de concurso sem licitação não afete o interesse público secundário (direitos patrimoniais da administração pública), é contrária ao interesse público primário, pois a destinação de elevado montante de recursos a empresa privada ocorrerá sem o processo competitivo, violando, dessa maneira, o princípio da isonomia, positivado na Constituição Federal e no art. 3º da Lei n. 8.666/93" (REsp 1.356.260/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 19/2/2013.) 6. Agravo interno não provido.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.589.195/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 7/6/2021, DJe de 10/6/2021.)

Observa-se, portanto, que a Ação Civil Pública é instrumento processual capaz de perseguir o dano ao erário causado por ato de corrupção, bem como, por metodologia alternativa, impor sanção aos responsáveis, que se dá através do pagamento de presumido dano moral que causaram à coletividade.

A ação popular, de outro lado, é um instrumento jurídico previsto na Constituição Brasileira (art. 5º, LXXIII) que permite que qualquer cidadão, no gozo de seus direitos políticos, possa ingressar com uma ação judicial para defender interesses coletivos relacionados à moralidade administrativa, ao patrimônio público e ao meio ambiente,

entre outros. Trata-se, assim, de instrumento jurídico bastante semelhante à ação civil pública, acima mencionada.

A ação popular tem o objetivo de proteger o interesse público e combater atos ilegais ou lesivos ao patrimônio estatal. Ela pode ser utilizada para questionar atos administrativos, contratos, licitações e qualquer outro tipo de conduta que viole os princípios constitucionais da administração pública. Na lógica aqui estudada, portanto, é também meio apto para proteger a moralidade pública, distinguindo-se da ACP por sua pretensão de anular atos lesivos, enquanto a ACP visa a responsabilização.

A ação popular, apesar de sua semelhança à ACP, é também mecanismo importante para garantir a transparência, a probidade administrativa e a proteção do patrimônio público, com função de reparar o “*status quo anterior à lesão pelo ato ilícito*” (TAMASAUSKAS, 2018. p. 69). Ao permitir que qualquer cidadão exerça seu direito de questionar atos ilegais ou lesivos ao interesse público, essas ferramentas contribuem para o fortalecimento da democracia e o combate à corrupção.

No caso da responsabilização de pessoas jurídicas por atos de dano ao erário decorrente da ação popular, é possível responsabilizar tanto as pessoas físicas envolvidas nas condutas lesivas quanto as empresas que se beneficiaram delas. Trata-se também de instrumento que exige a caracterização da responsabilidade subjetiva, ao contrário da lei anticorrupção.

Verifica-se, portanto, a preexistência à lei anticorrupção empresarial de instrumentos de responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos aos cofres públicos, sejam eles administrativos ou judiciais.

Veja-se assim que, antes mesmo da lei anticorrupção, a responsabilização de pessoas jurídicas por danos ao erário poderia levar à aplicação de diversas sanções, além da obrigação de reparar eventual dano causado, como o pagamento de multas, a proibição temporária de contratar com o poder público e até mesmo a condenação judicial ao pagamento de danos morais à coletividade. No entanto, diferencia-se em boa medida a lei anticorrupção por ser direcionada especificamente a empresas, ao contrário dos demais diplomas aqui mencionados, atribuir-lhes responsabilidade objetiva pelos atos praticados por seus funcionários e estabelecer sanções específicas por suas práticas, fazendo com que a sociedade deixe de depender de instrumentos analógicos ou restritos para a responsabilização empresarial.

## 2.3 Inspirações internacionais

Além de revisar e atualizar em boa medida o arcabouço sancionador existente no país com relação à responsabilização empresarial, Lei Anticorrupção brasileira foi influenciada por diversas legislações internacionais que tratam do combate à corrupção e da responsabilização de pessoas jurídicas, sejam elas normas internas de países ou convenções internacionais seguidas pelo Brasil.

No início do século, o Brasil aderiu a diversos instrumentos internacionais de cooperação internacional antissuborno e para a prevenção à corrupção: i) a Convenção Interamericana Contra a Corrupção; ii) a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais; e iii) a Convenção da ONU contra a Corrupção. Sobre os mencionados instrumentos, assim sintetiza MARINHO DA COSTA (2019, p. 38)<sup>5</sup>:

ORGANIZAÇÃO PROPOSITORA	OEA	OCDE	ONU
NOME DA CONVENÇÃO	Convenção Interamericana Contra a Corrupção (CICC)	Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais	Convenção contra a Corrupção da Organização das Nações Unidas
ANO DO SURTIMENTO	1996	1997	2003
ANO DA RATIFICAÇÃO PELO BRASIL	2002 (Decreto Federal nº 4.410, de 07 de outubro de 2002)	2000 (Decreto Federal nº 3.678, de 30 de novembro de 2000)	2006 (Decreto Federal nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006)
ABRANGÊNCIA	Regional	Membros da OCDE e não membros participantes do Grupo de Trabalho	Global
OBJETIVO	a) promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e b) promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.	Adotar medidas de forma efetiva e coordenada entre os Estados Partes, para prevenir e reprimir a corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera das transações comerciais internacionais.	a) promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; b) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; e c) promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.
MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO	Mecanismo de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC)	<i>Working Group on Bribery</i>	Conferência dos Estados Partes (COSP)

<sup>5</sup> Tabela 1: instrumentos internacionais de combate à corrupção aderidos pelo Brasil. Extraído de MARINHO DA COSTA (2019)

Em 1999, o Brasil também ingressou no Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI), organização intergovernamental criada em 1989 com o objetivo de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, estabelecendo padrões internacionais de implementação efetiva de medidas para prevenir e combater essas ameaças.

Esses padrões fornecem orientações e diretrizes abrangentes para os países adotarem medidas legislativas e regulatórias eficazes contra a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas. As recomendações abrangem uma ampla gama de áreas, incluindo a identificação e verificação de clientes, a cooperação internacional, a investigação e a persecução de crimes financeiros, entre outros aspectos relacionados.

Os padrões do GAFI são amplamente reconhecidos e adotados internacionalmente. Muitos países consideram a conformidade com esses padrões como uma parte essencial de sua estrutura legal e regulatória para prevenir e combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

Além de estabelecer padrões, o GAFI também realiza avaliações dos países para aferir sua conformidade e eficácia na luta contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Essas avaliações, chamadas de "Avaliações Mútuas", analisam a legislação, os mecanismos de aplicação da lei, a cooperação internacional e outras áreas relevantes. Com base nessas avaliações, o GAFI emite recomendações específicas para que os países melhorem suas estruturas e práticas nesses domínios.

No mais, a legislação anticorrupção brasileira valeu-se de normativos de outros países para se desenvolver. Algumas das principais referências e fontes de inspiração para a lei brasileira foram o FCPA e UK Bribery Act, que podem ser encontrados de forma bastante sintetizada na tabela abaixo<sup>6</sup>:

Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), dos Estados Unidos	O FCPA, promulgado em 1977, é uma das mais antigas e influentes legislações anticorrupção do mundo. Ela estabelece regras e proibições para as
--	--

---

<sup>6</sup> Tabela 2: Síntese de instrumentos estrangeiros de combate à corrupção que inspiraram a Lei Anticorrupção Empresarial. Autoria própria.

	empresas norte-americanas e estrangeiras que atuam nos Estados Unidos, visando combater a corrupção no contexto internacional. A Lei Anticorrupção brasileira incorporou alguns elementos da FCPA, como a responsabilização de empresas por atos de corrupção cometidos por seus representantes e a possibilidade de celebração de acordos de leniência.
UK Bribery Act, do Reino Unido	O Bribery Act, promulgado em 2010, é uma legislação abrangente que criminaliza tanto o suborno doméstico quanto o suborno transnacional. Ele também prevê a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção e estabelece medidas preventivas, como a implementação de programas de compliance. A Lei Anticorrupção brasileira incorporou algumas das práticas do UK Bribery Act, como a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas e a ênfase na adoção de programas de integridade.

Essas legislações e referências internacionais serviram como modelos e inspiração para a criação da Lei Anticorrupção brasileira, buscando fortalecer o combate à corrupção, responsabilizar as pessoas jurídicas envolvidas em atos ilícitos e promover a adoção de medidas preventivas e programas de integridade corporativa.

Diante da influência dos normativos, oportuno fazer observações detalhadas a respeito dos institutos das legislações internacionais mencionadas.

### 2.3.1 FCPA

O *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) é uma legislação anticorrupção dos Estados Unidos promulgada em 1977 e tem como objetivo principal combater a corrupção no âmbito internacional, aplicando-se a empresas norte-americanas, estrangeiras que negociam ações nas bolsas de valores dos EUA e a cidadãos norte-americanos.

Diante de seu escopo e do grande interesse de empresas multinacionais listarem suas ações nos Estados Unidos, que possui mercado de capitais amplamente desenvolvido e estável, a legislação ganha contornos de competência global, sendo capaz de sancionar empresas por atos cometidos além das fronteiras norte-americanas.

O FCPA é composto por duas partes principais: a anti-suborno (anti-bribery) e a contábil (accounting). A seção anti-suborno proíbe o pagamento de subornos a autoridades estrangeiras com o objetivo de obter ou manter negócios. Essa proibição abrange não apenas subornos diretos, mas também pagamentos e presentes indiretos destinados a influenciar decisões comerciais e estabelece sanções penais e civis para as empresas e indivíduos que violam essa proibição.

A seção contábil do FCPA exige que as empresas mantenham registros precisos e implementem controles internos adequados em suas operações financeiras. Essa parte visa garantir a transparência e a prestação de contas nas práticas contábeis das empresas, a fim de evitar fraudes e ocultação de pagamentos ilícitos.

Além disso, o FCPA inclui disposições relacionadas ao livro-caixa e registros contábeis. Ele exige que as empresas sujeitas à lei mantenham registros detalhados e precisos de suas transações financeiras, garantindo a prestação de contas e facilitando a identificação de possíveis práticas corruptas.

O FCPA tem influência global significativa, uma vez que muitas empresas estrangeiras têm negócios nos Estados Unidos ou estão listadas nas bolsas de valores norte-americanas. A legislação teve um papel importante na promoção de padrões de conduta ética e no combate à corrupção internacionalmente, servindo de inspiração para leis anticorrupção em outros países ao redor do mundo.

O FCPA estabelece que a *Securities and Exchange Commission* (SEC), órgão regulador do mercado de valores mobiliários dos EUA, e o Departamento de Justiça (DOJ) são responsáveis pela aplicação da lei.

De plano, poderia se aventar a possibilidade de o sistema americano possuir também problemas decorrentes da multiplicidade de órgãos envolvidos, o que se descarta, contudo. A eficiência do sistema de colaboração estadunidense é analisada por TOJAL e TAMASAUSKAS (2017, p. 242), com base em estudo elaborado pela Universidade de

Stanford, que aponta os principais elementos norteadores do triunfo das colaborações sobre corrupção naquele país:

- 1) da efetividade do sistema punitivo estadunidense (judicial e administrativo), que serve de incentivo para a realização dos acordos;
- 2) do efetivo cumprimento dos acordos por parte do Estado, e 3) da consciência das autoridades de que a celebração de acordos com as empresas é o melhor caminho para a investigação de atos ilícitos (principalmente os relacionados à corrupção) e, inclusive, para o ressarcimento dos danos, uma vez que as empresas poderão continuar as suas atividades, garantindo, por conseguinte, a manutenção dos empregos e a prosperidade da economia local.

Com relação ao tema, completa BISSOLI (2018. p. 131):

podemos destacar também: a) o fato do sistema estadunidense anticorrupção ser praticamente de agência única, o que facilita a negociação e a manutenção dos acordos realizados e b) o potencial econômico do mercado dos EUA ser um grande incentivo para as empresas buscarem a via consensual, uma vez que, em uma análise de custo-benefício econômico, certamente o risco de ser banido do maior mercado consumidor do mundo é um grande incentivo para a cooperação.

É de se concluir, pelo exposto até aqui, que a legislação brasileira transplantou o modelo americano de celebração de acordos de leniência sem a necessária correspondência entre as instituições de Estado responsáveis por sua operacionalização e os conteúdos legais de tutela à probidade. Fez-se invenção como a de Victor Frankenstein.

### **2.3.2 UK Bribery Act**

O *UK Bribery Act*, ou Lei do Suborno do Reino Unido, é uma legislação anticorrupção abrangente promulgada no Reino Unido em 2010 e tem como objetivo combater o suborno tanto em âmbito doméstico quanto internacional, aplicando-se a indivíduos e organizações que operam no Reino Unido.

O *Bribery Act* é considerado uma das legislações anticorrupção mais rigorosas e abrangentes do mundo. Ele substituiu leis anticorrupção existentes no Reino Unido e

fortaleceu as medidas de combate ao suborno e à corrupção. Suas principais características são:

- Proibição do suborno: A lei proíbe o oferecimento, a promessa ou a concessão de subornos a qualquer pessoa, seja ela funcionário público ou do setor privado, nacional ou estrangeira, com a intenção de obter ou manter negócios ou uma vantagem comercial inadequada.
- Infrações corporativas: O Bribery Act estabelece a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas por atos de suborno cometidos por seus funcionários ou agentes, caso a empresa não tenha medidas adequadas de prevenção e controle de suborno em vigor.
- Suborno privado: Além de tratar do suborno a funcionários públicos, o Bribery Act também abrange o suborno no setor privado, proibindo práticas corruptas entre empresas privadas.
- Suborno estrangeiro: O Bribery Act proíbe o suborno de autoridades estrangeiras, tornando ilegal o pagamento de propinas a funcionários públicos estrangeiros para obter ou reter negócios.
- Penas e sanções: A lei prevê penas rigorosas para indivíduos e empresas condenados por suborno, incluindo multas graves e longas penas de reclusão.
- Adoção de medidas preventivas: O Bribery Act incentiva as empresas a implementarem programas eficazes de prevenção de suborno, incluindo medidas de compliance, treinamento e due diligence para evitar e detectar atividades corruptas.

O UK Bribery Act estabelece um alto padrão de conduta ética e transparência nas práticas comerciais do Reino Unido e teve um impacto significativo na promoção da integridade empresarial e no combate à corrupção em âmbito nacional e internacional. A legislação também influenciou outras jurisdições na adoção de medidas mais rigorosas de combate ao suborno e à corrupção.

A Lei Anticorrupção brasileira inspirou-se na da legislação britânica quanto ao incentivo à adoção de programas de integridade e prevenção ao cometimento de ilícitos,

bem como a responsabilização objetiva das empresas por atos de corrupção. Quanto ao último ponto, de se destacar que a doutrina clássica do direito administrativo sancionador brasileiro se posiciona no sentido de atribuir a característica excepcional à responsabilização objetiva. Conforme OSÓRIO (2000, p. 346):

Creemos, em regra, é exigível que o comportamento da pessoa jurídica seja valorado pelo direito e pelos intérpretes. Parece-nos razoável supor que um ato, ainda que praticado por pessoa jurídica, submeta-se a pautas valorativas. Em tese, a responsabilidade objetiva há de ser excepcional, mesmo fora do campo punitivo.

No mesmíssimo sentido, também lançam luz sobre a matéria as palavras de JUSTEN FILHO (2005, p. 618):

(...) não basta a mera verificação da ocorrência objetiva de um evento danoso. E imperioso avaliar a dimensão subjetiva da conduta do agente, subordinando-se a sanção não apenas a existência de elemento reprovável, mas também fixando-se a punição em dimensão compatível (proporcionada) à gravidade da ocorrência.

Portanto, o instituto importado inverte a lógica de responsabilização do direito administrativo brasileiro. Ao contrário do que ocorre na persecução de ilícitos praticados por pessoas físicas, e do que ocorria nos regimes de responsabilização empresarial utilizados antes do advento da lei anticorrupção, atribui-se responsabilidade objetiva às empresas envolvidas em ilícitos puníveis pela lei da empresa limpa.

#### **2.4 A atuação dos órgãos públicos brasileiros**

Como observado, o combate à corrupção é uma preocupação global que demanda esforços coordenados entre os países para promover a integridade e a transparência nas relações comerciais. Inspirado por modelos internacionais de enfrentamento da corrupção, o Brasil vem fortalecendo sua legislação anticorrupção ao longo dos anos, a

fim de combater efetivamente esse flagelo e restaurar a confiança na administração pública.

Ao longo do tempo, diversas leis foram implementadas no país com o intuito de prevenir, investigar e punir atos de corrupção, com foco especial em pessoas físicas, mas podendo também resultar em punições a pessoas jurídicas. Em sequência, foi implementada a lei anticorrupção, que tem como base o aprendizado com experiências internacionais bem-sucedidas, transladando-as à realidade brasileira, e o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização dos envolvidos.

Nesse contexto, os órgãos da administração pública brasileira têm desempenhado um papel fundamental na implementação e na fiscalização dos acordos de leniência. Esses órgãos possuem competências específicas que visam garantir a efetividade desses acordos, a transparência dos processos e a reparação dos danos causados pela corrupção.

Para o objeto do presente estudo, a sobreposição de competências do Estado brasileiro na celebração de acordos de leniência, é importante compreender as responsabilidades e atribuições desses órgãos para uma visão completa do sistema brasileiro de combate à corrupção. Destacam-se nesse âmbito a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Federal (MPF), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Advocacia-Geral da União (AGU). Embora cada um desses órgãos possua um papel específico, certo é que devem trabalhar de forma coordenada para garantir que os acordos de leniência sejam firmados de maneira justa, transparente e eficiente.

No presente tópico, serão apresentadas detalhadamente as competências e responsabilidades desses órgãos, destacando suas atuações e contribuições no processo de celebração dos acordos de leniência. Compreender o papel dessas instituições é fundamental para uma visão completa do esforço conjunto empreendido pelo Brasil para combater a corrupção e promover uma cultura de integridade e transparência em suas transações comerciais.

No mais, internalizar adequadamente as instituições brasileiras no campo do dever-ser é basilar para compreender o desconcerto institucional existente com relação ao tema dos acordos de leniência, em que, por vezes, parecer haver incessante busca das instituições por protagonismo no cenário de combate à corrupção, tema capaz de projetar socialmente as instituições envolvidas por ser extremamente sensível à população

brasileira, olvidando-se os órgãos da concretização do princípio basilar regente do acordo de leniência: o atendimento ao interesse público.

#### **2.4.1 A atuação da CGU**

A Controladoria-Geral da União (CGU) é um órgão do governo brasileiro responsável por promover a transparência, a prevenção e o combate à corrupção no âmbito da administração pública federal. No contexto da lei anticorrupção, a CGU desempenha um papel central e é responsável, concorrentemente com o órgão em que determinada ilícito ocorreu, pela apuração, pelo processo e pelo julgamento das ilegalidades cometidas, bem como pela celebração de acordos de leniência.

Sua competência é decorrente de previsão expressa da lei anticorrupção, que estabelece que a CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento na lei anticorrupção, bem fixa na Controladoria órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal.

No que se refere ao acordo de leniência, a atuação da CGU envolve várias etapas, incluindo:

- **Início do processo:** A CGU recebe informações sobre práticas corruptas e inicia investigações para verificar a veracidade das denúncias. Em caso de indícios de corrupção, a CGU pode propor a celebração de um acordo de leniência à empresa envolvida.
- **Negociação do acordo:** A CGU, com base na Lei Anticorrupção, é competente para negociar os termos do acordo de leniência com a empresa. Isso inclui a definição das obrigações da empresa, como o fornecimento de informações, a adoção de medidas corretivas e o pagamento de multas.
- **Cooperação e informações:** A empresa colabora com as investigações, fornecendo informações relevantes sobre as práticas corruptas e envolvidos. Essas informações auxiliam na identificação pela CGU de outros responsáveis e na recuperação de ativos desviados.
- **Imposição de medidas corretivas:** a empresa se compromete a adotar medidas corretivas estabelecidas pela CGU para prevenir a ocorrência de atos de

corrupção no futuro. Isso pode incluir a implementação de programas de compliance, a melhoria de controles internos e a capacitação de funcionários.

- **Multas e ressarcimento:** a CGU fixa multas proporcionais aos danos causados pelo ato de corrupção. Além disso, a empresa é obrigada a devolver integralmente aos cofres públicos o valor de dano ao erário causado, cuja quantia é inegociável em eventual acordo de leniência.
- **Aprovação e monitoramento:** O acordo de leniência é submetido à aprovação e posteriormente é monitorado para garantia do cumprimento das obrigações assumidas pela empresa.

A Lei Anticorrupção estabelece o protagonismo exclusivo da Controladoria-Geral da União (CGU) para a celebração dos acordos. É a CGU - e não outros órgãos, como o Ministério Público Federal (MPF), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) ou o Tribunal de Contas da União (TCU) - que desempenha o papel de coordenação das ações do Estado no combate à corrupção. O respeito a esta decisão legislativa pelas instituições brasileiras poderia levar uma efetividade do processo de celebração que se assemelhasse àquela obtida por meio do FCPA, nos Estados Unidos, já que, como visto, a centralização do sistema é um dos principais direcionadores do sucesso lá obtido.

Ao posicionar a CGU como protagonista, o Estado se apresenta como uma unidade, evitando pressionar as empresas de forma fragmentada e repetitiva por diferentes órgãos. Não faz sentido cada ramo do Estado buscar um acordo de leniência pelo mesmo fato. Isso seria contraditório, desproporcional e excessivo. Portanto, interpretar a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015 (atual Decreto nº 11.129/2022) de acordo com sua finalidade implica reconhecer a importância da CGU para garantir a racionalidade do modelo de persecução brasileiro, que conta com outros órgãos, mas não pode tolerar suas atuações de forma descoordenada.

A atuação da CGU na celebração de acordos de leniência visa, portanto, combater a corrupção, responsabilizar as empresas envolvidas e promover a transparência e a integridade no setor público, bem como estabelecer medidas para promover a integridade de entidades privadas no relacionamento com o setor público. Assim, a atuação do órgão

contribui para a recuperação de recursos desviados, a punição dos responsáveis e a implementação de medidas de prevenção e controle da corrupção nas empresas.

#### **2.4.2 A Atuação da AGU**

A Advocacia-Geral da União (AGU) é a instituição responsável pela representação judicial e pela consultoria jurídica do Poder Executivo Federal no Brasil. No contexto da lei anticorrupção, a AGU desempenha um papel relevante na celebração de acordos de leniência.

A atuação da AGU na celebração de acordos de leniência decorrentes da lei anticorrupção envolve as seguintes atividades:

- **Verificação da admissibilidade:** A AGU analisa a viabilidade e a admissibilidade do acordo de leniência proposto pela empresa envolvida em atos de corrupção. Essa análise envolve a avaliação da cooperação efetiva da empresa, a verificação de sua capacidade de cumprir as obrigações e a avaliação dos termos do acordo em conformidade com a legislação vigente.
- **Negociação dos termos do acordo:** A AGU participa das negociações entre a empresa, e Controladoria-Geral da União (CGU) para definir os termos e condições do acordo de leniência, com especial foco nas matérias que sejam alvo de persecução judicial e no ressarcimento integral dos danos causados.
- **Análise dos aspectos jurídicos:** A AGU examina os aspectos legais do acordo de leniência, assegurando que o acordo esteja em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. Isso inclui a verificação da legalidade das obrigações assumidas pela empresa, a validade das cláusulas do acordo e a proteção dos interesses do Estado.
- **Celebração do acordo:** A AGU, junto à CGU, atua na fase de assinatura do acordo de leniência.

A atuação da AGU na celebração de acordos de leniência, em breve síntese, tem como objetivo garantir a legalidade, a eficácia e a proteção dos interesses patrimoniais do Estado. Esses acordos permitem a colaboração das empresas envolvidas em atos de

corrupção, possibilitando a obtenção de informações relevantes, a reparação dos danos causados e a adoção de medidas para prevenir futuros casos de corrupção.

No que se refere à atuação da advocacia pública, é oportuno destacar a Portaria Conjunta 4/2019 da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), que estabelece diretrizes e procedimentos para a celebração de acordos de leniência no âmbito da administração pública federal e alinha as atuações dos dois principais órgãos mencionados pela lei anticorrupção. Essa norma tem como objetivo promover a transparência, a eficiência e a segurança jurídica nas negociações entre o poder público e as empresas envolvidas em atos de corrupção.

A portaria foi criada com base na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e no Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta essa lei. Ela estabelece os procedimentos a serem seguidos tanto pela CGU quanto pela AGU no processo de celebração e fiscalização dos acordos de leniência.

Uma das principais contribuições da Portaria Conjunta 4/2019 é reiterar a clareza dos critérios para a admissibilidade dos pedidos de leniência. Para que uma empresa seja elegível para celebrar um acordo de leniência, ela deve se comprometer a cooperar de forma efetiva com as investigações, confessar sua participação nos atos ilícitos, cessar sua conduta corrupta e reparar integralmente os danos causados.

Além disso, a portaria estabelece que a CGU é o órgão responsável pela condução das negociações e pela celebração dos acordos de leniência. A AGU, por sua vez, é responsável por assessorar juridicamente a CGU durante todo o processo, garantindo a conformidade legal dos acordos e podendo também rejeitar a celebração do acordo de leniência.

A Portaria em comento também prevê a possibilidade de participação de outros órgãos e entidades na negociação e na celebração dos acordos, quando necessário. Essa inclusão ocorre de acordo com a natureza dos ilícitos envolvidos e com as competências específicas de cada órgão, visando assegurar a abrangência e a efetividade dos acordos.

A norma estabelece ainda a criação de um Comitê de Leniência, composto por representantes da CGU, da AGU e de outros órgãos, quando pertinente. Esse comitê tem a função de avaliar e aprovar os termos dos acordos de leniência, garantindo sua legalidade, sua adequação e sua consonância com os interesses públicos.

Com a Portaria Conjunta 4/2019, a AGU e a CGU fortalecem o marco legal dos acordos de leniência no Brasil, estabelecendo diretrizes claras e procedimentos consistentes. Essa medida contribui para o combate efetivo à corrupção na medida que coordena os trabalhos dos órgãos e define com clareza de detalhes as atribuições de cada uma das instituições durante o processo de negociação.

Portanto, como destaca MENDES (2021, p 22), “*quando a celebração do Acordo de Leniência Anticorrupção envolver simultaneamente a CGU e a AGU, percebe-se que o alcance dos benefícios se torna bastante alargado*”. Em sentido semelhante, destaca ATHAYDE (2021, p. 536) a respeito dos benefícios da participação da AGU na avença a ser celebrada:

Para além desses benefícios administrativos, a entrada da AGU na negociação dos acordos de leniência anticorrupção promove um acertamento mais amplo da responsabilidade da empresa, com suas consequentes obrigações e benefícios (vide este cap. 4, item 4.2.3, *supra*). Com a participação da AGU no acordo, há o benefício do afastamento ou da mitigação da pena que seria aplicável nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei IV 8.429/92) e da Lei Anticorrupção (art. 20).

A atuação da AGU de mãos dadas com a CGU não a isentou de se envolver em problemas de descoordenação, por outro lado. A Odebrecht, por exemplo, celebrou acordo de leniência com o Ministério Público Federal, o que foi judicialmente contestado pela advocacia pública no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Agravo de Instrumento 5023972-66.2017.4.04.0000. Terceira Turma, Relatora Desembargadora Vânia Hack de Almeida, DJe 24.8.2017). A empresa teve, então, que celebrar um acordo com CGU e AGU, o que custou uma negociação de três anos.

### **2.4.3 A atuação do MPF**

O Ministério Público Federal (MPF) inegavelmente desempenha um papel fundamental no combate à corrupção. A Constituição Federal a ele atribuiu a titularidade da ação penal pública e a proteção do patrimônio público, de onde se derivam as atribuições, por exemplo, para a promoção de ações de improbidade administrativa e para

o ajuizamento de ações para responsabilização de pessoas jurídicas com base na lei anticorrupção.

Sua atuação, portanto, visa combater a corrupção, responsabilizar as empresas envolvidas e buscar a reparação dos danos causados ao Estado. Em decorrência da missão institucional mencionada, sintetizam-se algumas das tarefas conduzidas pelo Ministério Público com base em ilícitos decorrentes da lei anticorrupção:

- Investigação e identificação de casos de corrupção: O Ministério Público realiza investigações para identificar casos de corrupção, tanto por meio de denúncias como de investigações próprias. Essas investigações podem resultar na propositura de ações judiciais de improbidade administrativa, no caso de responsabilização a pessoas físicas, ou com base na lei anticorrupção, no caso de pessoas jurídicas.
- Negociação e celebração de acordos: Após a identificação de indícios de corrupção, embora não haja previsão expressa na Lei Anticorrupção, com essa missão estando voltada à Controladoria-Geral da União, a atuação do Ministério Público também se voltou à celebração de acordos.
- Homologação interna: Após a celebração do acordo entre procuradores e pessoa jurídica improba, nos termos da Orientação 07/2017-MPF, o acordos devem ser homologados pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do órgão.
- Aprovação judicial do acordo: Após a negociação, os acordos de leniência têm sido levados à apreciação judicial para chancela. Em síntese, o MP apresenta o acordo ao juiz responsável pelo caso, que avalia sua legalidade e o chancela.
- Acompanhamento e fiscalização: Após a celebração do acordo, o MPF monitora o cumprimento das obrigações pela empresa. Esse acompanhamento visa garantir que as medidas acordadas sejam implementadas de forma efetiva e que os compromissos assumidos sejam cumpridos.

A atuação do MPF na celebração de acordos de leniência coaduna-se com sua missão constitucional e é essencial para a obtenção de informações relevantes, a responsabilização das empresas envolvidas em atos de corrupção e a recuperação dos

recursos desviados. Além disso, busca-se estabelecer medidas eficazes de prevenção e combate à corrupção nas empresas e na sociedade como um todo.

Diante do caráter abrangente da atuação ministerial, com ampla atuação nas esferas penal, que não pode ser afastada diante da aplicação da lei anticorrupção a um determinado ilícito<sup>7</sup>, bem como da própria legitimidade atribuída pela lei anticorrupção ao Ministério Público para perseguir o dano ao erário causado, pode partir do próprio particular o interesse em celebrar acordo com o Ministério Público, em detrimento da Controladoria-Geral da União, cuja competência para promover as sanções administrativas não é afastada pelo termo celebrado pelo *parquet*.

Intensifica-se o interesse em celebrar acordo com o Ministério Público em razão das repercussões penais no contexto brasileiro, pelo já exposto caráter familiar dos empreendimentos, onde há identidade entre sócios e administradores responsáveis pelos ilícitos cometidos. Manter a salvo a liberdade, nesse cenário, parece tão relevante quanto salvaguardar os interesses empresariais. Sobre o tema, discorre em sua dissertação BISSOLI (2018. p. 126):

(...) apesar desse modelo de grandes empresas familiares ter contribuído para a proliferação da corrupção no Brasil<sup>8</sup>, curiosamente este mesmo modelo foi o responsável pelo grande êxito nas investigações procedidas pela Operação Lava Jato. Isso porque as famílias controladoras de tais empresas não pouparam esforços para colaborar com as investigações, seja por meio das pessoas físicas, seja por meio das jurídicas, de modo a livrar os integrantes do seu núcleo de sanções penais e civil-administrativas. Ou seja, a opção de colaborar com o Poder Público assume muito mais uma feição de autoproteção nas empresas familiares do que um cálculo de custo-benefício econômico.

Essa peculiaridade brasileira no que se refere às estruturas de comando das empresas, além de impulsionar as investigações da Operação Lava Jato, também aproximou o direito penal do direito administrativo, uma vez que os instrumentos de colaboração previstos nas duas esferas (colaboração premiada e leniência) passaram a se comunicar em razão da confusão das pessoas físicas colaboradoras com o comando das pessoas jurídicas lenientes.

---

<sup>7</sup> Além da independência das esferas sancionatórias (administrativa, cível e penal), a lei anticorrupção prevê que a comissão designada para apuração de responsabilidade administrativa, após a conclusão do processo administrativo, comunique o Ministério Público para a apuração de eventuais delitos e adoção das medidas entendidas pertinentes (artigo 15).

<sup>8</sup> Conforme destacado pelo autor, a corrupção é mais propensa a ocorrer em ambientes em que se prevaleça a confiança interpessoal, já que um acordo corrupto pressupõe confiança mútua entre as partes.

A estratégia de oferecer imunidade criminal, nesse sentido, tem sido bastante eficiente para a abordagem do Ministério Público no combate à corrupção (SIMÃO; VIANNA, 2017), na medida em que aumenta significativamente as vantagens para se colaborar e, conseqüentemente, constitui meio para que o parquet obtenha maior número de provas e evidências dos ilícitos cometidos. No acordo de leniência celebrado com a Construtora Camargo Corrêa, por exemplo, há inclusive cláusula para adesão posterior de funcionários da empresa ao acordo, visando a obtenção de informações.

Outra vantajosidade de se negociar o acordo com o Ministério Público é que seus termos não estão sujeitos à revisão de Corte de Contas, podendo receber apreciação somente a partir da via judicial (MACIEL, 2020). Os acordos conduzidos pela Controladoria-Geral da União, por seu turno, dependem de assentamento da doutrina a respeito da natureza jurídica dos acordos de leniência para que haja definição precisa sobre a (des)necessidade de submeter o acordo à apreciação do Tribunal de Contas da União. O que não se desconsidera, no entanto, é que os acordos liderados pela CGU têm passado por revisão do TCU.

Em decorrência do afastamento da atuação do TCU, nessa hipótese, há um processo indubitavelmente mais célere, tendo em conta a eliminação de uma de suas etapas. A redução da duração da questão é, aliás, um dos principais interesses que movem a empresa candidata a celebrar o acordo de leniência, cujo interesse é, uma vez identificado o ilícito, obter redução em suas sanções e encerrar a questão da maneira mais célere possível.

Portanto, diante de suas atribuições constitucionais, das vantajosidades apresentadas aos colaboradores e da legitimidade para promover ação judicial com base na lei anticorrupção, inclusive pleiteando sanções que caberiam à CGU, nos casos omissos, o Ministério Público Federal procurou endereçar internamente sua competência para celebrar acordos de leniência, o que ocorreu por meio da Nota Técnica 01-2017, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão.

No referido documento, o órgão ministerial conclui pela viabilidade de capitanear acordos de leniência (p. 14):

Como a própria LAC permite que uma das sanções judicialmente aplicáveis possa ser negociada no acordo de leniência, mister concluir que a Lei mesma reconhece, ainda que indiretamente em seu texto, que o instituto premial seja utilizado também pelo Ministério Público, colegitimado autônomo para tal sanção nos termos do art. 19 da LAC. Para além, imperioso ainda observar que, igualmente, a LAC, em seu art. 20, confere ao Ministério Público legitimidade exclusiva para, na via judicial, propugnar pela aplicação das sanções do seu art. 6º, no caso de omissão das autoridades administrativas competentes, o que reforça a interpretação idônea (sob o crivo da razoabilidade e proporcionalidade) de ser o Ministério Público também legitimado para firmar o acordo de leniência. O mesmo se aplica para afirmar a indispensabilidade da participação do Ministério Público em qualquer acordo, porque isto decorre do sistema da própria LAC, em reforço ao previsto no *microsistema anticorrupção*.

Nesse sentido, entende ainda o *parquet* que o acordo de leniência deve ser guiado por sua transversalidade, o que responderia “*ao necessário tratamento das distintas esferas de responsabilização a que submetida a pessoa jurídica infratora e assegura plenitude de informações sobre os ilícitos*” (p. 12) e ao tratamento que se dispensaria as pessoas físicas na responsabilização penal. Conclui, assim, que seria inviável que ao Ministério Público fosse vedado transacionar sobre a matéria anticorrupção (p. 17):

Os aspectos negativos ou aflitivos que podem irradiar do acordo de leniência para a pessoa jurídica (e eventualmente seus dirigentes), caso os seus efeitos ficarem circunscritos somente às sanções das infrações administrativas previstas na LAC, podem ser altamente desestimuladores e mesmo proibitivos. Isso ocorrerá fundamentalmente quando não houver a participação ministerial no acordo, na medida em que os fatos narrados pelos colaboradores trazem elementos com configuração penal, algo pertinente ao contexto da corrupção.

Na esfera do direito sancionador anticorrupção, é certa a repercussão criminal dos fatos tipificados no artigo 5º e incisos da LAC, na descrição tipológica das condutas lesivas. Os atos lesivos relacionados, praticados em prejuízo da Administração Pública nacional ou estrangeira, não deixarão de configurar, também e invariavelmente, ilícitos penais, cuja titularidade exclusiva para persecução penal é do Ministério Público, mediante o devido processo judicial.

Esta indissolúvel associação entre responsabilização da Lei nº 12.846/2013 e responsabilização penal, torna insustentável e inadmissível que Ministério Público e Poder Judiciário sejam postos à margem das fases de detecção e seleção de casos atribuídos e submetidos a seu exercício funcional típico.

É oportuno destacar que, à época da elaboração da nota técnica (20/11/2017), havia vedação expressa à celebração de acordos com pessoas físicas por atos de improbidade administrativa, questão posteriormente equacionada pelo art. 27 LINDB e pela edição do Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019). O *parquet*, no entanto, para além dos reflexos penais, também entendeu pela necessidade de espraiamento dos feitos do acordo à esfera da improbidade, sob pena de esvaziamento completo do instituto. Sobre o tema, com precisão cristalina se posicionam SIMÃO e VIANNA (2021, p. 164. Grifou-se):

Ainda assim, não há como discordar da lógica hermenêutica aplicada pelo MPF na aplicação do instrumento. Incluir a quitação de possíveis ações cíveis de sua autoria em desfavor das empresas e dos colaboradores se coaduna com a atuação coerente do *parquet*. **Não faria sentido o Ministério Público adotar uma personalidade esquizofrênica, de um lado firmando um acordo de colaboração com o dono da empresa (ou seu sócio) e, de outro, usando os fatos advindos do acordo para ajuizar ação em desfavor de tais companhias.**

Essa atuação iria contra o próprio espírito da colaboração premiada e na contramão de todos os avanços que o ordenamento jurídico vem fazendo nesse sentido. Adicionalmente, entende-se que o MPF, ao englobar a pessoa jurídica, logrou obter uma reparação de valores mais significativa, tornando ainda mais efetiva a restituição ao Estado.

Apesar das diligências adotadas internamente para a questão, os acordos de leniência não passaram ilesos de problemas relacionados à atuação do Ministério Público. Cita-se como exemplo o acordo firmado pela SBM Offshore, conforme destrinchado por MACEDO e SANT'ANA (2019).

Em um primeiro momento, foi assinado acordo pela CGU, AGU e MPF. O acordo, contudo, foi rejeitado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Em um segundo momento, quando celebrou novo acordo com CGU e AGU, aprovado pelo TCU, a empresa recebeu ação de improbidade administrativa do Ministério Público Federal. Apenas na terceira tentativa, quando condicionou a celebração de acordo de leniência à participação de todos os envolvidos (CGU, AGU e MPF), teve acordo homologado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, em outubro de 2018.

As reiteradas e infrutíferas tentativas de celebrar acordo de leniência, que, destaque-se, foram três vezes aprovados, colocam a administração em descrédito, sendo

vista como incapaz de garantir segurança jurídica e um ambiente seguro para o desenvolvimento efetivo de programas de leniência adequados.

Diante das atribuições legais e constitucionais incumbidas ao MPF, vislumbram-se dois riscos em potencial quanto à lei anticorrupção. O primeiro decorrente da colegitimação entre AGU e MPF para perseguição das sanções judiciais. O segundo, da independência funcional atribuída aos membros do órgão ministerial.

A primeira questão decorre da previsão legislativa de atribuição, sem qualquer ordem preferencial, da capacidade de promover a responsabilização judicial a mais de um órgão da administração simultaneamente - a Advocacia Pública e o Ministério Público. Fruto da propalada ideia de “quanto mais controle melhor”.

Embora a princípio isso possa parecer verdadeiro, trata-se de sofisma na sua mais intrínseca compreensão. A ideia não é mais moderna no âmbito da academia administrativista. Como destaca WILLEMANN (2016, p. 299), trata-se de “*superposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa que, não raro, chega a comprometer a própria eficiência da gestão pública em decorrência de seus excessos e de suas patologias*”, o que se traduz em fenômeno conhecido como *accountability overload*.

Veja-se, por exemplo, a hipótese em que uma empresa celebra acordo apenas com a CGU e a AGU. Embora o ente privado tenha ajustado com a AGU a sanção que decorreria de eventual processo judicial, não restou afastada a possibilidade de o Ministério Público Federal ingressar em juízo para pleitear sanção judicial pelos mesmos fatos.

Da mesma forma, não está legalmente vedada a possibilidade de a AGU ir a juízo para pleitear sanções já resolvidas por meio de avença entabulada pelo MPF.

Lembra-se que o Ministério Público sempre atuará como fiscal na lei nos casos de judicialização. Portanto, na hipótese de ajuizamento de ação pela advocacia pública para sanções judicialmente previstas, o parquet terá a oportunidade de se manifestar sobre o feito. Na hipótese de ajuizamento de ação pelo MP, a despeito de acordo promovido pela AGU, por sua vez, a alegação terá de ser feita em contestação pela empresa.

Frise-se, contudo, que o entendimento de que o acordo substitutivo de sanção se enquadra como negócio jurídico processual, nos termos propostos por MARQUES NETO e FREITAS (2018), cumulado à teoria da autolimitação administrativa (ARAGÃO,

2008), levará à extinção da ação por litispendência ou coisa julgada, a depender do caso concreto. Isso porque não há empecilhos para tal ajuste em fase pré-processual, na esteira da doutrina processualista (SANTOS, 2020, RL-1.40):

O negócio jurídico processual é '[...] o fato jurídico voluntário, em cujo suporte fático se reconhece ao sujeito o poder de regular, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações processuais ou alterar o procedimento'. Pode ser típico, quando descrito em lei, ou atípico, celebrado com fundamento no artigo 190 do atual Código de Processo Civil. São exemplos de negócios processuais atípicos, acordos para redução de prazos e acordo para renúncia a direito recursal.

Nada impede que o negócio jurídico processual seja celebrado em fase pré-processual, objetivando regradar comportamento processual das partes no futuro

Apesar de ser problema de, a princípio, simples resolução, trata-se de mais uma possível consequência indesejada que pode resultar exclusivamente da ineficiência estatal na organização do microsistema anticorrupção. O ajuizamento de ação por outro órgão, após a celebração de ajuste, estaria em desacordo com um dos principais interesses da empresa leniente quando da celebração do acordo: o encerramento da questão de uma vez por todas. A mera posição preferencial de um órgão em relação ao outro para ajuizamento da ação resolveria a questão. Propõe-se dar preferência ao ente jurídico lesado, por meio da advocacia pública, com atuação subsidiária do Ministério Público, apta a resolver eventuais casos de omissão.

Do outro lado está a independência funcional dos membros do parquet. Como se sabe, são premissas de ordem constitucional a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional do Ministério Público. Apesar disso, é necessário fazer a interpretação dos termos de modo a conformá-las ao princípio da segurança jurídica, sem o qual não existe Estado de Direito. Conforme destaca TOJAL (2019, n.p.):

O grande problema reside na interpretação dada ao princípio da independência funcional, cuja amplitude, às vezes, é confundida com um suposto permissivo à atuação individualizada, pautada por convicções estritamente pessoais, sem que se observem as normas internas da própria entidade e tampouco coerência com os atos praticados pelos demais membros em nome da mesma instituição.

A questão torna-se particularmente relevante ao se abordar os acordos de leniência, que exigem atuação extremamente articulada do Estado, não apenas na esfera interinstitucional, mas também internamente de cada órgão do poder público. No caso do Ministério Público, a celebração do acordo por um de seus membros exigirá integral observância e seguimento pelos demais integrantes da carreira, autovinculando a atuação do órgão ministerial, em respeito aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica.

Ainda, deve-se ser respeitado pelos demais membros do Ministério Público o princípio do promotor natural, que assenta a tese de que apenas um membro do MP tem atribuição para atuar em um caso concreto, como consequência dos princípios constitucionais da independência funcional e do direito de ser processado apenas pela autoridade competente.

#### **2.4.4 A atuação do CADE**

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é um órgão do governo brasileiro responsável pela promoção da concorrência e pela prevenção e repressão de práticas anticompetitivas no mercado. Embora o CADE não esteja diretamente envolvido na celebração de acordos de leniência decorrentes da lei anticorrupção, sua atuação tem relevância neste contexto, já que a lei anticorrupção não afasta suas competências para processamento de infrações à ordem econômica por fatos sancionados com base na lei anticorrupção.

No mais, considerando que os ilícitos relacionados à operação lava-jato, de onde resultou a maior parte dos acordos de leniência homologados até hoje, envolveram essencialmente atuação cartelizada de empreiteiras para fraudar licitações, o CADE também atuou em ilícitos relacionados à operação.

Nesse aspecto, o sancionamento pelo CADE de condutas também punidas pela lei de licitações (e pela lei anticorrupção) tangencia o tema desse trabalho. Isso porque, tanto as sanções impostas pelo CADE quanto pela lei anticorrupção decorrem podem mesmos fatos: a atuação em conluio de empresas para frustrar o caráter competitivo de certames públicos.

Há grave risco de violação ao princípio do bis in idem. Nesse sentido, ROCHA E SILVA, LEVY e PARMEGIANI (2023, n.p.), em análise sobre a Lei 14.470/2022, que alterou a lei de defesa da concorrência, fazem constatação sobre as sobreposições entre os ilícitos concorrenciais e as legislações que preveem punições por fraude a licitação, externando preocupações com punição excessiva de um mesmo ilícito pelo Estado:

A reparação em dobro constitui verdadeira sanção e instrumento de dissuasão. Considerando que a nova lei indicou expressamente que o ressarcimento em dobro não prejudica a aplicação de sanções nas esferas administrativa e penal, a reparação em dobro pode resultar em dupla penalização pelo mesmo fato caso sua aplicação seja realizada em conjunto com outras penalidades - o que, em princípio, não deveria ser admitido.

Clamam os autores ainda, acertadamente, pela necessidade de harmonização entre diferentes regimes de responsabilização, com a extensão das regras atinentes aos acordos de leniência celebrados no CADE aos da lei de improbidade administrativa e da lei anticorrupção.

Trata-se de medida imperiosa, tendo em vista a onerosidade, a ineficiência e os riscos envolvidos no desalinhamento dos atores envolvidos na perseguição à responsabilização dos agentes econômicos nas esferas penal, cível e administrativa.

O Tribunal de Contas da União, que, como veremos a seguir, é o órgão que indubitavelmente gera o maior número de inseguranças jurídicas ao acordo de leniência, e ao próprio sistema do direito sancionador brasileiro, entende em sentido diverso. O posicionamento do Tribunal pode ser ilustrado por recentíssimo julgado (Acórdão 991/2023 – Plenário, n.p.), datado de 17/05/2023 (grifou-se):

O advento da Lei 12.846/2013, a chamada Lei Anticorrupção e de outras inovações legislativas resultaram no adensamento de múltiplos mecanismos para responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção, cujas repercussões também atingem a esfera do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

A implementação dessas novas perspectivas de combate à corrupção evidencia, por vezes, aparentes sobreposições desses múltiplos regimes, impondo a necessidade de cooperação institucional entre as diversas

entidades que, sob diferentes enfoques, buscam a satisfação do interesse público.

Assim, sobre a alegada competência exclusiva do CADE, **cabe ressaltar que se a atuação dessas empresas cartelizadas tivessem sido no âmbito exclusivo do mercado privado de construção civil, a competência seria realmente exclusiva do CADE, contudo, esse grupo de empresas atuou, em conluio, para fraudar licitações públicas, para obter contratações ilegais junto à Petrobras, com frustração de concorrência, eliminação da competitividade e imposição de preços excessivos aos contratos.**

Portanto, conforme art. 71, inciso II c/c VIII, da Constituição Federal/1988 e artigo 46 da LOTCU, compete ao TCU reprimir fraude à licitação promovida por sociedade de economia mista, ente da Administração Indireta, de forma concorrente à competência do CADE para reprimir a ocorrência de concentração econômica mediante 'cartel'. Ademais, as fraudes à licitação poderiam ter sido cometidas com ou sem a configuração do Cartel. Bastasse a combinação de preços em uma única licitação, que não se enquadraria em ato de concentração de mercado, mas seria fraude à licitação pública.

Com as devidas vênia, a posição do TCU, ao completamente desconsiderar as sanções aplicadas na seara concorrencial, destoa do ordenamento jurídico brasileiro e dos princípios gerais do Direito. Isso porque os acordos de leniência celebrados no órgão de defesa da concorrência possuem inclusive reflexos penais, ultima ratio do Estado, não podendo a administração, por seu dever de comportamento coerente, fechar seus olhos quando se trata de cumulação de sanções administrativas a respeito dos mesmos fatos. Sobre os reflexos penais do acordo de leniência concorrencial, explica LIMA (2020, p. 520. Grifou-se):

No tocante às consequências penais e processuais penais decorrentes do acordo de leniência, especial atenção deve ser dispensada ao art. 87 da Lei nº 12.529/11, que passa a prever que, nos crimes contra a ordem econômica, tipificados na Lei nº 8.137/90 e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na Lei nº 8.666/93 e os tipificados no art. 288 do Código Penal, a celebração de acordo de leniência determina a suspensão do curso do prazo prescricional e **impede o oferecimento da denúncia com relação ao agente beneficiário da leniência.** Ademais, de acordo com o art. 87, parágrafo único, da Lei nº 12.529/11, cumprido o acordo de leniência pelo agente, extingue-se automaticamente a punibilidade dos crimes acima referidos. A

doutrina costuma se referir ao acordo de leniência como acordo de brandura ou doçura.

Dessa forma, a imposição de sanção pelo TCU após a adoção de acordo substitutivo de sanção no CADE, ou da própria sanção, desconsidera a teoria da autolimitação administrativa, que se deriva do princípio da segurança jurídica e garante coerência ao sistema jurídico (CANOTILHO, 1999).

#### **2.4.5 A atuação do TCU**

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais no Brasil. Embora não seja diretamente responsável pela celebração de acordos de leniência, o TCU tem tido atuação com relação ao tema digna de comentários. Estão listadas a seguir algumas atividades do Tribunal de Contas da União que, em maior ou menor medida, relacionam-se com a atividade de sancionamento do Estado e, em igual intensidade, com as transações previstas na lei anticorrupção.

- Responsabilização por dano ao erário: O TCU, conforme preceitua a Carta maior, é competente para imputar débito a aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público
- Atividade fiscalizatória: O TCU é competente para realizar por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como em contas de empresas com participação de capital da União.
- Aplicação de sanções: em decorrência de danos causados em licitações ou que resultem em dano ao erário, o TCU pode aplicar multas, sanções de inabilitação para exercício de cargo em comissão e de inidoneidade para participar de licitação.

Assim, a partir da atribuição generalista que a Constituição Federal confere ao controle externo, não poderia o regramento infraconstitucional afastar a apreciação do acordo de leniência (DANTAS, 2017).

A atuação do TCU na celebração de acordos de leniência tem como objetivo assegurar a efetividade das medidas adotadas pelo poder executivo, com atenção especialmente voltada à reparação dos danos causados e ao adimplemento do pactuado no acordo. O tribunal desempenha, assim, um papel de controle e fiscalização.

Compreendido o papel da Corte, passa-se à análise de suas atividades. Inicialmente é de se destacar que ilícitos ocorridos em certames licitatórios podem ser sancionados tanto pela lei de licitações e contratos, no âmbito do poder executivo, quanto pela lei orgânica do TCU, no âmbito do controle externo. Trata-se, portanto, de previsão para aplicação de pena pelos mesmos fatos, decorrente de instrumentos normativos diversos, que igualmente serão aplicados por órgãos diversos da administração pública.

O legislador, ao criar diversos instrumentos de imposição de sanção de inidoneidade, aplicáveis por órgãos diferentes do Estado, não se preocupou em desenvolver um sistema de conformidade entre as sanções que viabilizasse o equilíbrio entre a aplicação rígida da lei e o princípio da segurança jurídica, afirmado pelo non bis in idem (ROSILHO, 2016, p. 185). Pelo contrário, tem-se a ligeira impressão de que o legislativo atuou precisamente para desenvolver um entrelaçado de dispositivos baseado na ideia de “quanto mais controle, melhor”, o que, como já vimos, não é verdadeiro<sup>9</sup>.

A análise de questões relacionadas ao sancionamento com base na lei 8.666/1993 mostra-se relevante pois a lei anticorrupção prevê expressamente (art. 17) que a administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica

---

<sup>9</sup> No mesmo sentido, André Janjácómo Rosilho (p. 186):

“O que se observa é que o legislador, num curto espaço de tempo (em menos de um ano), criou, em variados diplomas, sanções similares voltadas a punir condutas muito semelhantes, mas passíveis de serem aplicadas por órgãos distintos (administração pública, Tribunal de Contas e Judiciário), com alguma variação de prazo (máximo de 5 anos ou por tempo indeterminado) e com diferenças relativas ao grau de abrangência da punição (válida apenas para administração federal, ou também para as administrações dos Estados e Municípios). A impressão que se tem é a de que o Congresso não se preocupou com a aplicabilidade prática das sanções que instituiu, tampouco em resolver, no plano normativo, as consequências de uma mesma conduta eventualmente ser punida com o mesmo tipo de sanção em “ambientes distintos” - LOTCU, Lei de Improbidade ou Lei de Licitações.

Não seria exagero afirmar que essa postura do legislador não tenha sido fruto de desatenção ou de descuido. O Congresso, a meu ver, efetivamente quis criar uma intrincada rede de punições (nalguma medida sobrepostas e confusas), apostando que a lógica de quanto mais controle, melhor, seria adequada para alcançar os objetivos que os congressistas da época supostamente defendiam (combater a corrupção e a impunidade)”.

responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88.

Não só por isso é relevante o tema, mas também porque muitos dos ilícitos apurados no contexto da operação lava-jato envolviam ajustes entre empreiteiras com o intuito de frustrar o caráter competitivo de licitações promovidas. Ou seja, o histórico aponta para enormes chances de ocorrência de ilícitos puníveis pela lei anticorrupção no âmbito licitatório.

Assim, destaca-se que a atuação do TCU, ainda que posteriormente à LINDB, sempre foi muito resistente à aplicação do instituto da detração das penas relacionadas. Veja-se, a título ilustrativo, o que restou decidido quanto a esta temática no Acórdão 2.638/2019-Plenário (2019, n.p., grifou-se):

64. Não procede o argumento de que a Mendes Júnior teria sido penalizada duas vezes em função dos mesmos fatos, situação que afrontaria o princípio penal sancionador de ne bis in idem. Trata-se de sanções com fundamentos de fato e de direito distintos.

65. **A sanção aplicada pela CGU decorreu da combinação prévia entre os concorrentes das licitações da Petrobras sobre cada qual venceria, como da apresentação de propostas de cobertura, no período de 2004 a 2012; e do pagamento de propinas para agentes públicos com a finalidade de que garantissem a continuidade dos ajustes anticompetitivos (peça 93).**

66. **No âmbito deste Tribunal** (Ofício 125/2016-TCU/SeinfraOperações – TC 016.119/2016-9, peça 64.), **a Mendes Júnior foi instada a se pronunciar nos autos em virtude de participar de conluio entre as empresas com o objetivo de fraudar as licitações** para a implantação da Rnest mediante as seguintes condutas: combinação de preços; quebra de sigilo das propostas; divisão de mercado; oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado; combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações; ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel. Essas condutas infringiram o disposto nos art. 37, caput e inciso XXI, 170, inciso IV, e no art. 173, §1º, inciso III, todos da Constituição Federal (CF/1988), bem como o disposto no item 1.2 do Decreto 2.745/1998, configurando fraude comprovada à licitação para fins do disposto no art. 46 da Lei 8.443/1992.

**67. Não bastassem os fundamentos fáticos distintos para a oitiva da empresa, a sanção de inidoneidade prevista no art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993, visa impedir que o particular participe de licitação**

**ou que firme contrato com a Administração Pública, ante a inexecução parcial ou total do contrato.**

**68. A declaração de inidoneidade de competência do TCU, inserta no art. 46 da Lei 8.443/1992, visa penalizar o particular que, comprovadamente, tenha fraudado a licitação, situação que se amolda ao caso em comento (Acórdão 2.421/2009-TCU-Plenário).**

69. Dado se tratar de duas sanções administrativas com fundamentos e competências distintos, não configura violação ao princípio do ne bis in idem o TCU declarar a inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992) de empresa declarada inidônea pela CGU para licitar ou contratar com a Administração Pública (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993), uma vez que eventuais sanções aplicadas no âmbito da Administração não condicionam ou vinculam a atuação do TCU no bojo de suas atribuições constitucionais, inclusive aquelas de cunho sancionatório, em razão do princípio da independência das instâncias (Acórdão 348/2016-TCU-Plenário, Rel. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 961/2018-TCU-Plenário, Rel. Benjamin Zymler).

A mudança de entendimento do TCU é recente. O precedente mais antigo de que se tem notícia sobre o tema data de 01.09.2021, através do acórdão 2.092/2021-Plenário (2021, n.p.):

9.2.2. à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) para a inscrição da entidade indicada no item 9.1 deste acórdão no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), considerando a detração do tempo efetivamente cumprido em razão da penalidade aplicada à empresa por aquela controladoria, com base no § 3º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e nas ponderações do MPTCU no relatório do Acórdão 414/2018-Plenário, tendo em vista que, no caso concreto, as sanções da CGU e do TCU são de mesma natureza e relativas ao mesmo fato, com exceção da inidoneidade para participar de licitações em certames promovidos na esfera estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;

O giro jurisprudencial, no entanto, vem apenas com o Acórdão 977/2023-Plenário, de 17.05.2023. Nessa oportunidade, reconheceu-se não somente a necessidade de harmonização do sistema sancionador brasileiro, mas também o Ministro Relator fez

verdadeiro aceno à teoria da autolimitação administrativa, com a relativização da absoluta independência entre as instâncias<sup>10</sup>.

Trata-se de lento, mas importante, passo dado pelo TCU, que, em alguma medida, sinaliza o seu interesse em cooperar com a integração e harmonização do sistema sancionador brasileiro, que atribui competência a órgãos diversos, muitas vezes para atuar nos mesmos fatos, e exige ampla coordenação entre os órgãos.

Outro ponto que merece atenção no que se refere à Corte de Contas federal foi sua resistência em aceitar os acordos de leniência, também ao argumento de que estaria resguardando sua autonomia, destacadamente no que se refere à garantia de ressarcimento integral do dano causado ao erário público.

No ano de 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu a Instrução Normativa 74/2015, versando sobre a fiscalização do Tribunal em relação à organização do processo de celebração do acordo de leniência. A Corte fundamentou a resolução tanto na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) quanto na previsão de inafastabilidade do ressarcimento ao erário com base em acordo de leniência celebrado.

O objetivo da Instrução Normativa 74/2015 era estabelecer o TCU como a verdadeira instância de homologação dos acordos celebrados. A norma previa que a autoridade responsável pela celebração do acordo de leniência deveria realizar seu prévio encaminhamento ao TCU. O descumprimento dessas determinações, mesmo em relação aos acordos de leniência firmados antes da entrada em vigor da Instrução Normativa, sujeitaria as autoridades públicas à multa prevista na LOTCU<sup>11</sup>, cuja ameaça de aplicação induzia gestores à adoção do comportamento de interesse da Corte de Contas. Trata-se de problema decorrente nas medidas adotadas no processo constituinte, adequadamente abordado por ROSILHO (2016. p. 176):

Ao dar à Corte de Contas a possibilidade de, por meio de sanções, pressionar a administração a incorporar seu ponto de vista a práticas administrativas em geral, a legislação parece ter partido da premissa de que o controlador seria mais apto a atender ao interesse público do que

---

<sup>10</sup> O julgamento pode ser encontrado em: [https://youtu.be/m\\_yydBdydA8?t=5946](https://youtu.be/m_yydBdydA8?t=5946)

<sup>11</sup> Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: (...)

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

os próprios gestores – apesar de a Constituição ter primordialmente dado ao Executivo a atribuição de decidir pela conveniência e oportunidade no manejo de recursos públicos.

É impertinente hierarquizar juízos de valor emitidos dentro da legalidade por órgãos distintos e não subordinados. Seria especialmente estranho sustentar que, em havendo mera divergência de opinião entre ICU e administrador, deveria prevalecer o ponto de vista do controle externo e não daquele cuja missão (conferida pelo Direito é justamente a de realizar atividades administrativas e decidir a melhor maneira de concretamente alocar recursos públicos (dentro dos parâmetros legais, evidentemente).

Posteriormente, o mencionado normativo foi substituído pela IN 83/2018, que previa tão somente a possibilidade de o TCU requerer informações a respeito de acordos de leniência celebrados, com a simples obrigação de o agente público informar a corte de contas a respeito da existência de processo administrativo sobre o tema. Deixou de ser requisito, assim, a validação dos termos pelo Tribunal de Contas da União.

Ainda sobre a dificuldade do TCU de reconhecer a necessidade de caminhar conjunto das esferas de responsabilização, a corte aplicou sanções de inidoneidade a empresas que haviam celebrado acordos de leniência a respeito dos mesmos fatos apurados pelo TCU, resumidamente ao argumento de que as decisões adotadas em outras esferas não vinculam a atuação da corte de contas, bem como à ampla autonomia sancionatória atribuída pela Constituição Federal ao TCU. Sobre o tema, bem sintetizam MENDES e FERNANDES OLIVEIRA (2021, p. 25. Grifou-se):

Importantes aprendizados institucionais podem ser extraídos de decisões recentes do STF nos Mandados de Segurança 35.435 e 36.496, em que foram impugnados atos do TCU no âmbito de acompanhamento de auditoria de fiscalização da licitação e dos contratos referentes ao serviço de montagem eletromecânica da Usina Termonuclear de Angra III.

Nos mandamus, **as empresas Andrade Gutierrez Engenharia S/A e UTC Engenharia S/A impugnavam acórdão da Corte de Contas que havia lhes imposto a sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992. À época da prolação do acórdão, a Andrade Gutierrez Engenharia S/A já havia firmado acordo de leniência com o MPF, relativo aos mesmos fatos investigados pelo TCU e tanto a Andrade Gutierrez Engenharia S/A quanto a UTC Engenharia S/A estavam em processo de negociação de leniência com a CGU/AGU.** As impetrantes alegavam que, diante dessas colaborações, a proibição de contratar com o Poder Público,

determinada pelo TCU, seria desproporcional e inviabilizaria as colaborações assumidas nos mencionados acordos.

**A posição inicialmente adotada pela Corte de Contas no Acórdão 483/2017 foi de que os termos dos acordos de leniência firmados pela Andrade Gutierrez Engenharia S/A com o MPF não seriam suficientes para afastar as sanções decorrentes do controle externo.**

Todavia, o TCU entendeu que a empresa faria *jus* a uma suspensão condicional da pena de inidoneidade até que as empresas apresentassem, pelo Ministério Público Federal, compromisso de colaborar com os processos de controle externo.

Em julgamento de mérito sobre o tema, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reviu a posição do TCU sobre a matéria<sup>12</sup>, assentando que a imposição de sanção de inidoneidade pelo TCU pelos mesmos fatos que deram ensejo à celebração de acordo de leniência não seria compatível com os princípios constitucionais da eficiência e da segurança jurídica.

Aliás, sobre o sancionamento pelo TCU de signatários de acordos de leniência, digno de nota o trabalho desenvolvido por FREITAS (2022), que, analisando a atuação do controle externo entre os anos de 2017 e 2021, chegou a 23 conclusões sobre o tema (p. 157-163), sobre as quais se permite extrair as de maior relevância para os objetivos deste trabalho:

dentro do universo de 307 processos no TCU envolvendo as pessoas jurídicas signatárias de acordos de leniência anticorrupção com a CGU/AGU, o Grupo 1, de 69 processos em que houve imposição de uma ou mais sanções, independentemente da análise sobre acordo de leniência; e o Grupo 2, de 20 processos em que acordos de leniência foram considerados para a tomada de decisão, é possível concluir que: **A existência de acordos de leniência não acarretou uma mudança no comportamento decisório do TCU.** Isso porque a imputação de débito continuou sendo a sanção (em sentido amplo) mais aplicada, seguida de multa (art. 57 da LOTCU) e, em menor incidência, a declaração de inidoneidade.

Sob essa perspectiva, não se confirma a hipótese formulada, pois não foram identificadas repercussões negativas mais graves para os signatários dos acordos de leniência, senão o mesmo padrão decisório já aplicado a eles, historicamente, em processos de controle externo. Todavia, considerando a existência do elemento novo – acordo de leniência celebrado com a CGU/AGU –, a manutenção do padrão decisório aplicado quando esses acordos não existiam aponta para um

---

<sup>12</sup> Reporta-se ao julgamento conjunto dos Mandados de Segurança 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526, impetrados contra ato coator do Tribunal de Contas da União, sob relatoria da Ministro Gilmar Mendes.

cenário que pode ser considerado mais gravoso para esses responsáveis, na medida em que os benefícios esperados da colaboração com o Poder Público não foram atingidos.

Especificamente em relação aos processos que tiveram acordos de leniência considerados para a tomada de decisão, a pesquisa permitiu as seguintes constatações gerais:

**2) Não há isonomia no tratamento concedido aos signatários de acordos de leniência anticorrupção entre si.** Alguns deles tiveram a análise de mérito ou a sanção sobrestada/suspensa, outros não; alguns foram declarados inidôneos, outros foram declarados inidôneos, com o acordo de leniência anticorrupção considerado como fator atenuante (em 2/3) na dosimetria da sanção, e outros não foram declarados inidôneos (hipóteses de sobrestamento/suspensão); alguns foram sancionados com multa do art. 57 da LOTCU, outros foram sancionados com multa, mas com fatores atenuantes na dosimetria da sanção e outros não foram sancionados com multa; e embora a todos tenha sido imputado débito, quando cabível, alguns signatários de acordos de leniência anticorrupção receberam benefícios relacionados ao pagamento do débito e outros não.

**3) Na fase de instauração do contraditório, há consenso no sentido de que a existência de acordo de leniência não tem como consequência o arquivamento do processo de controle externo antes da citação.** Contudo, não há entendimento uniforme quanto a esclarecer ao responsável, no momento da citação, que os acordos de leniência podem gerar efeitos na fase de julgamento de mérito.

**4) Não há entendimento uniforme quanto ao estabelecimento de condições para que o acordo de leniência anticorrupção produza efeito de sobrestar/suspender o processo.** O sobrestamento/suspensão foi (i) condicionada à atuação do órgão signatário perante o TCU e à colaboração das empresas com o processo de controle externo; (ii) condicionada à demonstração de que as obrigações pactuadas nos acordos de leniência foram cumpridas; ou (iii) não condicionada, decorrente da mera notícia de negociação de acordo de leniência.

**5) Há comportamento contraditório da Corte de Contas quanto à possibilidade de o acordo de leniência celebrado após a imposição de sanção pelo TCU gerar efeitos.** Há casos em que o efeito foi o sobrestamento/suspensão da sanção de inidoneidade anteriormente aplicada e casos em que o sobrestamento/suspensão não foi aplicado. Não foram identificados casos em que o TCU se manifestou sobre efeitos para as sanções de imputação de débito e multa do art. 57 da LOTCU.

**6) Há consenso no sentido de que inexistente a possibilidade de se suspender a sanção de inidoneidade aplicada para que o responsável sancionado inicie as negociações para celebração de acordo de leniência.** Por se tratar da sanção mais gravosa possível, a autora admite que o mesmo entendimento é válido para as sanções menos gravosas, de imputação de débito e multa do art. 57 da LOTCU.

**7) Havia consenso no sentido de inexistir a possibilidade de se suspender sanção de inidoneidade anteriormente aplicada em razão da existência de negociação de acordo de leniência anticorrupção.** Houve um indicativo de alteração nesse entendimento, em novembro de 2020 – após a celebração do ACT

de 2020 –, com a decisão de suspender o julgamento de processo em razão de estarem em curso negociações de acordo de leniência anticorrupção. (...)

**9) Não há tratamento isonômico do TCU quanto ao acordo de leniência celebrado com a CGU/AGU e o acordo de leniência celebrado com o MPF.** Foram verificadas situações em que o TCU concedeu benefícios aos responsáveis em razão, unicamente, da existência do acordo com o MPF, seja por estarem atrelados a decisões judiciais que limitavam o poder decisório do TCU, seja por liberalidade (caso em que o TCU somente menciona a possibilidade de revisão da sanção de inidoneidade aplicada caso a responsável viesse a celebrar acordo de leniência com o MPF). Parece ter sido dado menor peso, portanto, ao acordo celebrado com a CGU/AGU em comparação com o acordo de leniência do MPF.

**10) Não há tratamento isonômico do TCU quanto ao acordo de leniência celebrado com a CGU/AGU e TCC celebrado com o CADE.** Foi verificada situação em que o TCU utilizou, unicamente, o TCC com o CADE como motivo determinante para sobrestar o processo. Parece ter sido dado menor peso, portanto, ao acordo celebrado com a CGU/AGU em comparação com o acordo de leniência ou o TCC do CADE.

**11) Não há tratamento isonômico do TCU quanto ao acordo de leniência celebrado com a CGU/AGU e o acordo de colaboração premiada celebrado por pessoa física.** Foi verificada situação em que o TCU utilizou, unicamente, a colaboração premiada de pessoas físicas vinculadas às empresas como fator atenuante na dosimetria da sanção de multa (art. 57). Parece ter sido dado menor peso, portanto, ao acordo celebrado com a CGU/AGU em comparação com o acordo de colaboração premiada da pessoa física com o MPF. (...)

**14) Na prática, o TCU não concedeu benefícios relacionados à imputação de débito em razão da existência de acordo de leniência anticorrupção,** mas o fez em relação a acordos celebrados com outros órgãos.

**15) Não há entendimento uniforme quanto aos benefícios relacionados à imputação de débito.** O TCU mencionou como possíveis 4 (quatro) benefícios: (i) benefício de ordem para 161 o pagamento do débito, quando houver responsabilidade solidária com outras empresas; (ii) extinção dos juros de mora sobre o débito; (iii) parcelamento do valor devido de acordo com a capacidade real de pagamento da empresa; e (iv) abatimento dos valores pagos a título de ressarcimento de danos, multas de natureza indenizatória ou confiscos nos acordos. Por outro lado, na prática, efetivamente concedeu apenas os benefícios (i) e (iv). Ainda, nem todos os benefícios foram concedidos a todas as responsáveis signatárias de acordos de leniência e há casos em que nenhum benefício foi concedido.

**16) Há tendência no sentido de que a concessão de benefícios relacionados à imputação de débito é condicionada:** à postura cooperativa do responsável com o processo de controle externo e à utilização, pelo TCU, de prova compartilhada oriunda do acordo. Mas há caso em que a conclusão foi favorável à empresa apesar de sua postura não cooperativa.

Em relação à sanção de multa do art. 57 da LOTCU, nos processos que tiveram acordos de leniência considerados para a tomada de decisão, verificou-se que:

**17) Há consenso no sentido de que o acordo de leniência pode ensejar a não aplicação da multa ou sua diminuição**, quando houver identidade entre o objeto do processo de controle externo e do acordo de leniência anticorrupção.

**18) Na prática, o TCU não deixou de aplicar a multa em razão da existência de acordo de leniência anticorrupção**, mas o fez em relação a acordos celebrados com outros órgãos.

**19) Há tendência no sentido de que a não aplicação da multa é condicionada**: à postura cooperativa do responsável com o processo de controle externo e à utilização, pelo TCU, de prova compartilhada oriunda do acordo. Mas há caso em que a conclusão foi favorável à empresa apesar de sua postura não cooperativa.

Por fim, em relação à sanção de declaração de inidoneidade, nos processos que tiveram acordos de leniência considerados para a tomada de decisão, constatou-se que:

**20) Não há entendimento uniforme quanto aos efeitos do acordo de leniência para a sanção de inidoneidade**. Sua existência foi considerada pelo TCU como apta a ensejar o sobrestamento/suspensão do processo de controle externo, condicionada a outros fatores (como cooperação com o TCU) ou sem nenhuma condicional; ou fator atenuante (em 2/3) na dosimetria.

**21) Há tendência no sentido de que a sanção de inidoneidade pode ser sobrestada/suspensa se o acordo de leniência for útil ao processo de controle externo**. Mas há caso em que a conclusão foi favorável à empresa apesar da ausência de utilidade do acordo.

A irretocável pesquisa conduzida permite concluir que a atuação do TCU quanto aos acordos de leniência é imprevisível e incapaz de assegurar a necessária segurança jurídica para o adimplemento de seus termos. O trabalho elaborado por FREITAS não é conclusão isolada da academia. Em idêntico sentido, GABRIEL (2021, p. 189-190):

IV. A maioria dos casos julgados pela Corte de Contas afasta a necessidade de harmonização de efeitos da sanção. O tema é normalmente suscitado pelo sancionado em potencial, pedindo que seja aplicado, por analogia, o instituto da detração, previsto no Código Penal brasileiro (art. 42).

V. A maioria dos argumentos utilizados pelo TCU para afastar a harmonização é problemática, pois eles: i) reforçam a autonomia do tribunal frente às demais instâncias controladoras, como se o que se estivesse discutindo fosse a possibilidade de o TCU sancionar, e não a eventual desproporcionalidade dos efeitos da sanção decorrente da falta de harmonização; ii) pautam-se na premissa equivocada de que o fato irregular que motiva a sua sanção (fraude à licitação) não é objeto de punição de sanções aplicadas por outras autoridades, previstas em

outras leis; 111) declinam a analogia com o art. 42 do Código Penal com base em premissas inconsistentes, inclusive diante de outras situações em que o próprio tribunal realizou analogia com institutos penais em suas decisões.

(...) VII. O uso do argumento da autonomia de instâncias para afastar a harmonização possivelmente deriva de uma confusão argumentativa causada pelo fato de o TCU, sob a ideia de bis in idem, analisar duas situações distintas: por vezes, é contestada a competência do tribunal para agir em determinado caso em razão de outra autoridade pública com poderes sancionadores já estar atuando; em outras, é argumentado que a soma das sanções com efeitos semelhantes, aplicadas em diferentes jurisdições, poderá culminar na desproporcionalidade da punição. Em ambas as situações, alega-se ofensa ao bis in idem. Para não haver confusão argumentativa – e ser utilizado o argumento da autonomia de instâncias, relacionado à competência para sancionar, para responder à desproporção da sanção – é preciso que, em cada caso concreto, fique muito claro qual situação está sendo analisada.

Com relação ao interesse do Tribunal de Contas de continuar a perseguir o dano ao erário, por sua vez, a doutrina e a jurisprudência tem, em linhas gerais, entendido que os valores entabulados em acordos de leniência, seja com o Ministério Público, seja com CGU/AGU, constituem mera antecipação de parcela incontroversa do dano, cabendo ao TCU, conforme suas competências constitucionais, cumprindo com um dos objetivos estabelecidos pela lei anticorrupção, apurar eventual parcela remanescente (MENDES; FERNANDES, 2021).

O entendimento quanto à remanescente competência do TCU para instaurar processo de apuração de dano, revela o parcial insucesso do programa de leniências. Tanto é assim que, no acordo celebrado entre Construtora Camargo Corrêa e AGU/CGU, incluiu-se expressamente cláusula de possibilidade de revisão da extensão do dano aferido. Sobre o tema, discorre TAMASAUKAS (2020. p. 208):

Essa cláusula, inserida provavelmente ante a pressão de posições como a materializada pelo Tribunal de Contas da União, revela-se verdadeira confissão das autoridades quanto ao fracasso da negociação na identificação, com algum grau de segurança, da lesão ao erário.

O sistema está se conformando para operar no modo consensual. Celebrou-se quase meia centena de acordos de leniência nesses pouco mais de cinco anos de vigência da Lei Anticorrupção. O tema do ressarcimento ainda é candente, muito embora tenha permitido uma franca evolução, no sentido de se uniformizarem, tanto quanto possível, dos critérios de reparação.

Se os primeiros acordos celebrados pelo Ministério Público Federal não aparentavam critério explícito de quantificação, a entrada de CGU/AGU acabou por conferir algum grau de padronização. O MPF levou em consideração, para entabular os primeiros acordos, questões de ordem informacional para estabelecer os valores. Já CGU/AGU buscaram equacionar a questão financeira à luz dos fatos relatados.

Portanto, podemos verificar que os pontos de impasse para os acordos de leniência com relação ao TCU residem fundamentalmente em dois pontos: a) na resistência em aplicar o instituto da detração das penas, não apenas quando se trata de acordos de leniência, perpetrando reiteradas violação ao princípio do non bis in idem; e b) no interesse de apurar adequadamente o dano ao erário causado pela prática ilícita.

Há ainda que se pacificar a doutrina sobre a natureza jurídica dos acordos de leniência, seguindo por uma das vias expostas anteriormente: ato administrativo; acordo bilateral; ou negócio jurídico processual. A escolha por um dos caminhos poderá implicar na solução em definitivo sobre a inafastabilidade ou necessidade de apreciação e acompanhamento do acordo de leniência pelo controle externo.

No que se refere à pretensão de participação do TCU em qualquer das fases do acordo, alegadamente em razão de sua ampla competência constitucional para a fiscalização de recursos públicos e independência de outras instâncias administrativas, bem como aos amplos poderes sancionatórios a ele atribuídos – muitas vezes em conflito com outras normas do direito brasileiro, não é demasiado concluir que tal “dever de sujeição” imposto aos acordos de leniência decorre do momento histórico em que foram atribuídas as competências ao TCU (ROSILHO, 2016, p. 326-331).

Naquele período, os reflexos da recém-encerrada ditadura civil-militar ainda eram latentes. Havia, portanto, uma profunda desconfiança no poder executivo, a partir da qual se desenvolveu a ideia de que deveria haver amplo controle de suas atividades. Embora esses reflexos se mantenham até hoje, a assentada democracia brasileira merece como resposta um comportamento de conformidade entre suas instituições, que devem ser capazes de atuar coordenadamente, cada um como uma parte do Estado, que é uno.

O TCU, no entanto, parecer ter consideráveis dificuldades em atuar de forma harmônica em relação aos demais órgãos do Estado em sua atividade sancionadora, não apenas com relação aos acordos de leniência firmados, mas especialmente. Além de outras medidas, a atuação concertada da corte de contas com o restante do Estado exige

a mitigação da sempre alegada autonomia institucional, cuja utilização inadequada se reverte em indiferença por parte do Tribunal.

Nunca é demais lembrar que o Tribunal de Contas da União, a despeito de sua competência fiscalizatória, não é revisor geral da República. Não há, no ordenamento jurídico brasileiro, previsão de uma instituição que se valha da posição de *ombudsman*, função que, por vezes, a corte de contas pretende atribuir a si.

### **3. Considerações sobre resistência cultural à celebração de acordos de leniência e atendimento ao interesse público**

Este breve capítulo se dedicará a dissertar sobre dois temas basilares, mas de extrema relevância para a adequada compreensão do estágio de desenvolvimento que estamos quanto à utilização de instrumentos consensuais de resolução de conflitos junto ao poder público. O primeiro é a resistência cultural à utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos, dada a cultura litigiosa desenvolvida no Brasil. O segundo, a atribuição de significado múltiplo ao conceito de interesse público.

A resistência cultural do direito brasileiro à utilização de instrumentos consensuais de resolução de conflitos jurídicos é um fenômeno que tem sido observado ao longo dos anos. Tradicionalmente, o sistema jurídico brasileiro tem sido caracterizado por uma forte ênfase na judicialização dos conflitos, ou seja, a busca pela solução por meio do Poder Judiciário. Os números não deixam mentir. Em março de 2022, o poder judiciário brasileiro se ocupava com mais de 80 milhões de processos<sup>13</sup>.

Essa resistência cultural pode ser atribuída a diversos fatores. Em primeiro lugar, a cultura jurídica brasileira foi fortemente influenciada pelo sistema jurídico romano-germânico, que coloca o juiz como o principal protagonista na resolução dos conflitos. Nesse modelo, a figura do juiz é vista como detentora do conhecimento técnico-jurídico necessário para solucionar as controvérsias de forma imparcial.

Além disso, há uma percepção arraigada na sociedade brasileira de que o acesso ao Judiciário é a única forma legítima de buscar justiça e reparação de danos. Isso está

---

<sup>13</sup> Justiça brasileira alcança marca de 80 milhões de processos em tramitação: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-30/poder-decide-faz>

relacionado à ideia de que o juiz é o garante dos direitos e da ordem social, e que somente através da decisão judicial é possível obter uma solução justa e equânime.

Outro fator que contribui para a resistência à utilização de instrumentos consensuais de resolução de conflitos é a falta de cultura de negociação e conciliação no meio jurídico. Historicamente, o sistema jurídico brasileiro foi moldado para uma postura adversarial, em que as partes litigam em busca de uma vitória em detrimento da outra. Esse modelo adversarial dificulta a adoção de práticas consensuais, uma vez que não se valoriza o diálogo e a busca por soluções que atendam aos interesses de todas as partes envolvidas.

Lembre-se, inclusive, que, até o ano de 2019, a Lei de Improbidade Administrativa vedava transação sobre suas sanções.

Aliás, trata-se de questão não apenas das influências recebidas pelo direito brasileiro, mas também de ensino legal. “*A formação jurídica recebida nos bancos escolares é marcadamente orientada para a adjudicação de uma solução aos conflitos pessoais*” (TAMASAUSKAS, 2020, p. 204). Exige-se do operador do direito envolvido em atividades não litigiosas habilidades diversas daqueles geralmente ensinadas.

No entanto, é importante ressaltar que nos últimos anos tem havido avanços significativos no sentido de promover e incentivar a utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos. A Lei de Mediação (Lei 13.140/2015) e o novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) trouxeram importantes dispositivos que estimulam a mediação, a conciliação e outros métodos alternativos de solução de controvérsias.

Esses instrumentos consensuais têm se mostrado eficazes na promoção de uma justiça mais célere, acessível e satisfatória para as partes envolvidas. A busca por uma cultura de pacificação social e de solução consensual de conflitos é um desafio que deve ser enfrentado tanto no âmbito do sistema jurídico quanto na sociedade como um todo. É necessário promover a conscientização, a formação e a disseminação de práticas de resolução consensual, visando superar a resistência cultural e construir um sistema jurídico mais adequado às demandas contemporâneas.

Passa-se, então, à temática do interesse público. Se os particulares são resistentes à resolução consensual de conflitos, mais ainda é o Estado. Prova disso é a

supramencionada vedação a transação em matéria de improbidade administrativa – questão felizmente superada.

No que referente à atividade punitiva do Estado, como é o caso da improbidade administrativa, por muito tempo pairou a ideia que seria impossível transacionar a respeito de sanções com quem malversasse os recursos do Estado. Essa lógica era fundamentada, essencialmente, em normas abstratas, geralmente denominadas por “supremacia do interesse público” ou “indisponibilidade do interesse público”.

O motivo era simples: O Estado não poderia transigir sobre recursos públicos (e assim eram considerados os recursos de multas), ou com relação ao seu poder sancionatório, que visa reparar um dano à ordem estabelecida, pois a adoção de tal medida iria de encontro à denominada “supremacia do interesse público”. Contudo, como se verá a seguir, a justificativa se mostra equivocada, tanto porque multas não constituem recursos públicos, quanto porque o conceito de interesse público não é uno, tampouco se restringe aos montantes arrecadados aos cofres públicos, assim como não é finalidade última do Estado a atuação sancionatória.

Somando, por A + B, a cultura litigiosa existente no país e a míope leitura do conceito de interesse público, resultou-se a conclusão de que o Estado e o particular nunca poderiam transigir, já que seus interesses seriam sempre inconciliáveis.

Pois bem, inicia-se a argumentação pelo final. O primeiro ponto a se destacar é que o interesse público não se confunde com o interesse do Estado. Sobre o tema, BINENBOJM (2008) arremata que não há contradição entre interesse público e interesse privado, sendo o interesse público concretizado a partir da melhor congregação de todos os interesses tutelados, individuais ou coletivos. No mesmo sentido, MARQUES NETO (2002, p. 148) assevera a impossibilidade de se reduzir interesse público à negativa dos interesses privados ou “*a partir dos abstratos interesses definidos por um Estado plenipotenciário e distante dos reais interesses existentes*”. Assim, em um grande número de vezes a efetivação do interesse público pode decorrer da materialização de interesses privados legítimos.

A segregação entre interesse público e interesse do Estado remonta ao próprio nascimento do Direito Administrativo Moderno. A título ilustrativo, na idade média, o interesse do Estado estava atrelado ao interesse do monarca. Ora, não há como igualar tal

interesse, do Estado, ao interesse público. Nesse sentido, valiosa a lição de BANDEIRA DE MELLO (2015, p. 47):

O Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito. Nada semelhante àquilo que chamamos de Direito Administrativo existia no período histórico que precede a submissão do Estado à ordem jurídica. Antes disso, nas relações entre o Poder, encarnado na pessoa do soberano, e os membros da sociedade, então súditos – e não cidadãos – , vigoravam ideias que bem se sintetizam em certas máximas clássicas, de todos conhecidas, quais as de que *quod principi placuit leges habet vigorem*: “o que agrada ao príncipe tem vigor de lei”. Ou ainda: “o próprio da soberania é impor-se a todos sem compensação”; ou, mesmo: “o rei não pode errar”.

O advento do Estado de Direito promoveu profunda subversão nestas ideias políticas, que eram juridicamente aceitas. Ao firmar a submissão do Estado, isto é, do Poder, ao Direito e ao regular a ação dos governantes nas relações com os administrados, fundando, assim, o Direito Administrativo, este último veio trazer, em antítese ao período histórico precedente – e o do Estado de Polícia –, justamente a disciplina do Poder, sua contenção e a inauguração dos direitos dos, já agora, administrados – não mais súditos.

Sobre o tema, também é assertiva DI PIETRO (2020, p. 59-60), ao anotar sobre a origem o direito administrativo:

a formação do Direito Administrativo, como ramo autônomo, teve início, juntamente com o direito constitucional e outros ramos do direito público, a partir do momento em que começou a desenvolver-se – já na fase do Estado Moderno – o conceito de Estado de Direito, estruturado sobre o princípio da legalidade (em decorrência do qual até mesmo os governantes se submetem à lei, em especial à lei fundamental que é a Constituição) e sobre o princípio da separação de poderes, que tem por objetivo assegurar a proteção dos direitos individuais, não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o Estado. Daí a afirmação de que o Direito Administrativo nasceu das Revoluções que acabaram com o velho regime absolutista que vinha da Idade Média.

Assim, o conceito de supremacia do interesse público, no sentido que se confunde com o interesse do Estado, centralizado na figura de um soberano, remota à idade medieval e se apresenta em dissonância com o direito administrativo moderno, cujo nascimento teórico se propõe a limitar a esfera de alcança do Estado sobre os particulares,

que passam a ser cidadãos, dotados de individualidades e escolhas próprias, não mais súditos. Finaliza MARQUES NETO sobre o tema (2002, p. 156):

Em outras palavras: as transformações havidas na sociedade e no Estado contemporâneos põem em xeque a concepção clássica de prevalência absoluta e indesviável do Estado sobre a sociedade; da Administração sobre o administrado; do público sobre o privado.

Não mais prevalecendo tais concepções, perde sentido a noção universal, absoluta, singular, de interesse público, definido unilateral e autoritariamente pelo Estado (quer por meio da lei, quer, mais posteriormente, por meio do aparato burocrático no exercício da sua crescente margem de discricionariedade).

Merece, portanto, abandono teórico o conceito de supremacia do interesse público. Melhor seria a substituição do termo por “interesse público”, ou “interesses públicos”, já que, como vimos, são múltiplos e congregam pretensões individuais e coletivas.

Portanto, assentando-se a redefinição sobre o conceito de “interesses públicos”, passa-se, então, aos seguintes pontos, entendidos como óbices à negociação do Estado com particulares no que tange à atividade sancionatória: i) atendimento dos acordos de leniência ao conceito de interesses públicos; ii) sanção como *ultima ratio* do Estado; e iii) improcedência do entendimento de que multas são recursos públicos, antes de sua aplicação.

### **3.1 Atendimento dos acordos de leniência ao conceito de interesses públicos**

Como observado, o interesse público não é uno e se torna cada vez mais fragmentado. Isso torna ainda mais abstrata sua aplicação e exige cada vez mais a composição de interesses (MARQUES NETO; CYMBALISTA, 2011). Dessa forma, sendo difuso o interesse público, pode ser a celebração de acordo a melhor forma de concretizá-lo, em detrimento de prosseguimento de processo sancionatório.

No que se refere aos interesses do Estado, componente do interesse público, a celebração de acordo de leniência deixa de aplicar sanção (ou a reduz) para obter uma série de outros benefícios, dentre os quais a reparação do dano, a melhoria de programas

internos empresariais de integridade, a identificação de formas de atuação criminosas e a obtenção de provas contra outros responsáveis.

Desta feita, são obtidos diversos outros benefícios com a celebração de acordo substitutivos que jamais seriam realizados por meio da atividade sancionadora regular. Concretiza-se, nessa medida, o atendimento ao princípio do interesse público, cuja compreensão não pode se restringir ao crescimento dos cofres públicos com o pagamento de multas. Aliás, ainda que assim fosse, o fornecimento de um conjunto fático-probatório robusto através de um programa de leniência adequado é capaz de revelar com maior precisão outros envolvidos em ilícitos, o que acaba até mesmo por ampliar a capacidade punitiva estatal.

### **3.2 Sanção como *ultima ratio* do Estado**

Muito embora por vezes o sancionamento se mostre como medida adequada para a reparação de danos sociais decorrentes de um ilícito, a atividade punitiva é *ultima ratio* do Estado, ou seja, deve ser aplicada tão somente diante da impossibilidade de resolução de situações através de outros meios menos gravosos. Não há, portanto, obstáculo para que se renuncie à atividade sancionatória com o fim de se atingir outras formas de interesse público, que podem ser múltiplas ou mais benéficas.

Nesse sentido, lecionam MARQUES NETO e CYMBALISTA (2011, p. 12):

Obviamente não se trata de simplesmente admitir um direito, opção ou uma faculdade absoluta de o regulador abdicar da aplicação de uma penalidade.

Evidentemente que o emprego de vias alternativas mais eficientes não pode ser confundido ou equiparado à mera arbitrariedade em abandonar ou descuidar do poder-dever de sancionar, no sentido mais amplo, ou seja, de oferecer resposta eficiente e dissuasiva à violação ocorrida.

Eis porque o abandono da aplicação da sanção deve ser necessariamente precedido do sopesamento das diversas alternativas colocadas à disposição do regulador para executar plenamente suas competências regulatórias, das quais a sancionatória não é senão uma das facetas. Deverá tratar-se de uma decisão consciente, motivada, revestida de objetividade, moralidade, impessoalidade e dos demais atributos de que deve ser revestido um ato administrativo. O abandono da sanção não poderá ser discriminatório, ineficiente ou ainda contrário aos interesses públicos que seriam contemplados com a aplicação da sanção.

Assim, diante da possibilidade de se atingir o mesmo objetivo através de meio menos gravoso, atente ao interesse público a renúncia sancionatória.

### **3.3 Im procedência do entendimento de que multas são recursos públicos**

Para além das sanções imateriais, representadas, por exemplo, pela declaração de inidoneidade ou pela suspensão de direitos políticos, há sanções de natureza pecuniária. Em atenção à supremacia do interesse público, conceito que deve ser abandonado, há argumentações no sentido de que são irrenunciáveis os recursos oriundos de multas, pois possuem natureza pública antes mesmo de seu recolhimento. O raciocínio não se sustenta.

Como evidenciam MARQUES NETO e PALMA (p. 52-54):

Faz-se necessário prestar um esclarecimento sobre a tese sustentada de que o montante devido de multas são recursos públicos. Isso porque os recursos de multa não são recursos públicos, nem do ponto de vista da finalidade, já que a multa não se destina à arrecadação, nem do ponto de vista orçamentário, pois que apenas após o efetivo recolhimento dos valores de multa eles serão convertidos em verba orçamentária pública.

Para tanto, utilizaremos a noção de ciclo sancionatório, que confere uma visão holística da atividade sancionatória estatal.

(...) Ao contrário do que se pode inferir, o processo administrativo sancionador não se destina à aplicação de sanção. Essa visão simplista compromete sobremaneira as garantias fundamentais do processo expressamente asseguradas na Constituição Federal no âmbito administrativo, notadamente o contraditório e a ampla defesa. Por essa razão afirmamos que o processo administrativo sancionador se destina à apuração da responsabilidade administrativa.

Assim, depreendemos como efeito jurídico imediato da decisão final de multa a constituição de obrigação pecuniária do sancionado perante o Estado em função do reconhecimento da responsabilidade administrativa apurada no processo administrativo. O sancionado está em débito e tem por obrigação pagar a quantia certa estipulada na multa. Efeito conexo, portanto, é a exigibilidade da obrigação pecuniária decorrente da multa. (...)

Até a coisa em julgado administrativa, quando a decisão se torna irrecurável, a multa não é exigível – tanto é assim que ela pode ser revista pela autoridade administrativa em sede recursal. Apenas no momento em que se verifica o trânsito em julgado administrativo ela passa a ser líquida, certa e exigível. (...)

A última etapa do ciclo sancionatório corresponde à execução da sanção, ou seja, ao cumprimento das obrigações constituídas pelo exercício da competência sancionatória. No caso da multa, como analisado, esta é uma obrigação de pagar quantia certa estipulada unilateralmente pela autoridade competente após a dosimetria.

Portanto, não há de se falar em classificação da multa como recurso público antes mesmo da instauração de processo administrativo sancionador, ou da negociação de acordo substitutivo de sanção, vez que inexigíveis os valores antes da formação da coisa julgada administrativa.

Outrossim, diante de uma nova ótica sobre o interesse público, que supera a clássica lógica de indisponibilidade, a atividade sancionatória do Estado torna-se passível de transação para que se concretizem números maiores de interesses público, como exposto anteriormente.

#### 4. **Problemas decorrentes da sobreposição de competências**

Conhecidas as atribuições dos órgãos envolvidos no sistema sancionador brasileiro relacionado aos ilícitos previstos na lei anticorrupção, bem como as peculiaridades envolvidas em cada um deles, assim como as premissas sobre interesse público das quais se parte, passemos, então, a discorrer a respeito dos problemas decorrentes da sobreposição de competências entre os órgãos. Serão observados (i) julgados do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria; (ii) conflitos existentes entre as instituições durante ou após a negociação de acordos de leniência; (iii) a repercussão da celebração de acordos de leniência em outras esferas sancionatórias; e (iv) a proposta de instituição de um balcão único.

É caso de se fazer uma ressalva. Alguns conflitos entre órgãos já foram abordados anteriormente neste trabalho, pois seria inviável demonstrar a conexão com temas da lei anticorrupção sem a apresentação exemplificativa. As atividades desempenhadas por cada braço do Estado serão, contudo, reforçadas.

Embora se suscite a sempre necessária atuação coordenada entre os órgãos da administração pública brasileira (MACHADO; PASCHOAL, 2016), os seguintes tipos de comportamento são possíveis por parte do órgãos: 1) ignorar as ações e processos decisórios de outras instituições; 2) atuar de modo independente e competir; 3) atuar de

modo independente, mas reconhecer interferência indireta; 4) atuar de modo independente e coordenar suas ações; ou 5) efetivamente realizar trabalho integrado.

De acordo com os autores (MACHADO; PASCHOAL, 2016), e como aqui exposto, a atuação coordenada não é regra. As instituições tendem a competir entre si ou reiteradamente desconsiderar o trabalho realizado pelos demais. Identificaram-se os seguintes óbices à efetiva cooperação: i) vaidade institucional para obtenção de protagonismo no combate à corrupção; ii) desconfiança por parte da instituição de origem de que as informações serão bem utilizadas pelos destinatários; iii) obstáculos temporárias, que podem resultar em ineficiência no combate à corrupção; iv) obstáculos de linguagem, com os termos utilizados por uma unidade podendo ser incompreendidos por outras; e v) raro compartilhamento de provas.

O primeiro obstáculo é totalmente injustificável e absolutamente temerário. Não há qualquer fundamentação jurídica na busca por protagonismo. O ego institucional não pode mover o Estado, ainda mais quando se trata de sua atividade limite: a sanção. Ao contrário dos outros obstáculos, nesta justificativa não há nenhum pressuposto de objetivo de atingir o interesse público. Trata-se de mera busca por protagonismo, em prejuízo aos particulares. Os demais obstáculos, no entanto, podem ser considerados como entraves passíveis de aperfeiçoamento, seja através de coordenação ou de alteração legislativa.

Ainda, conforme SANTANA (2020, p. 262-263), em diagnóstico a respeito dos conflitos identificados em acordos de leniência, é possível identificar pontos em comum entre eles: i) divergências a respeito dos limites de competência dos demais órgãos envolvidos, bem como com relação às atribuições do próprio órgão; ii) divergências de metodologias entre os órgãos envolvidos, gerando atuação conflituosa e contraproducente; e iii) ausência de cultura de cooperação entre os órgãos, que tem baixo grau de institucionalização. Todos resultam nos mesmos problemas: insegurança aos interessados em celebrar acordos de leniência e atuação ineficaz do Estado. Essas dificuldades são asseveradas também por SUNDFELD e NEVES (2023, p. 10):

A multiplicidade gera desafios, ligados sobretudo à sua eficiência e às dificuldades de distinguir as responsabilidades de agentes sobrepostos. A ausência de linhas claras de atribuição pode gerar jogos de acusação e dificuldade de incorporação de aprendizado institucional. Ainda, pode

dar margem para penalidades de efeitos idênticos (ou muito parecidos) serem aplicadas ao mesmo agente por conta da mesma conduta, apenas por serem de competência de autoridades ou instâncias estatais distintas.

É sabido que a efetividade dos acordos de leniência exige uma estrutura de incentivos comportamentais do Estado, embora o sistema de defesa da moralidade brasileiro seja difuso, independente e organizado em um complexificado sistema de rede (TAMASAUSKAS, 2020, p. 198).

Necessário, no entanto, compreender a independência entre as esferas sancionatórias sob o lógica do *ne bis in idem* (MACHADO, 2019). A autonomia deliberativa dos órgãos, ou mesmo a múltipla incidência de normativos sobre um mesmo fato apurado, não podem servir fundamento para aplicação de dupla sanção. Isso porque não há como se admitir que o direito administrativo sancionador ultrapasse e subjugué garantias fundamentais dos administrados, baseando-se exclusivamente numa insustentável independência entre as esferas sancionadoras, como se isoladas fossem de todo o ordenamento jurídico pátrio (DIAS; FERREIRA; KNOERR, 2022).

Aliás, a discussão sobre *bin in idem* nas sanções não está relacionada à restrição de independência das diversas autoridades estatais, como por vezes seus dirigentes parecem entender, mas sobre o dever de harmonizar as diferentes frentes sancionatórias como o direito do administrado de não sofrer sanções desproporcionais e que extrapole os limites do ordenamento jurídico (GABRIEL, 2021, p. 98).

A mitigação da autonomia das esferas é, inclusive, reconhecida pelo Ministério Público Federal no Estudo Técnico 01-2017-5ªCCR, que fundamenta a possibilidade de sua participação nos acordos de leniência (2017, p. 68. grifou-se):

Note-se, a propósito deste aspecto, que, na interdependente relação entre as diversas esferas de responsabilização jurídica, vige, como se sabe, a prejudicialidade da instância penal em relação às demais, já que mais gravosa e abrangente em sua capacidade de atuação. Outro fator que delinea o convívio das diversas instâncias de controle, dotando-as de racionalidade prática, inclusive, é a garantia do *ne bis in idem* na execução material de sanções aplicadas, quando idênticas ou francamente similares. E, assim como o direito penal é ativado quando valores e bens jurídicos em jogo são considerados relevantes o bastante para atrair grau de proteção mais caro à sociedade e que assegura

punição mais gravosa, a *ultima ratio*, parece adequado reconhecer também que pode ocorrer, na aplicação de normas punitivas, espécie de efeitos preclusivos ou suspensão condicionada de mais ampla ação estatal, a partir da consideração de que há suficiência do apenamento consensualmente estabelecido, a dispensar a incidência concreta de outras penas correlatas, especialmente quando há colaboração voluntária de infrator na apuração dos fatos, em resolução negociada de conflitos originados de ações delitivas. (...)

**É preciso, pois, a partir do marco legal vigente e do texto constitucional que o embasa, construir, racional e sistematicamente, novas formas de compatibilização das sanções cabíveis nas distintas esferas, em recompreensão adequada da multiplicidade de instâncias punitivas, quando houver adoção de instrumentos de consensualidade na repressão de ilícitos,** reconhecendo-se, por exemplo, a suficiência do apenamento para o colaborador, bem como sua condição privilegiada, com a aplicação de atenuantes pela colaboração prestada e a desnecessidade de reincidência de penas, quando já exaurida sua finalidade com a aplicação de uma ou algumas delas.

Arremata o Ministério Público Federal sobre o tema, através da Nota Técnica 01/2017 – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (2017, p. 25-26. Grifou-se):

É inaceitável, por ferir a ética que limita o agir estatal, considerar que órgãos ou instituições de controle e fiscalização, por maior autonomia que detenham nas suas restritas áreas de atuação possam sancionar livremente a colaboradora pelos fatos que são objeto da leniência, desconsiderando compromissos assumidos pelo Estado, em nome próprio e em seu benefício, em troca do auxílio prestado na revelação de infrações. Eventualmente, novas sanções seriam somente aplicáveis quando fatos diversos, não relatados pelo colaborador, fossem noticiados e comprovados.

**É decorrência lógica, de ordem geral, a conclusão de que, tendo sido celebrado acordo de leniência de amplo espectro, com repercussões penais reflexas, advindas de negociação paralela de benefícios a pessoas físicas em colaborações ou delações correlatas, não há legitimidade no agir estatal para reprimir ou punir os mesmos fatos informados no acordo de leniência, podendo sim aplicar sanções sobre fatos que não foram informados e posteriormente comprovados. Faltam necessidade e adequação a tal proceder, do ponto de vista material e de sua utilidade.**

Contudo, como destacam MARQUES NETO e PALMA (2016. p. 33), “a cooperação existente entre as instituições de controle concentra-se na investigação,

*preservando-se a autonomia de cada entre para conduzir o processo de responsabilização em seus correspondentes âmbitos”, o que é capaz de gerar sanções desproporcionais ou sobrepostas.*

A imperiosa colaboração entre as diversas instituições no que tange às sanções encontra agasalho na teoria da autolimitação administrativa, que reveste os atos administrativo de dever de coerência. Como elucida ARAGÃO (2008, p. 6-7), a aplicação do mencionado conceito independe dos atos administrativos sobre um mesmo fato emanarem de diferentes autoridades estatais (grifou-se):

tem-se que a doutrina das autolimitações administrativas deve ser aplicada mesmo quando se esteja diante de órgãos administrativos distintos, desde que integrantes da mesma Administração Pública, já que é essa a pessoa jurídica de quem o dever de coerência é exigido. **A compartimentalização das atividades da Administração não constitui justificativa para que se possa impingir aos administrados decisões de teor contraditório.**

Conclui-se, assim, com base na teoria da autolimitação administrativa, que os atos do Estado devem ser interpretados de maneira una, independentemente de sua fragmentação, ou compartimentalização, em esferas de atuação. No que se refere aos acordos de leniência em particular, caso a interpretação fosse em sentido diverso, estaria o Estado entabulando um acordo que nunca teve a pretensão de cumprir, ao colocar todo o restante de seu aparato de prontidão para promover a responsabilização judicial e administrativa pelos mesmos fatos que fundamentam a avença.

Por esse motivo, uma vez celebrado, o acordo de leniência deve ser dotado de oponibilidade erga omnes em relação aos demais agentes envolvidos no sancionamento (OLIVEIRA, 2021). Tal conclusão é evidente quando se tem em mente os objetivos a que se prestam os acordos de leniência, que conjugam o interesse do particular em reduzir sanções e os múltiplos interesses do Estado (obtenção de provas; ressarcimento de dano; promoção da integridade privada e outros). O acordo de leniência decorre de um reposicionamento do conceito de interesse público, assim, muito mais amplo do que a tradicional “supremacia do interesse público”.

Ou seja, a necessidade de atuação harmônica entre os agentes envolvidos no microsistema anticorrupção não se justifica apenas pela segurança jurídica, mas também

pela garantia de efetividade aos programas de leniência instituídos (ATHAYDE, 2019, p. 261).

É em sentido semelhante que já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em acórdão paradigmático, da lavra do Ministro Gilmar Mendes, que, ao mesmo tempo, analisou quatro mandados de segurança impetrados contra decisões do Tribunal de Contas da União. Conforme será demonstrado a seguir, o mencionado acórdão demonstra a posição da Corte de Cúpula sobre a matéria, apontando para a necessária articulação entre os diversos órgãos do Estado brasileiro.

#### **4.1 O Supremo Tribunal Federal**

Diante da atuação desconcertada entre os diversos atores do Estado Brasileiro envolvidos na aplicação da Lei Anticorrupção, foi necessário suscitar a intervenção do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. A apreciação da corte sobre o tema envolveu os mandados de segurança 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526, todos impetrados contra ato coator do Tribunal de Contas da União. Os *writs* podem ser sintetizados pelo quadro a seguir<sup>14</sup> e foram reunidos para julgamento conjunto por tratarem todos sobre a contratação para obras da Usina Nuclear de Angra III:

MS	Impetrante	Postura colaborativa adotada	Ato coator do TCU
34.435	Andrade Gutierrez	Celebração de acordo de leniência com o MPF e TCC com o CADE. Após o ato coator, a empresa negociou acordo com CGU/AGU.	Ameaça de aplicação de pena de inidoneidade através do Acórdão 483/2017-Plenário.
36.173	Artec	Não há.	Sanção baseada em prova declarada ilegal pelo STF no âmbito do Inquérito 3.732.
36.496	UTC	Celebração de acordo com CGU/AGU.	Declaração de inidoneidade pelo prazo de cinco anos.

<sup>14</sup> Tabela 3: Síntese dos Mandados de Segurança impetrados contra decisões do TCU. Autoria própria.

36.526	Queiroz Galvão	Colaboração com fornecimento de elementos ao TCU.	Aplicação da sanção de inidoneidade, a despeito da colaboração.
--------	----------------	---	---

A análise aqui apresentada se restringirá às manifestações voltadas às situações fáticas que envolvem a Andrade Gutierrez e a UTC, pois o interesse aqui desenvolvido se refere ao sancionamento por órgão da administração pública em caso de prévia aplicação de sanção, diante dos mesmos fatos, por outro órgão.

A Procuradoria-Geral da República posicionou-se, em todos os casos, pela denegação das ordens, ao argumento de que a *“celebração de acordo de leniência não compromete a autonomia decisória da Corte de Contas e não pode afastar o Tribunal do exercício de suas funções”*.

Merece nota a manifestação da AGU com relação ao caso da Andrade Gutierrez, no sentido de ser inviável a aplicação de sanção pelo TCU pelos fatos tratados em acordo de leniência.

Quanto aos casos envolvendo Andrade Gutierrez, UTC e Queiroz Galvão, o TCU, em seu ato coator, entendeu que deveria ser dispensado tratamento diferenciado à Andrade Gutierrez, diante da celebração de acordo de leniência, consistente em realizar suspensão condicional da pena, sujeita à imposição em caso de descumprimento do ajustado. No entanto, a suspensão ficou condicionada *“à apresentação, pelo Ministério Público Federal, de compromisso das empresas em colaborar com os processos de controle externo do TCU”*.

O Ministro relator determinou liminarmente a suspensão da aplicação da pena de inidoneidade, o que foi cumprido pelo TCU. Contudo, a Corte determinou a indisponibilidade de bens da empresa, com a finalidade de garantir o integral ressarcimento do débito em apuração, no valor original de R\$ 290.613.598,39 (referente a 01/07/2008).

Assemelha-se a tal situação os fatos relacionados à UTC Engenharia, também impetrante. À empresa foi imposta sanção de inidoneidade pelo TCU, a despeito de acordo celebrado com CGU e AGU.

Conhecidos os fatos, o Ministro relator faz relevante consideração, em termos que dão suporte ao desenvolvido neste trabalho (BRASIL, 2021. p. 40-41):

No enfrentamento da discussão aqui colocada, não há dúvidas acerca da competência da Corte de Contas para fiscalizar a aplicação do dinheiro público, bem como a quantificação de eventual dano ocasionado ao erário, buscando sua efetiva reparação.

(...) A discussão que se coloca, todavia, é a de se o poder sancionador do Tribunal de Contas da União (TCU) é de alguma maneira impactado pela disciplina dos acordos de leniência da Lei Anticorrupção firmados com o CGU/AGU ou ainda pela disciplina do chamado Acordo de Leniência do MP.

Como já assentado no presente voto, a interpretação conjugada dos múltiplos regimes de leniência que se inserem no microsistema anticorrupção deve zelar (i) pelo alinhamento de inventivos institucionais à colaboração e (ii) pela realização do princípio da segurança jurídica, a fim de que os colaboradores tenham previsibilidade quanto às sanções e benefícios premiais cabíveis quando da adoção de postura colaborativa com o Poder Público.

E sobre o tema adequadamente completa o relator (p. 46):

Diante desses termos pactuados, é importante que a Administração Pública atue de forma coordenada, e não de maneira contraditória e incoerente, de modo a se gerar a aplicação de sanções como se não houvesse colaboração voluntária. É uma responsabilidade do Estado zelar para que as empresas investigadas não tenham a percepção de que a Administração Pública está desonrando os seus compromissos.

Ainda que, do ponto de vista estritamente normativo, a celebração dos contratos de Leniência Anticorrupção previstos na Lei 12.846/2013 de fato não fulmine a atuação sancionadora do TCU baseada na Lei 8.443/1992, há inegável sobreposição fática entre os ilícitos admitidos pelas colaboradoras perante a CGU/AGU e o objeto de apuração do controle externo.

Se tal sobreposição fática não for considerada de forma harmônica, sobreleva-se o risco de determinada empresa ser apenada duas ou mais vezes pelo mesmo fato, a despeito de não ser evidente a pluralidade de bens jurídicos tutelados pelas distintas esferas de responsabilização.

O entendimento do relator, assim, alinha-se com a argumentação aqui descrita: a possibilidade de um órgão da administração sancionar particular por fatos já sancionados

por outro braço do Estado, especialmente se de maneira consensual, é incompatível com a Constituição Federal e com os próprios objetivos que norteiam a instituição do regime de leniências.

Por outro lado, entendeu o STF pela viabilidade de o TCU, a despeito da celebração de acordo por outra instituição do Estado brasileiro, seguir com sua atividade de perseguição de dano ao erário que eventualmente não tenha sido reparado pelo acordo celebrado.

#### **4.2 A repercussão do acordo de leniência em outros diplomas legais**

O regime sancionatório múltiplo por atos lesivos ao erário brasileiro é um conjunto de medidas e penalidades aplicadas a indivíduos ou empresas que praticam condutas prejudiciais aos recursos públicos do Brasil. Esse regime visa resguardar os interesses do Estado e da sociedade como um todo.

No Brasil, existem diversas leis e normas que estabelecem o regime sancionatório múltiplo, cada uma com suas especificidades. Dentre elas, destacam-se a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992).

A Lei de Improbidade Administrativa define os atos praticados por agentes públicos e particulares considerados ímprobos e estabelece as sanções correspondentes. Essas sanções podem incluir desde a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos até o ressarcimento integral do dano causado ao erário e o pagamento de multas.

Já a Lei Anticorrupção estabelece medidas de responsabilização administrativa e civil para empresas envolvidas em atos lesivos contra o erário. Ela prevê a aplicação de multas, a publicação da decisão condenatória, a proibição de contratar com o poder público e até mesmo a dissolução da pessoa jurídica em casos mais graves.

No âmbito das licitações e contratos públicos, a Lei de Licitações e Contratos estabelece regras para a seleção de fornecedores pelo poder público, com o objetivo de garantir a transparência, a eficiência e a legalidade nesses processos. Ela também prevê sanções para aqueles que praticam fraudes ou atos irregulares nesse contexto, como a

declaração de inidoneidade, a suspensão temporária de participação em licitações e a aplicação de multas.

Soma-se aos diplomas acima mencionados, a LOTCU, voltada ao sancionamento de condutas relacionadas a fraudes em licitações e à recuperação de recursos utilizados de forma inapropriada ou desviados a fins escusos e lesivos ao erário;

Frise-se que um regime sancionatório múltiplo deve visar não apenas punir os infratores, mas também prevenir a ocorrência de atos de corrupção e desvio de recursos públicos. Ao estabelecer penalidades proporcionais e dissuasivas, ele busca criar um ambiente de integridade e ética no setor público, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e transparente.

Embora o regime sancionatório múltiplo por atos lesivos ao erário brasileiro tenha como objetivo combater a corrupção e proteger os recursos públicos, existem alguns problemas e desafios associados a sua aplicação. Como visto anteriormente, os problemas podem ser sintetizados nos seguintes tópicos:

- Falta de coordenação entre os órgãos de controle: A atuação de diversos órgãos de controle pode gerar problemas de coordenação e sobreposição de competências. Isso pode levar a investigações duplicadas, conflitos de jurisdição e falta de eficiência na responsabilização dos envolvidos.
- Persecução sancionatória múltipla pelos mesmos fatos: as leis que regem o regime sancionatório são sobrepostas e podem gerar sanções múltiplas pelos mesmos fatos. Não fosse suficiente a multiplicidade de sanções, decorrentes de diplomas legais diversos, a persecução sancionatória está a cargo de esferas diferentes da administração pública, que não interagem para a detração das penas aplicadas.
- Desigualdade de tratamento: A aplicação de sanções nem sempre é igual para todos os envolvidos (FREITAS, 2022) e implica distorções ao sistema de acordos de leniências. Reiteradamente as empresas lenientes são as primeiras a sofrer as consequências.

Para concluirmos a respeito da sobreposição das esferas sancionatórias, é preciso analisar como a aplicação da lei anticorrupção interfere nos demais diplomas. O diploma dispõe expressamente sobre a possibilidade de transigir a respeito das sanções aplicadas com base na Lei de Licitações e Contratos (art. 17). Contudo, apesar de não asseverar expressamente a possibilidade de cumulação de penas, fixa que eventuais sanções aplicada com base na Lei Anticorrupção não afetam os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes da Lei de Licitações e da Lei de Improbidade Administrativa. A lei de improbidade administrativa, por sua vez, também estabelece que as sanções dela decorrentes aplicam-se “independentemente” das sanções previstas em outros diplomas.

Nesse sentido, como assevera MENDES (2021, p. 18), *“fica claro que as condutas passíveis de punição pela Lei Anticorrupção também podem configurar, além de crimes, outras infrações administrativas e também com repercussões judiciais”*. Ou seja, é evidente que os fatos que geram sanções da lei anticorrupção também estão sujeitos a sanções previstas em outras legislações. Apesar de levantar a atração de normativos múltiplos em decorrência de determinados ilícitos, assim discorre MENDES (2021, p. 21) a respeito da sobreposição de outros regimes e aquele existente na lei anticorrupção (grifou-se):

"interpretação do art. 17 sugere, especificamente para os casos de atos lesivos à administração pública (art. 5º) que também configurem violação à Lei 8.666/1993, que a Administração Pública poderá estender os benefícios do acordo de leniência anticorrupção à imunização das sanções de que tratam os arts. 66 a 68 da Lei Geral de Licitações: (...)

**Embora a sanção de inidoneidade aplicada com base na Lei 8.443/1992 não esteja contemplada expressamente na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), a aplicação desta penalidade pela Corte de Contas resultará em ineficácia da cláusula que prevê a isenção ou a atenuação das sanções administrativas estabelecidas nos arts. 86 a 88 da Lei 8.666/1993, por consequência, esvaziando a força normativa do art. 17 da Lei 12.846/2013, pois os efeitos práticos das sanções mencionadas são semelhantes, senão coincidentes”**

Veja-se que o Supremo Tribunal Federal, apesar de suscitar a incidência de normativos múltiplos capazes de sancionar uma mesma conduta, entende pela identidade

entre as sanções decorrentes da Lei de Licitações e Contratos e das decorrentes da Lei Orgânica do TCU, no que diz respeito à inidoneidade. Mais uma vez, não se trata de afastar a capacidade de atuação do controle externo, mas de harmonizá-lo à vedação ao bis in idem, princípio geral do direito.

Foi para esse objetivo que se introduziu o § 3º no art. 22 da LINDB, estabelecendo que “*as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato*”. Assim, a lei “*pretendeu acabar com a confusão que a multiplicidade institucional pode causar ao exercício do poder sancionador do estado e cujas consequências perniciosas quem sofre é o sancionado*” (GABRIEL, 2021. p. 99).

Trata-se de normativo para conciliar o direito sancionador, na linha de MACHADO (2019, p. 286), ao entender que “*conceber a independência como indiferença funciona como um bloqueio à reflexão jurídica sobre como diferentes programas jurídicos sancionatórios devem interagir e se relacionar quando incidentes sobre um mesmo fato*”.

Diga-se que a aplicação da tese de extensão dos efeitos dos acordos de leniência para outras esferas sancionatórias é inclusive defendida pelo Ministério Público Federal, ao sustentar a indispensabilidade da transversalidade no agir estatal (Nota técnica 01-2017-5ª CCR. p. 22):

Se o acordo de leniência da LAC não se estender a outras esferas de responsabilização, quando cabível, por múltipla incidência sancionatória - improbidade administrativa, infrações à ordem econômica e sanções do controle externo - dificilmente esta técnica especial de investigação terá potencial para efetivamente trazer eficiência e eficácia à atuação estatal sancionatória na matéria. Vislumbra-se que, se não consagrada a transversalidade, haverá desnaturação do instituto por violação da razoabilidade e proporcionalidade.

Assim, não há dúvidas de que os ilícitos responsabilizados através da lei anticorrupção, principalmente aqueles punidos de forma consensual, devem gerar efeitos em outras esferas sancionatórias, sob pena de punição desmedida. Como se sabe (SABOYA, 2014), três são os requisitos para a ocorrência de bis in idem: i) identidade

de sujeito; ii) anterior consequência sancionatória e iii) identidade de fatos e fundamentos. Estando cumulativamente presentes os requisitos, não pode o Estado renovar o *jus puniendi* sob o argumento de estar sancionando a partir de uma nova compartimentação.

Deve, como consequência, ser mitigada a tese de independência das esferas sancionatórias desenvolvida a partir do conceito de “quanto mais controle melhor”, que pairava sobre as intenções legislativas brasileiras dos anos 1990, quando se desenvolveram os principais instrumentos legais de combate a atos ímprobos. Com a necessária atenuação, reforçada pela LINDB, deve ser aplicado o instituto da detração às sanções administrativas. Para sanções em geral, pelo princípio do non bis in idem. Para sanções consensuais, cumulativamente, em razão da legítima confiança construída pelo pacto e do atendimento ao interesse público.

### **4.3 Balcão único**

Diante dos múltiplos interesses envolvidos, a solução do balcão único é um conceito que tem sido discutido como um possível instrumento para a resolução de conflitos de competência na negociação de acordos de leniência. Trata-se de um modelo em que todos os interessados fariam parte da análise e condução as negociações de acordos de leniência, evitando assim a sobreposição de competências e a possibilidade de divergências interpretativas entre diferentes órgãos de controle.

A ideia por trás do balcão único é centralizar as negociações em um único momento, sem que se dê margem para que qualquer órgão da administração posteriormente questione os termos do acordo, seja com relação às sanções ou ao dano causado. Dessa forma, busca-se agilizar e simplificar o procedimento, evitando atrasos, duplicação de esforços e insegurança jurídica.

Uma das principais vantagens do balcão único seria a de promoção da eficiência e da coerência na condução dos acordos de leniência. Com um único processo, há maior clareza e uniformidade na interpretação das normas e na aplicação dos critérios para a celebração dos acordos. Isso contribuiria para uma maior previsibilidade para as empresas envolvidas, bem como a eventuais pessoas físicas a quem os termo sejam extensíveis, que saberão exatamente com quem negociar e quais são as condições e consequências dos acordos.

Além disso, o balcão único poderia facilitar a coordenação entre diferentes órgãos de controle envolvidos na aplicação da lei, como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Para atingir tal objetivo, algumas iniciativas já foram tomadas. Destacam-se o PLS 105/2015 e a MP 703/2015. A iniciativa adotada pelo Senado da República altera a lei anticorrupção para prever a possibilidade de celebração de acordo de leniência com o Ministério Público. O projeto prevê ainda que o acordo de leniência, quando celebrado em conjunto com órgãos do Ministério Público com atribuição para exercer a ação penal e a ação de improbidade pelos mesmos fatos, poderá abranger, bem relação às pessoas físicas signatárias, as sanções penais e por improbidade decorrentes da prática do ato. O projeto, no entanto, encontra-se parado na Câmara dos Deputados, sem tramitações relevantes desde sua chegada à casa, em 2015.

A MP 703/2015, por sua vez, também previa a possibilidade de celebração do acordo de leniência com o Ministério Público, sem, contudo, fixar a possibilidade de se transigir sobre matéria penal. A medida teve vigência encerrada em 29 de maio de 2016.

As iniciativas têm méritos. Atentam-se principalmente ao descompasso existente na lei anticorrupção entre a possibilidade de o Ministério Público buscar sanções pela via judicial e a ausência de previsão para que celebre acordo sobre o tema. Deixam de lado, contudo, a multiplicidade institucional existente na persecução pela via judicial – atribuída tanto à advocacia pública quanto ao Ministério Público.

Embora louváveis os normativos, a existência de um balcão único, com múltiplos agentes do Estado, traria à baila os mesmos problemas que decorrem da sobreposição de competências sancionatórias. Enquanto as questões controvertidas são hoje suscitadas posteriormente ao acordo, seriam, com o balcão único, levantadas anteriormente à sua celebração, inviabilizando-o. No caso das legislações mencionadas, o particular continua a se ver diante da possibilidade de celebrar acordo sobre os mesmos fatos com Ministério Público e Advocacia Pública, em concurso de carrascos (MARQUES NETO, 2018).

No mais, o particular se veria em posição negocial extremamente desbalanceada (embora a posição do particular, ao negociar com o Estado, seja sempre desvantajosa). Estaria a empresa diante da necessidade de aceitar os termos impostos por quatro instituições do Estado, cuja competência sancionatória decorre de múltiplos instrumentos legais. Caso contrário, na hipótese de um único órgão não estar de acordo com os termos

entabulados, não haveria acordo algum. Trata-se exatamente do mesmo problema que se tem hoje, a necessidade de conformação com diversas esferas sancionatórias, com a exceção de que o momento seria outro.

Não obstante a manutenção da problemática central (a multiplicidade de órgãos envolvidos e de instrumentos sancionatórios), conforme levantamentos feitos, a formalização de um balcão único para negociação de acordos de leniência sequer parece ser de interesse dos órgãos envolvidos. Isso porque, como visto, um dos mais lamentáveis empecilhos à atuação coordenada do Estado é a vaidade de suas instituições e a busca por protagonismo. Com a formalização de um balcão único, que exige a participação de todos e implica em dissipação de protagonismo, não haveria centralidade em nenhuma das instituições.

Por fim, sobre o tema do balcão único cumpre tecer comentário a respeito do Acordo de Cooperação Técnica assinado em agosto de 2020, sob a liderança do Supremo Tribunal Federal, em matéria de combate à corrupção. Participam do acordo STF, TCU, CGU, AGU e Ministério da Justiça.

O acordo tinha como objetivo atingir a articulação interinstitucional para cooperação, uniformização e harmonização de temas ligados à aplicação da lei anticorrupção. Uma das determinações do acordo, inclusive, é a *“inaplicabilidade pelas SIGNATÁRIAS DO ACT de sanções adicionais àquelas aplicadas ao colaborador no acordo de leniência, com fundamento nos fatos admitidos e nas provas diretas ou derivadas do acordo de leniência”* (p. 7). Outro princípio é a vedação à *“imposição de obrigações e sanções em medida superior àquelas condizentes ao atendimento do interesse público e à recuperação de ativos em montante suficiente à prevenção do ilícito e à justa indenização dos prejuízos ao erário”* (p. 8). Prevê ainda o mencionado acordo o princípio do *non bis in idem*.

O pacto não demonstrou ter surtido efeitos. Trata-se, assim, de mais um acordo descumprido pelo Estado. Como restou demonstrado nos capítulos anteriores, notadamente o TCU seguiu sancionando empresas pelos mesmos fatos punidos através dos acordos de leniência, ao argumento de que as instâncias sancionatórias são independentes.

## **5. Conclusão e contribuições ao sistema sancionatório brasileiro**

Como conceito basilar à efetividade dos programas de leniência, e outros que pressupõe a atuação consensual entre Estado e particular, deve-se promover o abandono teórico do princípio da supremacia do interesse público. Isso porque, para além de não haver necessária identidade entre interesse público e interesse do Estado, o conceito de supremacia do interesse público agrega a ideia de que interesses de particulares são inconciliáveis com os interesses do Estado, assim como que os interesses particulares jamais poderiam corresponder ao interesse público.

Conforme exposto, o sistema anticorrupção brasileiro é complexo e multifacetado. Além da diversidade de órgãos estatais envolvidos na atuação sancionatória, há uma multiplicidade de legislações que ensejam diferentes regimes de responsabilização a pessoas físicas e jurídicas pelo cometimento dos mesmos ilícitos.

Diante do embaralhamento do sistema de combate à corrupção brasileiro, emergem diversos pontos conflituosos relacionados à imposição de punições duplas às empresas lenientes, seja pela sobreposição de competências dos órgãos de controle para atuação no tema, seja em razão dos variados regimes legais que são capazes de sancionar um mesmo ilícito, com a lei da empresa limpa, a lei de licitações e contratos, a lei de improbidade administrativa e a lei orgânica do Tribunal de Contas da União.

Nesse contexto, a atuação descoordenada do Estado brasileiro, que gera inquestionável insegurança jurídica aos colaboradores, é um dos principais fatores para o desestímulo à celebração de acordos de leniência por aqueles que pretendem aderi-lo. Isso porque, embora uma das pretensões das empresas colaboradoras seja a de dar ponto final à questão, a celebração do acordo de leniência poderá implicar em novos e desconhecidos litígios, cujos impactos são inviáveis de se mensurar e ocasionalmente podem ser mais drásticos que o próprio cumprimento integral das sanções.

Dessa maneira, mais do que estimular a cooperação entre os órgãos envolvidos no microsistema de combate à corrupção no Brasil, é necessário harmonizar todo o sistema legislativo de persecução (administrativa, judicial e criminal) pela prática de ato do qual decorra dano ao erário<sup>15</sup>, seja com relação ao devido equacionamento do múltiplos

---

<sup>15</sup> Em sentido semelhante, MACEDO e SANT'ANA (2019, p. 24):

"O fato de se ter uma única fonte normativa que regulamente o programa de leniência no Brasil, com efeito, parece ir em direção ao atingimento dos objetivos acima. Previsibilidade, transparência e segurança jurídica nas negociações são, conforme dito, elementos essenciais para o mercado. A ideia de se concentrar tudo

legitimados para perseguir uma mesma pena (ex.: múltiplos legitimados para ação de improbidade, que não necessariamente abrirão mão da persecução por acordo celebrado por outro legitimado), seja com relação a normativos cujas penas pela prática de fatos idênticos se sobrepõe.

A solução de se pleitear tão somente a cooperação institucional parece vacilante e volúvel. É de se notar pelos resultados práticos do ACT liderado pelo STF no ano de 2020. Trata-se de solução provisória, que não pode perdurar à eternidade, e a partir da qual inevitavelmente surgirão conflitos. Somente a harmonização das regras sancionatória através do endereçamento legislativo da temática é capaz de comportar o tema de modo que prevaleça a segurança jurídica, para os lenientes e para o Estado.

Aliás, a substituição da necessidade de confiança na palavra dos homens pela expressa e adequada previsão da lei é princípio basilar para o desenvolvimento do direito administrativo moderno. O império do direito sucedeu a incerteza.

Em outra esfera, não é possível mais tratar a democracia de um país que se institucionalizou ao longo de 35 anos como uma República recém-saída de uma ditadura, quando era legítima a tese de que o poder executivo merecia ser observado com múltiplas esferas de revisão de seus atos. Os órgãos da administração pública brasileira são hoje sólidos, competentes e merecem receber a confiança dos particulares. É necessário, no entanto, que a atuação concertada das instituições aponte para a possibilidade de se conceder voto de confiança.

O instituto do acordo de leniência, assim como outros que sirvam de meio de obtenção probatória, não se compatibiliza com uma lógica de direito administrativo estático e ultrapassado. Parece oportuno destacar que a harmonização legislativa do sistema anticorrupção brasileiro, notadamente no que se referente aos casos envolvendo acordos, passa necessariamente pelo incentivo ao protagonismo dos órgãos lesados com a atividade ilícita perpetrada.

Assim, diante de um Estado sobre o qual não se pode sustentar qualquer tipo de aparelhamento sistemático, o controle de outra instituição do Estado sobre o poder executivo deve perder relevo. Deve-se concentrar, primariamente, na identificação de ilícitos pelo próprio órgão lesado – o que demonstra sua eficiência. O controle (feito pelo

---

em apenas uma única normatização parece solucionar o grande problema da falta de confiança no “programa de colaboração premiada brasileiro”.

TCU e pelo MPF) deve, assim, ficar em segundo plano, regendo-se pelo princípio da subsidiariedade, ou seja, com atuação restrita às hipóteses de inércia do ente público lesado (seja para a celebração de acordo, seja para a propositura de ações próprias).

Ora, se servem as instituições de controle para fiscalizar a adequada adoção de medidas pelo poder executivo, não é crível que o mencionado controle antecipe-se na apuração de fatos para os quais já se adotam providências por meio do poder executivo, em âmbito de controle e poder sancionatório internos.

A aplicação da tese de subsidiariedade, contudo, não implica em colocar Ministério Público e Tribunal de Contas da União no banco de reservas. Além de os mencionados órgãos terem competências outras que não a perseguição de lesa ao erário, suas atuações ganham extrema relevância para a responsabilização em caso de falha do controle interno, ou mesmo em hipóteses em que se revelam omissões ou negligências da mencionada fiscalização. A previsão de atuação subsidiária, ainda, é capaz de corrigir eventuais projetos antirrepublicanos cuja pretensão seja o desmonte do aparelho investigativo do Estado.

É de se concluir, ainda, que a importação a partir do FCPA do modelo de consensualidade no enfrentamento à corrupção não considerou a complexidade institucional brasileira, que prevê multiplicidade normativa e de órgãos atuando no combate à corrupção, diferindo-se consideravelmente do arranjo institucional existente nos Estados Unidos. Diga-se, ainda, que um dos motivos apontados para o sucesso do modelo de leniências norte-americano se deve ao fato de seu sistema anticorrupção ser praticamente de agência única, o que facilita a negociação e a manutenção dos acordos realizados.

No mais, ainda que o modelo de negociação de acordos substitutivos de sanção também tenha se inspirado pela bem-sucedida experiência conduzida pelo CADE, o sistema brasileiro de defesa da concorrência não traduz multiplicidade institucional que, em algum grau, assemelhe-se ao sistema brasileiro de tutela da probidade, seja pela multiplicidade de normativos, seja pelo número de agentes envolvidos em sua persecução.

## **Referências bibliográficas**

ALVES, Francisco S. M. Repercussão dos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público Federal sobre as competências do Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n. 3, p. 71, 2018.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *REDAE* (Salvador), v. 14, p. 1-15, 2008.

ATHAYDE, Amanda. Manual dos acordos de leniência no Brasil. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

ATHAYDE, Amanda. Manual dos acordos de leniência no Brasil. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. Submissão de acordos de leniência ao TCU necessita de esclarecimentos. *Revista Consultor Jurídico*, fev. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-fev-23/ana-barcellos-submissao-acordos-leniencia-tcu-gera-duvidas> Acesso em: 29/06/2023.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BISSOLI, Leonardo. Controle da corrupção e discricionariedade: os meios de accountability dos agentes públicos e as licitações e contratações públicas. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

BRASIL. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) em matéria de combate à corrupção no Brasil. 2020.

BRASIL. AgInt no AREsp n. 1.330.516/RN, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 17/4/2023, DJe de 3/5/2023

BRASIL. AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.589.195/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 7/6/2021, DJe de 10/6/2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 03/07/2023

BRASIL. Controladoria-Geral da União. ACORDO DE LENIÊNCIA FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU) E AS EMPRESAS ANDRADE GUTIERREZ INVESTIMENTOS EM ENGENHARIA S/A, ANDRADE GUTIERREZ ENGENHARIA S/A e ANDRADE GUTIERREZ S/A. Brasília, 18 dez. 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/andrade-gutierrez.pdf>. Acesso em: 15/06/2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. ACORDO DE LENIÊNCIA FIRMADO ENTRE A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU) E AS EMPRESAS CAMARGO CORRÊA CONSTRUÇÕES E PARTICIPAÇÕES S.A., CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORRÊA S.A., E MOVER PARTICIPAÇÕES S.A. Brasília, 31 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/camargo-correa.pdf>. Acesso em: 15/06/2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. ACORDO DE LENIÊNCIA FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU), O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF) E AS EMPRESAS MULLEN LOWE BRASIL PUBLICIDADE LTDA e FCB BRASIL PUBLICIDADE E COMUNICAÇÃO LTDA. Brasília, 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/mullenlowe.pdf>. Acesso em: 15/06/2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. ACORDO DE LENIÊNCIA FIRMADO ENTRE A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU) E AS EMPRESAS CONSTRUTORA OAS S.A. – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, COESA ENGENHARIA LTDA., OAS LOGÍSTICA E COMÉRCIO EXTERIOR S.A., OAS ÓLEO E GÁS S.A., OAS EMPREENDIMENTOS S.A. – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, OAS DEFESA S.A., OAS ENERGY GMBH, OAS AFRICAN INVESTMENTS LTD., OAS CENTRAL AMERICA INVESTING LIMITED (BVI), e OAS S.A. EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. Brasília, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/acordo-caso-02-para-publicacao-21fev2020.pdf>. Acesso em: 15/06/2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. ACORDO DE LENIÊNCIA FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU, A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU E AS EMPRESAS QUE INTEGRAM O GRUPO ECONÔMICO DA ODEBRECHT. Brasília, 9 jul. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/odebrecht.pdf>. Acesso em: 15/06/2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. ACORDO DE LENIÊNCIA FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU), A PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS) E AS EMPRESAS SBM OFFSHORE N.V. E SBM HOLDING INC., S.A. Brasília, 26 jul. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/sbm.pdf>. Acesso em: 15/06/2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. ACORDO DE LENIÊNCIA FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU) E AS EMPRESAS UTC PARTICIPAÇÕES S.A., UTC ENGENHARIA S.A. E CONSTAN S.A. - CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO. Brasília, 10 jul. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/utc.pdf>. Acesso em: 15/06/2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Portaria Conjunta n. 4, de 9 de agosto de 2019. Define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. Diário oficial da União: seção 1, Brasília, n. 155, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34882>. Acesso em: 12/06/2023.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm). Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 12/06/2023.

BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.129-de-11-de-julho-de-2022-414406006>. Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. EREsp n. 260.821/SP, relator Ministro Luiz Fux, relator para acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Primeira Seção, julgado em 23/11/2005, DJ de 13/2/2006, p. 654.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm#:~:text=Lei%207.347&text=Lei%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Disciplina%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%BAblica,VETADO\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm#:~:text=Lei%207.347&text=Lei%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Disciplina%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%BAblica,VETADO)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 03/07/2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 12/06/2023.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em: 12/06/2023.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 12/06/2023.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm). Acesso em: 12/06/2023.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 12/06/2023.

BRASIL, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 03/07/2023.

BRASIL, Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República. [2018e]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12/06/2023.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm). Acesso em: 03/07/2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. [2021d]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193). Acesso em: 12/06/2023.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1).

Acesso em: 12/06/2023.

BRASIL. Lei nº 14.470, de 16 de novembro de 2022. Altera a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência), para prever novas disposições aplicáveis à repressão de infrações à ordem econômica. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14470.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14470.htm). Acesso em: 03/07/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. (Distrito Federal). Mandado de Segurança nº 35.435. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-131. MANDADO DE SEGURANÇA 35.435 DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA 35.435 DISTRITO FEDERAL DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. INVESTIGAÇÕES RELACIONADAS A FRAUDES NA CONSTRUÇÃO DA USINA TERMONUCLEAR DE ANGRA III. IMPETRANTES SIGNATÁRIAS DE ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI 12.846/2013 CELEBRADOS COM A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), COM A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU) OU COM O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). MÚLTIPLAS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE AS ENTIDADES E HARMONIZAÇÃO DAS SANÇÕES PREMIAIS. SOBREPÓSICÃO DOS ILÍCITOS ADMITIDOS PELAS COLABORADORAS PERANTE A CGU/AGU OU MPF COM OS RESPECTIVOS OBJETOS DE APURAÇÃO PELO TCU EM SEDE DE CONTROLE EXTERNO. INEFICÁCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA. IMPOSIÇÃO E AMEAÇA DE SANÇÃO DE INIDONEIDADE PREVISTA NO ART. 46 DA LEI 8.443/1992. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA. DESPROPORCIONALIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA. [...]. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília, DF, 30 mar.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449864/false>. Acesso em: 13/06/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 483/2017. Acompanhamento 016.991/2015-0. Relator: Min. Bruno Dantas, 22 de março de 2017f. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A483%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A483%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 13/06/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 2638/2019. TC 013.386/2017-4. Relator: Min. Bruno Dantas, 30/10/2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2356503/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2356503/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 414/2021. TC 013.386/2017-4. Relator: Min. Benjamin Zymler, 03/03/2021. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2462760/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2462760/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em: 03/07/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 2092/2021. TC 006.771/2020-3. Relator: Min. Vital do Rêgo, 01/09/2021. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2473499/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2473499/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 2784/2022. Representação 006.771/2020-3. Relator: Min. Vital do Rêgo, 13/12/2022. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2546251/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2546251/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 254/2023. Relator: Min. Antonio Anastasia, 15/02/2023. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/013.384%252F2017-1/%2520/score%2520desc/9>. Acesso em: 03/07/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 977/2023. TC 013.390/2017-1. Relator: Min Benjamin Zymler, 17/05/2023. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2590546/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2590546/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso: 03/07/2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 991/2023. Representação 006.725/2020-1. Relator: Min. Weder de Oliveira, 17/05/2023. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2570435/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2570435/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei nº 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Tribunal de Contas da União. [2015d]. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/\\*/NUMATO%253A74%2520NUMANOATO%253A2015/score%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/*/NUMATO%253A74%2520NUMANOATO%253A2015/score%2520desc/0/%2520). Acesso em: 03 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União sobre os processos de celebração de acordo de leniência pela Administração Pública federal, nos termos da Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013. Diário Oficial da União: seção 1: Tribunal de Contas da União, ed. 250, p. 172, 31 dez. 2018l. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496575/do1-2018-12-31-instrucao-normativa-n-83-de-12-de-dezembro-de-2018-57496397](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496575/do1-2018-12-31-instrucao-normativa-n-83-de-12-de-dezembro-de-2018-57496397). Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento 5023972-66.2017.4.04.0000. Terceira Turma, Relatora Desembargadora Vânia Hack de Almeida, DJe 24.8.2017.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ACORDO DE LENIÊNCIA FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF) E A CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORRÊA - CCCC. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/acordos/doc\\_acordos\\_votos/Acordo\\_CamargoCorrea\\_prpr0030112-2015.pdf](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/acordos/doc_acordos_votos/Acordo_CamargoCorrea_prpr0030112-2015.pdf). Acesso em: 05/07/2023

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Estudo técnico 01/2017 – Estudo sobre inovações da Lei 12.846 e o papel do Ministério Público nos acordos. p. 1–131, 2017. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudos-e-notas-tecnicas/docs/Estudo\\_Tecnico\\_01-2017.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudos-e-notas-tecnicas/docs/Estudo_Tecnico_01-2017.pdf)>.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Nota técnica 01/2017. Nota Técnica sobre Acordo de Leniência e seus efeitos, elaborada pela Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, vinculada à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>. Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Nota técnica 02/2018. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%20\\_2018.pdf](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%20_2018.pdf). Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Nota Técnica 1/2020 – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão sobre Termos de Adesões ou Subscrições de pessoas física sem

Acordos de Leniência, celebrados pelo MPF, nos termos da Lei 12.846 e da Lei 8.429, no domínio da improbidade administrativa. p. 1–56, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Nota Técnica 02/2020 – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Sobre o Acordo de Cooperação Técnica assinado pela AGU, CGU, TCU e MJ, em 6.8.2020, com participação do STF, em relação aos Acordos de Leniência, da Lei 12.846, de 2013. p. 1–47, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Orientação 07/2017 – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate a corrupção – Acordos de Leniência. 2017.

BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Orientação Conjunta 01/2018 – Acordos de colaboração premiada - 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão. 2018.

BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Orientação Conjunta 03/2018 – 2ª, 4ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória 703, de 18 de Dezembro de 2015. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm). Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. Reunião ordinária para julgamento do TC 013.390/2017-1 – Plenário do Tribunal de Contas da União, 17/05/2023. Disponível em: [https://youtu.be/m\\_yydBdydA8?t=5946](https://youtu.be/m_yydBdydA8?t=5946). Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado 105, de 2015. Autoria: Senador Ricardo Ferraço. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120017>. Acesso em 03/07/2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado de Direito. Fundação Mário Soares, 1999. Pp. 74-75.

DANTAS, Bruno. Acordos de leniência e os limites de atuação de cada órgão. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-28/bruno-dantas-acordos-leniencia-limites-atuacao-orgaos> . Extraído em 07.06.2023, às 01h28.

DI PIETRO, Maria Sylvania. Direito administrativo. 33ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIAS, Jean Colbert; KNOERR, FERNANDO GUSTAVO ; FERREIRA, A. . O direito penal e o direito administrativo sancionador como peças do macrosistema punitivo brasileiro e a rejeição ao bis in idem. REVISTA BONIJURIS, v. 34, p. 76-89, 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Foreign Corrupt Practices Act of 1977. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/78dd-1> . Acesso em 03/07/2023.

FREITAS, Sarah Roriz de. Acordos de leniência anticorrupção sob a perspectiva do Tribunal de Contas da União: como a Corte de Contas sanciona os signatários dos acordos celebrados entre 2017 e 2021?. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

GABRIEL, Yasser Reis. Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LIMA, Renato Brasileiro de. Legislação Criminal Especial Comendatada 2<sup>a</sup> edição : Juspodivm 2014 Salvador/BA p. 520 e p.529

MACEDO, A. C.; SANTAANA, R. M. . BALCÃO ÚNICO PARA NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3424277>. Extraído em 27.06.2023, às 19h09.

MACHADO, Maíra Rocha. Independência como indiferença: ne bis in idem e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 55,p. 257–295, 2019.

MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Novos Estudos*,v. 104, p. 11–36, 2016.

MACIEL, Moises. O Acordo de Leniência no combate à corrupção. Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, ano 1, n. 02, p. 11-22, jul./dez. 2019.

MARINHO DA COSTA, Yahn Rainer Gnecco. Delineamentos sobre a responsabilidade das pessoas jurídicas por atos de corrupção no Brasil. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regulação Estatal e Interesses Públicos. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Sistema anticorrupção do país gera incerteza jurídica. Publicado em 19/08/2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-19/floriano-marques-neto-sistema-anticorruptao-gera-incerteza-juridica>. Extraído em 22.05.2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. CYMBALISTA, Tatiana Matiello. Os Acordos Substitutivos do Procedimento Sancionatório e da Sanção. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito público, nº 27, agosto/setembro/outubro, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, R.V. A Lei 13.655/2018 e os novos paradigmas para os acordos substitutivos. Publicado em: 11/05/2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-11/opiniaio-lindb-paradigmas-acordos-substitutivos>. Acesso em 03/07/2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Juridicidade e Controle dos Acordos Regulatórios: o caso TAC Anatel. 2017. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4296871/mod\\_resource/content/1/Juridicidade%20e%20Controle%20dos%20Acordos%20Regulatórios%20%20O%20Caso%20TAC%20ANATEL.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4296871/mod_resource/content/1/Juridicidade%20e%20Controle%20dos%20Acordos%20Regulatórios%20%20O%20Caso%20TAC%20ANATEL.pdf). Acesso em 19.06.2023.

MATIAS, J. M. S. Aspectos Penais da Lei Anticorrupção. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 52, p. 78, 2021.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O limite da improbidade administrativa: comentário à Lei nº 8.429/92. – 5 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MENDES, Gilmar; FERNANDES OLIVEIRA, Victor. Acordos de leniência e regimes sancionadores múltiplos. Publicado em 13/04/2021. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/acordos-de-leniencia-e-regimes-sancionadores-multiplos-13042021>. Acesso em 12/04/2023.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SOUSA, O. A. V. . Controladoria-Geral da União: uma agência anticorrupção?. In: Marcos Augusto Perez; Rodrigo Pagani de Souza. (Org.). Controle da Administração Pública. 1ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, v., p. 323-330.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Acordos de leniência e sua oponibilidade erga omnes: Soluções a partir do sistema brasileiro anticorrupção multiagências. Jota, São Paulo, 3 mar. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-administrativo-sancionador/acordos-de-leniencia-e-sua-oponibilidade-erga-omnes-03032021>. Acesso em: 19/06/2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

REINO UNIDO. United Kingdom Bribery Act, 2010. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>. Acesso em: 03/07/2023

ROCHA E SILVA, Leonardo; LEVY, Ricardo; PARMEDIANI, Samuel Lopes. Reparação em dobro para cartéis em licitação. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/reparacao-em-dobro-para-carteis-em-licitacao.ghtml>. Acesso em: 07/06/2023.

ROSILHO, André Janjácomo. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SABOYA, Keity. Ne bis in idem: história, teoria e perspectivas / Keity Saboya. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SANTANA, Arthur Cardoso Carvalho. Corrupção e consensualismo: os acordos de leniência sob a ótica da concertação administrativa interorgânica. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

SANTOS, Silas Silva et al., Comentários ao Código de Processo Civil – Ed. 2020, Editora Revista dos Tribunais.

SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes. *O Acordo de Leniência na Lei Anticorrupção – histórico, desafios e perspectivas*. São Paulo: Trevisan, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari; NEVES, Camila Castro. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. *REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS*, 2023.

TAMASAUSKAS, Igor Sant’Anna. A corrupção política: hipótese de sobrecarga dos instrumentos jurídicos de responsabilização por atos de corrupção no Brasil. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

TAMASAUSKAS, Igor Sant’Anna. Acordo de leniência anticorrupção: uma análise sob o enfoque da teoria das redes. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

TEIXEIRA, Isis Magri. Empresas familiares representam 90% dos empreendimentos no Brasil. Jornal da USP. São Paulo, 18/10/2018. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/atualidades-em-dia-com-o-direito-boletim-18-10-empresas-familiares-representam-90-dos-empreendimentos-no-brasil/> Extraído em 23/06/2023.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros; TAMASAUSKAS, Igor. A leniência anticorrupção: as primeiras aplicações, suas dificuldades e alguns horizontes para o instituto. In BOTTINI, Pierpaolo Cruz; ASSIS MOURA, Maria Thereza de. (org.). Colaboração premiada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Acordos colaborativos, segurança jurídica e os limites da independência do MP. Publicado em: 23/10/2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-23/leniencias-questao-acordos-colaborativos-limites-independencia-funcional-mp>. Acesso em 03/07/2023.

WILLERMAN, Marianna Montebello. O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, Rio de Janeiro, 2016.