



— PRÊMIO —
MINISTRO GUILHERME PALMEIRA

2023

**MENÇÃO HONROSA
SOCIEDADE CIVIL**

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

RENAN FREITAS RODRIGUES DA SILVA



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

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

RESUMO

A Lei nº 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-se, 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 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	5
2. OS ACORDOS DE LENIÊNCIA.....	7
2.1 Multiplicidade de competências na celebração dos acordos de leniência	10
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.....	14
2.3 A atuação dos órgãos públicos brasileiros	16
2.3.1 A atuação da CGU	17
2.3.2 A atuação da AGU.....	18
2.3.3 A atuação do MPF	19
2.3.4 A atuação do CADE	24
2.3.5 A atuação do TCU	25
3. PROBLEMAS DECORRENTES DA SOBREPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ...	31
3.1 O Supremo Tribunal Federal	34
3.2 A repercussão do acordo de leniência em outros diplomas legais	36
4. CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES AO SISTEMA SANCIONATÓRIO BRASILEIRO	38
REFERÊNCIAS.....	42

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 Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério Público Federal (MPF), Tribunal de Contas da União (TCU) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), bem como a interpretação dada pelo TCU e pelo Supremo Tribunal Federal (STF) aos termos celebrados.

A Lei nº 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, fossem elas agentes públicos ou particulares, deixando as empresas relativamente impunes. Isso permitia que organizações corruptas operassem de maneira impune, à 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 ímprobo com agente público (Mattos, 2010, p. 80)¹ —, 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.

¹ “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”.

Assim, a Lei nº 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. 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. E em âmbito internacional, como o acordo existente no *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), 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 dessa lei, a Lei nº 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.

2. OS ACORDOS DE LENIÊNCIA

A Lei nº 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, trouxe uma importante inovação no combate à corrupção no Brasil: a previsão do acordo de leniência². Esse mecanismo legal visa incentivar as empresas envolvidas em atos de 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

² 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.

programas de conformidade para que atos deletérios não se repitam.

Conforme esposto 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, à medida que parte do pressuposto de que o interesse Estatal não reside 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 se verá a seguir, nos casos analisados por este trabalho, podem ser o MPF, a CGU ou a 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 na diminuição das multas a serem pagas, na suspensão temporária das sanções ou até mesmo na 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 realizar 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 substitutivos, 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: a proliferação de interesses dos variados órgãos de controle envolvidos no microsistema 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 — CF/88 (MPF e TCU).

Embora haja um interesse legítimo comum no combate à corrupção, o que pode ocorrer, 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.

Dessa 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 problema decorrente de ultrapassada noção de indisponibilidade do interesse público, que acaba por se confundir 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 nº 12.846/2013) torna-se, assim, um tema relevante e complexo. Isso porque o 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 CGU (artigo 16, § 10), assim como estabelece que responsabilizações judiciais ficarão a cargo da Advocacia Pública e do Ministério Público (art. 19).

A CF/88, por sua vez, prevê um amplo escopo de atuações para o MPF (arts. 127 e 128) e para o TCU (art. 71), como garantidores do interesse indisponível e do erário público, respetivamente. À advocacia pública (art. 131), por seu turno, atribui-se a competência para representar os interesses do Estado em juízo, entre 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 CF/88. As circunstâncias fáticas dos ilícitos

praticados podem levar à ampliação do interesse do candidato a celebrar acordo de leniência em 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 constitui em 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 familiares³, há, em ampla medida, identidade entre administradores responsáveis pelos ilícitos ocorridos e sócios, o que indubitavelmente levará a um maior sopeso das questões relacionadas à persecução criminal e à liberdade dos envolvidos.

No mais, como destaca Dantas (2017), 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.

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 TCU na análise dos acordos de leniência celebrados pela CGU, 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 CGU estaria sujeito à apreciação do TCU (Maciel, 2020). De 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 TCU, porque os referidos instrumentos não se relacionam à atividade de administração e gestão de bens, dinheiros e valores públicos de 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).

³ TEIXEIRA, Isis Magri. Empresas familiares representam 90% dos empreendimentos no Brasil. **Jornal da USP**. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/atualidades-em-dia-com-o-direito-boletim-18-10-empresas-familiares-representam-90-dos-empreendimentos-no-brasil/>. São Paulo, 18 de outubro de 2018. Acesso em: 23 jun. 2023.

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 órgão da Administração Pública cuja atuação está sobreposta aos demais citados (CGU, AGU e MPF) 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, conforme o órgão responsável pela negociação. “No Brasil, em vez do ‘dilema do prisioneiro’, inventamos o concurso entre carrascos” (Marques Neto, 2018).

Diante desse cenário, tem sido discutida a necessidade de uma regulamentação mais precisa sobre a competência para negociação e celebração de acordos de leniência, bem como sobre a atuação estatal posterior ao acordo. 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; e iii) 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

Primeiro, será trazido 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.

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 interessa a este trabalho, ou seja, o de, por qualquer meio, frustrar o caráter competitivo ou a lisura de licitação, as punições podem ser (i) multa e ou (ii) declaração de inidoneidade.

Em sequência, observe-se 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. A mencionada lei 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.

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 sendo proporcional, se aplicada.

Veja-se, dessa forma, que as sanções decorrentes da LOTUCU 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 LOTUCU 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 TCU, não se restringindo apenas a licitações e contratos.

A LOTUCU 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 LOTUCU é uma ferramenta fundamental para o controle e a responsabilização das pessoas jurídicas que atuam no âmbito das contas públicas no

Brasil.

Além dos mencionados regimes de responsabilização, também é possível fazer menção à Ação Civil Pública e à Ação Popular, instrumentos que visam, entre outras medidas, garantir a probidade administrativa e a garantia do erário público pela via judicial.

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, por 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 A atuação dos órgãos públicos brasileiros

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, trasladadas 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 CGU, AGU, MPF, TCU e CADE. 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-se 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, parece 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.

2.3.1 A atuação da CGU

A 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. 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 nessa Lei, que 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, que passam pela celebração do acordo até a imposição de medidas sancionatórias e corretivas, bem como pelo monitoramento do cumprimento das condições entabuladas com a empresa leniente.

A Lei Anticorrupção estabelece o protagonismo exclusivo da CGU para a celebração dos acordos. É a CGU, e não outros órgãos, que desempenha o papel de coordenação das ações do Estado no combate à corrupção. O respeito a essa decisão

legislativa pelas instituições brasileiras poderia levar a uma efetividade do processo de celebração que se assemelhasse àquela obtida por meio do FCPA, nos Estados Unidos, já que a centralização do sistema é um dos principais direcionadores do sucesso lá obtido (Bissoli, 2018).

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.

2.3.2 A atuação da AGU

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. É oportuno destacar a Portaria Conjunta 4/2019 da AGU e da 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.

Com a Portaria Conjunta nº 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 em 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 envolve 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) que a participação da AGU traz “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, no entanto, não a isentou de se envolver em problemas de descoordenação. A Odebrecht Engenharia & Construção, por exemplo, celebrou acordo de leniência com o MPF, 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.

2.3.3 A atuação do MPF

O 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 que 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. A atuação

do MPF na celebração de acordos de leniência, assim, 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, ampla nas esferas administrativa, cível e penal, que não pode ser afastada diante da aplicação da Lei Anticorrupção a determinado ilícito⁴, bem como da própria legitimidade atribuída pela Lei Anticorrupção ao Ministério Público para perseguir o dano causado ao erário, pode partir do próprio particular o interesse em celebrar acordo com o Ministério Público, em detrimento da CGU, 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.

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 até cláusula para adesão posterior de funcionários da empresa ao acordo, visando a obtenção de informações.

Outra vantagem 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

⁴ 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).

CGU, por seu turno, dependem de assentamento da doutrina a respeito da natureza jurídica dos acordos de leniência para que haja definição precisa da (des)necessidade de submeter o acordo à apreciação do TCU. 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, até mesmo pleiteando sanções que caberiam à CGU, nos casos omissos, o MPF procurou endereçar internamente sua competência para celebrar acordos de leniência, o que ocorreu por meio da Nota Técnica nº 01-2017, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Nesse sentido, entende 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 às pessoas físicas na responsabilização penal. Conclui, assim, que seria inviável que ao Ministério Público fosse vedado transacionar sobre a matéria anticorrupção (p. 17).

É oportuno destacar que, à época da elaboração da nota técnica de 20 de novembro de 2017, havia vedação expressa à celebração de acordos com pessoas físicas por atos de improbidade administrativa, questão posteriormente equacionada pelo art. 27 da LINDB e pela edição do Pacote Anticrime (Lei nº 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. Isso porque não há sentido que o MP firme acordo de colaboração com o dono de uma empresa e posteriormente utilize os fatos dele decorrentes para ajuizar ação contra a companhia (Simão; Vianna, 2021, p. 164).

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 pelo 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 MPF. 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 acordos 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 Willeman (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 MPF 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).

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 microssistema 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, apto 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 (Tojal, 2019).

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 interna 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 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.

2.3.4 A atuação do CADE

O 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 nessa mesma Lei.

No mais, considerando-se 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 deste trabalho, porque as sanções impostas tanto pelo CADE quanto pela Lei Anticorrupção decorrem dos 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), em análise da Lei nº 14.470/2022, que alterou a Lei de Defesa da Concorrência, fazem constatação das 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. 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 TCU entende em sentido diverso. O posicionamento do Tribunal pode ser ilustrado por recentíssimo julgado, o Acórdão nº 991/2023, datado de 17 de maio de 2023, que entende não estar afastada a necessidade de atuação sancionatória do TCU caso os ilícitos já estejam sendo punidos na esfera concorrencial, vez que a atuação em fraude a concorrência pública sempre atrairia a competência da Corte de Contas.

Não se questiona que o TCU e o CADE existam para tutelar questões diferentes. Contudo, com as devidas vênias, a posição do TCU, ao desconsiderar completamente 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 até mesmo reflexos penais, *ultima ratio* do Estado, não podendo a Administração, por seu dever de comportamento coerente e harmônico, fechar seus olhos quando se trata de cumulação de sanções administrativas a respeito dos mesmos fatos.

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 deriva do princípio da segurança jurídica e garante coerência ao sistema jurídico (Canotilho, 1999).

2.3.5 A atuação do TCU

Embora não seja diretamente responsável pela celebração de acordos de leniência, o TCU tem tido, com relação ao tema, atuação digna de comentários. Isso porque, a partir da atribuição generalista que a CF/88 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 LOTCU, no âmbito do controle externo, como visto anteriormente. 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 se viu, não é verdadeiro⁵.

A análise de questões relacionadas ao sancionamento com base na Lei nº 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 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. de 86 a 88.

Não só por isso é relevante o tema, mas também porque muitos dos ilícitos

⁵ No mesmo sentido, Rosilho (p. 186): “o que se observa é que 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)”.

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, como se extrai, por exemplo, do Acórdão nº 2.638/2019- Plenário, em que se destaca que as sanções da Lei de licitações e da LOTCU servem a fins distintos.

A mudança de entendimento do TCU é recente. O precedente mais antigo de que se tem notícia sobre o tema data de 1º de setembro de 2021, por meio do Acórdão nº 2.092/2021-Plenário. O giro jurisprudencial, no entanto, vem apenas com o Acórdão nº 977/2023-Plenário, de 17 de maio de 2023. Nessa oportunidade, reconheceu-se não somente a necessidade de harmonização do sistema sancionador brasileiro, mas também, por meio de verdadeiro aceno feito pelo o Ministro Relator, a teoria da autolimitação administrativa, com a relativização da absoluta independência entre as instâncias⁶.

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 atuarem 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 sob o 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 TCU emitiu a Instrução Normativa nº 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 LOTCU (Lei nº 8.443/1992) quanto na previsão de inafastabilidade do ressarcimento ao erário com base em acordo de leniência celebrado.

⁶ O julgamento pode ser encontrado em: https://youtu.be/m_yydBdydA8?t=5946. Acesso em: 17 maio 2023.

O objetivo da Instrução Normativa nº 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 LOTCU⁷, cuja ameaça de aplicação induzia gestores à adoção do comportamento de interesse da Corte de Contas. Trata-se de problema decorrente das medidas adotadas no processo constituinte, adequadamente abordado por Rosilho (2016. p. 176), ao apontar que o constituinte “parece ter partido da premissa de que o controlador seria mais apto a atender ao interesse público do que os próprios gestores”, sendo, contudo, “impertinente hierarquizar juízos de valor emitidos dentro da legalidade por órgãos distintos e não subordinados”, vez que a função do gestor é exatamente decidir a melhor maneira de realizar políticas.

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 TCU.

Ainda sobre a dificuldade do TCU de reconhecer a necessidade de caminhar junto 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 ao da ampla autonomia sancionatória atribuída pela CF/88 ao TCU (Mendes; Fernandes Oliveira, 2021).

Em julgamento de mérito sobre o tema, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reviu a posição do TCU sobre a matéria⁸, assentando que a imposição de

⁷ 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.

⁸ Reporta-se ao julgamento conjunto dos Mandados de Segurança 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526,

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, dentre as quais a de que “a existência de acordos de leniência não acarretou uma mudança no comportamento decisório do TCU” (p. 157).

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):

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 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 (Tamasaukas, 2020. p. 208).

Portanto, pode-se 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 reiterada 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 a 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 dos 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 em relação ao 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 uma como uma parte do Estado, que é uno.

O TCU, no entanto, parece 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 em relação a eles. 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 fiscalizadora, 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.

Embora tenham sido mostrados sinais evolutivos no sentido da harmonização ao sistema sancionatório brasileiro, o que pode ser exemplificado pelo Acórdão nº 977/2023- Plenário, ainda há muito a se fazer com relação a instrumentos negociais desenvolvidos por outros órgãos, notadamente com relação à figura do acordo de leniência, independentemente da esfera em que se escolha celebrar.

3. 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 STF 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 dos 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 temporários, que podem resultar em ineficiência no combate à corrupção; iv) obstáculos de linguagem, por causa de termos utilizados por uma unidade que podem 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, nessa justificativa não há nenhum pressuposto de objetivo de atingir o interesse público. Trata-se de mera busca por protagonismo, em prejuízo dos particulares. Os demais obstáculos, no entanto, podem ser considerados como entraves passíveis de aperfeiçoamento, seja por meio 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 têm 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).

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 complexo sistema de rede (Tamasauskas, 2020, p. 198).

Necessário, no entanto, compreender a independência entre as esferas sancionatórias sob a 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 de 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 *bis 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 sanção desproporcional e que extrapole os limites do ordenamento jurídico (Gabriel, 2021, p. 98).

Aliás, 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 ente 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 administrativos de dever de coerência. Como elucida Aragão (2008, p. 6-7), a aplicação do mencionado conceito independe de os atos administrativos sobre um mesmo fato emanarem de diferentes autoridades estatais.

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 STF, em acórdão paradigmático, da lavra do Ministro Gilmar Mendes, que, ao mesmo tempo, analisou quatro mandados de segurança impetrados contra decisões do TCU. Conforme será demonstrado a seguir, o mencionado julgado mostra a posição da Corte de Cúpula sobre a matéria, apontando para a necessária articulação entre os diversos órgãos do Estado brasileiro.

3.1 O Supremo Tribunal Federal

Diante da atuação desconcertada dos diversos atores do Estado Brasileiro envolvidos na aplicação da Lei Anticorrupção, foi necessário suscitar a intervenção do STF 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 TCU. Os *writs* podem ser sintetizados pelo quadro a seguir e foram reunidos para julgamento conjunto por tratarem todos sobre a contratação para obras da Usina Nuclear de Angra III:

Quadro 1 – Síntese dos Mandados de Segurança impetrados contra decisões do TCU

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	Ameaça de aplicação de pena de inidoneidade por meio

		negociou acordo com CGU/AGU.	do Acórdão nº 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.
36.526	Queiroz Galvão	Colaboração com fornecimento de elementos ao TCU.	Aplicação da sanção de inidoneidade, a despeito da colaboração.

Fonte: o autor.

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.

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).

Assemelham-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, entendendo que 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 CF/88 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.

3.2 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).

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 se concluir 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 aplicadas 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.

Veja-se que o STF, por meio dos julgados anteriormente mencionados, 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”.

Assim, não há dúvidas de que os ilícitos responsabilizados por meio 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. CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES AO SISTEMA SANCIONATÓRIO BRASILEIRO

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 TCU.

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 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 erário⁹, seja com relação ao devido equacionamento do múltiplos 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 sobrepõem.

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 sancionatórias por meio do endereçamento legislativo da temática é capaz de comportar o tema de modo que prevaleça a segurança jurídica, para os lenientes e

⁹ 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 em apenas uma única normatização parece solucionar o grande problema da falta de confiança no “programa de colaboração premiada brasileiro”.

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 refere 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 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 se antecipe 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 colocar Ministério Público e TCU no banco de reservas. Além de os mencionados órgãos terem competências outras que não a perseguição de lesa-pátria 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, também, 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

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**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 71-103, nov. 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**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

ATHAYDE, Amanda. **Manual dos acordos de leniência no Brasil**. 2. 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. **Consultor Jurídico**, 23 fev. 2015. Administrativo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-fev-23/ana-barcellos-submissao-acordos-leniencia-tcu-gera-duvidas> Acesso em: 29 jun. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. 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 nº 1.330.516/RN**. Relator: Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em: 17 de abril de 2023, DJe de 3 de maio de 2023.

BRASIL. **AgInt nos EDcl no AREsp nº 1.589.195/SP**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 7 de junho de 2021, DJe de 10 de junho de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 jul. 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. 2018. 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 jun. 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-anticorrupcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/camargo-correa.pdf>. Acesso em: 15 jun. 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-anticorrupcao/acordo->

leniencia/acordos-firmados/mullenlowe.pdf. Acesso em: 15 jun. 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 LTDA., 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 jun. 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-anticorruptcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/odebrecht.pdf>. Acesso em: 15 jun. 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-anticorruptcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/sbm.pdf>. Acesso em: 15 jun. 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 Constran S.A. - Construções e Comércio.** Brasília, 10 jul. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/utc.pdf>. Acesso em: 15

jun. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Portaria Conjunta nº 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, nº 155, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34882>. Acesso em: 12/ jun. 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. Acesso em: 03 jul. 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. Brasília: Presidência da República, [Revogado pelo Decreto nº 11.129, de 2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm. Acesso em: 12 jun. 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. **Diário Oficial da União**, seção 1, ed. 130. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.129-de-11-de-julho-de-2022-414406006>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. **REsp nº 260.821/SP**. Relator: Ministro Luiz Fux. Relator para acórdão: Ministro João Otávio de Noronha, primeira Seção, julgado em 23 nov. 2005, DJ de 13 fev. 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. Brasília: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [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. Brasília: Presidência da República, \[2021\]. 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 jun. 2023.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm#:~:text=Lei%207.347&t%20ext=LEI%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%2019%2085.&text=Disciplina%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%ABAblic%20a,VETADO)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsAcesso em: 03 jul. /2023.</p></div><div data-bbox=)

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. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 12 jun. 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. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 jun. 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, [...]. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 12 jun. 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: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 jul. 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. Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 03 jul. 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: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193. Acesso em: 12 jun. 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. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 12 jun. 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. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14470.htm. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **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. [...] Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 30 mar.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449864/false>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 483/2017**. Acompanhamento nº 016.991/2015-0. Relator: Min. Bruno Dantas, 22 de março de 2017. 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. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2638/2019**. TC nº 013.386/2017-4. Relator: Min. Bruno Dantas, 30 de outubro de 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2356503/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 414/2021**. TC 013.386/2017-4. Relator: Min. Benjamin Zymler, 03 de março de 2021. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2462760/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2092/2021**. TC 006.771/2020-3. Relator: Min. Vital do Rêgo, 01 de setembro de 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2473499/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 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. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 254/2023**. Relator: Min. Antonio Anastasia, 15 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/013.384%252F2017-1/%2520/score%2520desc/9>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 977/2023**. TC 013.390/2017-1. Relator: Min Benjamin Zymler, 17 de maio de 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2590546/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 991/2023**. Representação nº 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. Acesso em: 03 jul. 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 n.º 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. [2015]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato->

normativo/*/NUMATO%253A74%2520NUMANOATO%253A2015/score%2520desc/0/%2520. Acesso em: 03 jul. 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. 2018. 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. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento nº 502.3972-66.2017.4.04.0000**. Terceira Turma. Relatora: Desembargadora Vânia Hack de Almeida, DJe 24 ago. 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_prpr00030112-2015.pdf. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Estudo técnico 01/2017**. Estudo sobre inovações da Lei 12.846 e o papel do Ministério Público nos acordos. 2017. p. 1-131. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudos-e-notas-tecnicas/docs/EstudoTecnico01-2017.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota técnica nº 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 jul. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota técnica nº 02/2018**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%202_2018.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica nº 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. 2020. p. 1-56.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica nº 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.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Orientação nº 07/2017**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate a corrupção – Acordos de Leniência. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Orientação Conjunta nº 01/2018**. Acordos de colaboração premiada – 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Orientação Conjunta nº 03/2018**. – 2ª, 4ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 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. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. **Reunião ordinária para julgamento do TC nº 013.390/2017-1**. Plenário do Tribunal de Contas da União, 17 de maio de 2023. Disponível em: https://youtu.be/m_yydBdydA8?t=5946. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 105, de 2015**. Autoria: Senador Ricardo Ferraço. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120017>. Acesso em: 03 jul. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Goes. **Estado de Direito**. Fundação Mário Soares, 1999.

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. Acesso em: 07 jun. 2023.

DIAS, Jean Colbert; FERREIRA, Anderson; KNOERR, Fernando Gustavo. O direito penal e o direito administrativo sancionador como peças do macrossistema punitivo brasileiro e a rejeição ao BIS IN IDEM. **Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno**, Faculdade de Direito da PUC-SP, v. 1, n. 4, p. 112-128, jan./abr. 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 jul. 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 (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MACEDO, Alexandre Cordeiro; SANT'ANA, Raquel Mazzuco. **Balcão único para negociação de acordos de leniência no Brasil**. 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3424277. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3424277>. Acesso em: 27 jun. 2023.

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 (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**. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-19/floriano-marques-neto-sistema-anticorruptao-gera-incerteza-juridica>. Acesso em: 22 maio 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CYMBALISTA, Tatiana Matiello. Os Acordos Substitutivos do Procedimento Sancionatório e da Sanção. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 27, ag./set./out., 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; VÉRAS, Rafael. A Lei 13.655/2018 e os novos paradigmas para os acordos substitutivos. **Consultor Jurídico**, 11 de maio de 2018. Administrativo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-11/opinio-lindb-paradigmas-acordos-substitutivos>. Acesso em: 03 jul. 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. Acesso em: 19 jun. 2023.

MATIAS, Júlio Marcelo da Silva. Aspectos Penais da Lei Anticorrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 147, n. 1, p. 78-91, jan./jun. 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; OLIVEIRA, Victor Fernandes. **Acordos de leniência e regimes sancionadores múltiplos**. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/acordos->

de-leniencia-e-regimes-sancionadores- multipl0s-13042021. Acesso em: 12 abr. 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. Controladoria-Geral da União: uma agência anticorrupção? *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Org.). **Controle da Administração Pública**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016. 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 jun. 2023.

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

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

ROSILHO, André Janjácómo. **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. 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 (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

SANTOS, Silas Silva; CUNHA, Fernando Antonio Maia da; CARVALHO FILHO, Milton Paulo de; RIGOLIN, Antonio (coord.). **Comentários ao Código de Processo Civil**.

Editora Revista dos Tribunais, 2020.

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**, Minas Gerais, n. 126, p. 45-80, jan./jun. 2023.

TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. **A corrupção política**: hipótese de sobrecarga dos instrumentos jurídicos de responsabilização por atos de corrupção no Brasil. Dissertação (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 (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 de outubro de 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/>. Acesso em: 23 jun. 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. *Conjur*, 23 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-23/leniencias-questao-acordos-colaborativos-limites-independencia-funcional-mp>. Acesso em: 03 jul. 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.