

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.051
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
REQTE.(S)	: SOLIDARIEDADE
REQTE.(S)	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: WALFRIDO JORGE WARDE JUNIOR
ADV.(A/S)	: PEDRO ESTEVAM ALVES PINTO SERRANO
ADV.(A/S)	: RAFAEL RAMIRES ARAUJO VALIM
ADV.(A/S)	: GEORGES ABBOUD
ADV.(A/S)	: GUSTAVO MARINHO DE CARVALHO
ADV.(A/S)	: RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA
ADV.(A/S)	: PAULO MACHADO GUIMARAES
ADV.(A/S)	: VALDIR MOYSES SIMÃO
ADV.(A/S)	: FERNANDO MARCELO MENDES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO NOVO
ADV.(A/S)	: SEBASTIAO COELHO DA SILVA
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINA SPONZA BRAGA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO FERNANDES FORTES
ADV.(A/S)	: LUCAS BESSONI COUTINHO DE MAGALHAES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NAO ACEITO CORRUPCAO
ADV.(A/S)	: MIGUEL REALE JUNIOR
ADV.(A/S)	: PAULO JOSE IASZ DE MORAIS

VOTO:

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Como se apreende do anotado no relatório, o pano de fundo da discussão inaugurada nesta ação diz respeito à necessidade de adequado manuseio da ferramenta *acordo de leniência*, introduzida pela Lei nº 12.846, de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção – LAC.

2. De acordo com o alegado na petição inicial, a utilização inadequada desta ferramenta, pelos órgãos e instituições encarregadas de combater a corrupção no Brasil, vulnerou diversos preceitos fundamentais, como o princípio da legalidade e da proporcionalidade. Vulnerações essas que, no entender dos partidos autores, precisam ser saneadas através do acolhimento dos pedidos deduzidos nesta ação. Portanto, está em discussão nestes autos o modo —ou fração do modo— de atuar, do Estado brasileiro, no enfrentamento da corrupção.

3. Avanço, então, no exame das questões tratadas nestes autos.

II. DO CABIMENTO DESTA ADPF: DA LEGITIMIDADE ATIVA E DAS PRELIMINARES SUSCITADAS PELO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

II.1. DA LEGITIMIDADE ATIVA

4. Inicialmente, reconheço a legitimidade ativa dos autores para a propositura desta ação. Com efeito, o PSOL, o Solidariedade e o PCdoB são partidos políticos com representação no Congresso Nacional, devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Portanto, nos termos do art. 2º, inc. I, da Lei nº 9.882, de 1999, estão legitimados para propor a arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois, em conformidade com o art. 103, inc. VIII, da Constituição, são igualmente legitimados para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade. Ademais, pelo quanto se observa da petição inicial e dos atos

constitutivos que a instruem, as agremiações partidárias requerentes atuam, na hipótese, através de seus diretórios nacionais, o que confirma sua legitimidade ativa.

5. Por outro lado, como já assentado por esta Corte, os partidos políticos que possuam representação no Congresso Nacional, como no caso, têm legitimidade ativa para propositura de ações em sede de controle abstrato de constitucionalidade **independentemente do conteúdo material dos atos sindicados**. É que não incide, sobre essas agremiações partidárias, a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de **pertinência temática** (nesse sentido, exemplificativamente: **ADI 1407 MC**, rel. Min. Celso de Mello, j. 07/03/1996, p. 24/11/2000; **ADI 1626 MC**, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 14/08/1997, p. 26/09/1997).

II.2. DAS PRELIMINARES SUSCITADAS PELO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

6. Em sua manifestação na condição de curador da norma, o Advogado-Geral da União alega que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não deveria ser conhecida. Isso porque (i) essa espécie de ação não se presta a amparar a pretensão dos autores de obter a revisão dos acordos de leniência firmados durante um suposto "estado de coisas inconstitucional". Além disso, afirma (ii) não ter havido identificação precisa dos atos do Poder Público passíveis de controle direto de constitucionalidade; bem como, (iii) ter sido inobservado o requisito da subsidiariedade. Como última preliminar, advoga que (iv) esta Suprema Corte não pode atuar como legislador positivo.

7. Por questões de metodologia deste voto, inicio esta análise pela preliminar de **inobservância do requisito da subsidiariedade**. Quanto ao ponto, na linha do assinalado pela eminente Ministra Cármen Lúcia no bojo da ADPF nº 242 (j. 16/06/2020, p. 07/08/2020), anoto que pela regra processual da subsidiariedade (§ 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999), a

ADPF 1051 / DF

arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser ajuizada se forem cabíveis outras ações, especialmente as de controle abstrato de constitucionalidade, aptas a fazerem cessar, com similar alcance e eficácia, a alegada situação de lesividade a preceito fundamental.

8. Como lecionou o eminente Ministro Celso de Mello quando do julgamento da ADPF nº 144 (j. 06/08/2008, p. 26/02/2010), *“esta Suprema Corte vem entendendo que a invocação do princípio da subsidiariedade, para não conflitar com o caráter objetivo de que se reveste a argüição de descumprimento de preceito fundamental, supõe a impossibilidade de utilização, em cada caso, dos demais instrumentos de controle normativo abstrato”* (grifo acrescido). Em sentido semelhante, é importante referir o precedente desta Corte na ADPF nº 554-AgR (j. 14/02/2020, p. 09/03/2020), de relatoria do eminente Ministro Luiz Fux, oportunidade na qual assentado que *“a subsidiariedade da arguição é condicionada pelo meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata”* (grifo acrescido).

9. Explicitada a compreensão desta Corte quanto ao ponto, consigno que na espécie a impugnação se volta contra o **comportamento institucional** de atores públicos com competências para atuar na seara do direito sancionador, bem como contra atos concretos por eles levados a cabo — ou seja, acordos de leniência celebrados por órgãos da Administração Pública. Se está diante, portanto, de atos do Poder Público, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.882, de 1999, os quais são insuscetíveis de controle de constitucionalidade em ação direta de inconstitucionalidade - ADI.

10. Por outro lado, muito embora os atos do Poder Público referidos nesta ADPF possam ser sindicados individualmente pelas vias judiciais

ordinárias, essa possibilidade de sindicabilidade não tem aptidão para **solver, de forma ampla, geral e imediata, a controvérsia constitucional relevante suscitada nestes autos**. Essas circunstâncias revelam o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

11. Rejeito, por isso, a preliminar de não atendimento do **requisito da subsidiariedade**.

12. Desacolho, igualmente, a preliminar de **ausência de identificação precisa dos atos do Poder Público** passíveis de controle direto de constitucionalidade. Com efeito, como se observa da petição inicial, as agremiações partidárias requerentes, após deduzirem os fundamentos fáticos e jurídicos que justificam o ajuizamento desta ADPF, formulam pedidos certos e determinados, que tem por objeto o **comportamento institucional dos entes públicos responsáveis pela celebração dos acordos de leniência**. Dito de outro modo, a presente arguição tem por escopo aferir a **compatibilidade do *modus operandi* empregado pelas instituições públicas envolvidas** na celebração dos acordos de leniência **com os parâmetros constitucionais incidentes**. Portanto, verifica-se que os “atos do Poder Público” se encontram devidamente identificados.

13. Ou seja: ainda que não enumerados, taxativamente, quais e quantos sejam esses atos potencialmente causadores de lesão a preceitos fundamentais, a parte autora aponta parâmetros que permitem identificá-los com exatidão. Ademais, como já reconhecido por esta Suprema Corte em casos similares, afigura-se plenamente viável que o ato do Poder Público sindicado se consubstancie numa **prática institucional**, como, no caso, aquela adotada pelas entidades públicas envolvidas na celebração dos acordos de leniência regulamentados pela LAC. Há, portanto, delimitação dos atos do Poder Público passíveis de controle direto de

constitucionalidade. **Por isso rejeito essa preliminar.**

14. Outra preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União é quanto à **imprestabilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental para amparar a pretensão de obter a revisão dos acordos de leniência** referidos nestes autos.

15. Ocorre que, apesar de partir da descrição de atos concretos do Poder Público e seus alegados vícios, a questão debatida nesta ADPF inaugura **controvérsia constitucional** relevante e ampla, relativa à **forma de atuação**, sobre a **prática institucional** do Estado brasileiro e suas instituições, no manuseio da ferramenta *acordo de leniência*, instituído pela LAC. É trazida, pois, discussão sobre atribuição e competência de órgãos estatais sancionadores, e os respectivos embates e controvérsias institucionais, para a negociação e celebração dessa modalidade de medida sancionadora consensual, e a aderência, ou não, desse proceder ou situação a princípios constitucionais como o da legalidade.

16. De igual forma, é trazido debate constitucional sobre a observância, ou não, de princípios constitucionais como os da legalidade e da proporcionalidade no proceder das instituições brasileiras quando do estabelecimento de sanções em sede de negociação e celebração de acordos de leniência. Assim, as discussões e controvérsia constitucional debatidas nestes autos, ainda que originadas de atos sancionadores concretos do Poder Público, possuem aspecto geral e abstrato, e por isso são passíveis de serem sindicadas no âmbito de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

17. Quero com isso afirmar, então, que a definição sobre a controvérsia constitucional tratada nestes autos, que revela ou decorre de uma prática reiterada dos órgãos brasileiros que atuam no manuseio do acordo de leniência introduzido pela LAC, transcende os atos práticos

passíveis de identificação a partir dos critérios elencados na petição inicial.

18. Por evidente, esta seara de controle abstrato de constitucionalidade não é mecanismo processual adequado para, **em cada acordo de leniência referido nestes autos**, sindicatar se houve, por exemplo, vício no consentimento das partes, desproporcionalidade na sanção negociada, inclusão indevida de rubricas ou, ainda, classificação errônea sobre a ilicitude de determinadas condutas considerados na negociação. **Esses são aspectos subjetivos e somente podem ser tratados administrativamente ou pelas vias jurisdicionais ordinárias, demandando análise e ampla produção de provas, o que é incompatível com essa via abstrata de controle de constitucionalidade.** Isso, todavia, não é óbice para que a **prática institucional** relativa à negociação e celebração de acordos de leniência seja sindicada nessa via abstrata, justamente para, a partir da verificação de sua aderência ou não aos preceitos constitucionais invocados, ser estabelecida exegese constitucional sobre o tema, de modo a assegurar, para o futuro, um adequado e constitucional manuseio da ferramenta sancionadora tratada nestes autos.

19. As ponderações trazidas pela eminente Ministra Cármen Lúcia, em seu voto proferido na ADPF nº 1089-MC (j. 04/06/2024, p. 06/09/2024), corroboram esse entendimento. Na oportunidade, Sua Excelência assim consignou:

“A importância de definição geral sobre as práticas institucionais questionadas nesta arguição transcende os casos concretos ou as atas de eleições para as mesas diretoras das câmaras municipais de Ji-Paraná, em Rondônia, e de Cornélio Procopio, no Paraná, e da Assembleia Legislativa de Tocantins. O questionamento posto na presente arguição refere-se à reiterada prática, em diversas casas legislativas do

País, que, na leitura do autor, comprovaria a necessidade de exercício da jurisdição constitucional para restringir aquele desempenho, atraindo, assim, a competência deste Supremo Tribunal, em sede de controle abstrato, com indiscutível relevância.

Assim, a despeito das manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República de não ser caso de conhecimento, **o julgamento da arguição trará segurança sobre essa reiterada prática questionada e sua compatibilidade, ou não, com os princípios constitucionais**.

Parece-me, assim, ser cabível o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental contra os atos de eleição dos chefes de casas legislativas, **práticas institucionais reiteradas e baseadas em princípios constitucionais** da soberania popular e da liberdade de escolha do eleitor. Demonstra-se, na espécie, a necessidade de solução de controvérsia constitucional sobre a possibilidade de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, do chefe do Poder Executivo ficarem automaticamente impedidos de disputar a presidência do Poder Legislativo da mesma unidade federada nacional, estadual ou municipal” (grifo acrescido).

20. Com essas observações, **rejeito essa preambular**.

21. Como última preliminar, o Advogado-Geral da União sustenta que **este Supremo Tribunal Federal, ao solver a controvérsia constitucional objeto desta ação, não poderá atuar como legislador positivo**.

22. De fato, como já assinalou esta Corte, *a ação direta de inconstitucionalidade* — assim como as demais ações de controle abstrato de

constitucionalidade, como a arguição de descumprimento de preceito fundamental — *não pode ser utilizada com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, indevidamente, em **legislador positivo**, eis que o poder de inovar o sistema normativo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar* (ADI nº 1063-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 18/05/1994, p. 27/04/2001).

23. Na espécie, no entanto, não é formulado pedido para que esta Suprema Corte inove no sistema normativo. Com efeito, como antes referido, é trazida discussão sobre atribuição e competência de órgãos estatais, e os respectivos embates e controvérsias institucionais, para a negociação e celebração de acordos de leniência regulamentados pela LAC, bem como a aderência, ou não, desse proceder e situação a princípios constitucionais como o da legalidade. Ainda, é trazida discussão constitucional sobre a observância, ou não, de princípios constitucionais como o da legalidade e da proporcionalidade por parte das instituições brasileiras quanto do estabelecimento de sanções em sede de negociação e celebração desses acordos de leniência.

24. E os pedidos formulados são, justamente, para fixação, por esta Corte, de interpretação sobre a LAC, de modo a solver as questões relativas aos embates e controvérsias institucionais havidos no tema “acordos de leniência celebrados em conformidade com essa Lei”, bem como para, igualmente, fixar interpretação que compatibilize as obrigações financeiras desses acordos aos parâmetros previstos na referida norma.

25. Em síntese, portanto, se está diante de pedido para fixação de interpretação sobre os temas constitucionais tratados nos autos, de modo a afastar interpretações e proceder das instituições públicas nos temas tratados nestes autos, que sejam incompatíveis com os preceitos constitucionais tidos como vulnerados.

26. **Rejeito**, por isso, **essa preambular**. E como consequência da rejeição de todas as preliminares, **conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental**.

III. DO MÉRITO

27. Superadas as preliminares, avanço no exame do mérito. Para tanto, primeiramente, considero necessário analisar a alegação sobre a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria de direito sancionador no Brasil. Isso porque a caracterização, ou não, desse cenário, impactará diretamente na extensão e na qualidade do provimento a ser alcançado por esta Suprema Corte relativamente ao tema tratado nestes autos. Prossigo, então, nessa análise.

III.1. DO ALEGADO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL - ECI: EXCEPCIONALIDADE E AUTOCONTENÇÃO NO CONTROLE JUDICIAL DE OMISSÕES ADMINISTRATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

28. As agremiações partidárias requerentes, após relatarem supostos abusos e coações praticadas quando das negociações e celebrações dos acordos de leniência objeto desta ação, argumentam que no bojo da Operação Lava Jato *“a operacionalização comissiva do agir estatal promoveu, comprovadamente, a instalação de um ECI em relação não só aos celebrantes dos acordos de leniência, como à própria sociedade civil, que arcou, em última instância, com o efeito cascata da quebra generalizada”*. Aduzem, ainda, que o *“manejo sistemático e abusivo da estrutura opressiva do Estado contra os alvos da Operação Lava Jato encaixa-se, para além do ECI, num paradigma de mais ampla transcendência, que o parece englobar: o da degeneração”*. Assim, segundo seus dizeres, superando este estado de coisas inconstitucional, este STF *“precisa fixar as condições de legitimidade desse tipo de cooperação entre Estado e iniciativa privada, para fins persecutórios, até mesmo para que ele*

possa se manter operante”.

29. Como já tive oportunidade de expor nos autos da ADPF nº 760/DF e da ADPF nº 635/RJ, a discussão sobre a existência de um **estado de coisas inconstitucional** pressupõe **um conflito entre duas dimensões de natureza constitucional**.

30. Por um lado, busca-se, por meio da jurisdição constitucional, a **concretização de direitos e garantias fundamentais por intermédio do controle de omissões administrativas ou de políticas públicas**. Por outro lado, o debate sobre a **sindicabilidade das omissões e das ações estatais em matéria de políticas públicas** leva a discussões inafastáveis acerca dos **limites da atuação judicial**, inclusive, no âmbito da jurisdição constitucional, na persecução de maior concretude a tais direitos e garantias (considerando, especialmente, os princípios da separação e da relação harmoniosa dos Poderes, do respeito às respectivas capacidades institucionais^[1], além do aspecto do custo envolvido neste processo de concretização^[2]).

31. Fazendo remissão às considerações pormenorizadamente explicitadas no bojo da ADPF nº 760/DF e da ADPF nº 635/RJ, permito-me aqui sumariar as conclusões ali alcançadas a partir do cotejo entre as dimensões de análise acima elencadas, considerando inclusive a aderência compartilhada pela maioria do Colegiado naquelas duas ocasiões: trata-se de expediente decisório revestido de alto grau de excepcionalidade, sob pena de o Tribunal incorrer em fenômeno diagnosticado academicamente como a **“banalização do estado de coisas inconstitucional”**^[3], capaz de gerar uma série de problemas teóricos e práticos no enfrentamento das ações estruturais pelo Supremo Tribunal Federal. Com efeito, conforme afirmam Matheus Casimiro e Eduarda França^[4],

“[...] as ações estruturais que se transformaram em processos estruturais no Supremo Tribunal Federal, em sua maioria, não requerem o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional.

[...]

A própria nomenclatura do ECI parece problemática, pois a ideia de que existe um determinado estado de coisas violador de direitos na realidade brasileira não é rara, de modo que, **se analisada a realidade social do Brasil, que reflete um grande abismo entre as promessas constitucionais e o dia a dia dos jurisdicionados, poder-se-ia dizer, num posicionamento talvez extremo (mas, ainda assim, coerente), que o Brasil, em si, é inconstitucional.** Em outras palavras: existem tantos cenários inconstitucionais no Brasil que, certamente, se a nomenclatura do ECI continuar a ser utilizada, diversas ações chegarão ao Supremo sob o pretexto de enquadrarem-se em um “Estado de Coisas Inconstitucional” (até porque seus requisitos de utilização são, de fato, abertos e maleáveis, sendo facilmente manipulados para adequarem-se ao ponto de vista do arguente/autor).

O ideal, portanto, é que ações estruturais cheguem ao Supremo Tribunal Federal como ações estruturais e não como ações que requerem o Estado de Coisas Inconstitucional. Ademais, ainda nesse sentido, acredita-se ser interessante que existam critérios capazes de filtrar ações realmente estratégicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sob pena de que haja uma banalização desse tipo de demanda e, conseqüentemente, um desgaste do Tribunal enquanto instituição (sobretudo tendo em vista as diversas funções que o STF exerce.

Cenários demasiadamente genéricos, como a requisição do reconhecimento do ECI de toda a política pública de saúde ou a requisição do reconhecimento do ECI dos cursos jurídicos no Brasil **são demandas problemáticas ou pouco pertinentes**

para serem trabalhadas no Supremo Tribunal Federal.” (grifos acrescidos).

32. Nesse sentido, a elevada excepcionalidade da declaração de um *estado de coisas inconstitucional* é necessária inclusive para preservar alguma utilidade ao instituto. Isso porque, se tratando de uma ferramenta extrema, seu uso indiscriminado acaba por torná-lo um conceito vazio de materialidade, pois “[s]e tudo é um Estado de Coisas Inconstitucional, então o Estado de Coisas Inconstitucional não é nada além de um argumento retórico”^[5].

33. Aplicando tais balizas ao caso em análise, **não verifico configurados, no presente caso, os requisitos exigidos pela jurisprudência da Corte para a caracterização de um estado de coisas inconstitucional na espécie.**

34. Com efeito, na ADPF nº 347-MC/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09/09/2015, p. 19/02/2016, foram elencados os seguintes fatores para configuração do “ECI”: (i) situação de violação generalizada de direitos fundamentais; (ii) inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; e, (iii) a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades.

35. Recordo, nessa linha, o quanto apontou a Corte Constitucional Colombiana sobre os requisitos ou fatores que devem estar presentes para a caracterização do chamado estado de coisas inconstitucional: “(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o

presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”^[6].

36. Nada obstante os argumentos trazidos nestes autos, não se vislumbram presentes, no caso, estes requisitos ou fatores caracterizadores do estado de coisas inconstitucional. **Primeiro** por inexistir, aqui, **vulneração massiva e generalizada de diversos direitos constitucionais, afetando um número significativo de pessoas.**

37. Com efeito, como mencionado, o pano de fundo da discussão inaugurada nesta ação diz respeito à necessidade de adequado manuseio da ferramenta *acordo de leniência*, introduzida pela LAC. As alegações trazidas pela parte autora tratam de um suposto quadro de punições excessivas impostas pelos órgãos encarregados do exercício da potestade sancionadora do Estado tratado nesta demanda, bem como de uma atuação *contra legem* e contra a Constituição por parte do Ministério Público Federal, o qual, “*aproveitando-se de sua condição de monopolista da ação penal e de sua competência para o ajuizamento da ação de improbidade, exerceu um magnetismo irresistível, de modo a atrair para si, ao menos nos primeiros anos, a esmagadora maioria dos acordos*”.

38. Importa referir, nesse sentido, que desde o advento da LAC, a Controladoria-Geral da União, em conjunto com a Advocacia-Geral da União, até a data de 10 de junho de 2025, firmou **33** acordos de leniência^[7]. De outra parte, os dados disponibilizados na internet pelo Ministério Público Federal indicam que referida instituição celebrou **52** acordos nominados de acordos de leniência^[8]. Ao total, pois, se está

falando de um universo de pouco mais de 80 acordos de leniência.

39. Ainda que estejamos diante de um número considerável desses acordos de natureza sancionatória, se está tratando de **um número determinado de pessoas** (jurídicas) que, no contexto brasileiro, é consideravelmente reduzido. Não custa lembrar, nesse sentido, que segundo dados do IBGE, o Brasil contava, em 2022, com mais de 9 milhões de empresas ou outras organizações com personalidade jurídica^[9]. Pertinente, por isso, foram as observações do Advogado-Geral da União enquanto curador das normas, ao destacar que “[D]e fato, *inexiste o pressuposto fático, uma vez que não se está diante de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, notadamente quando considerado que os envolvidos são pessoas jurídicas de direito privado, exploradoras de atividade econômica com intuito de lucro, dotadas de elevado poder aquisitivo, que foram sancionadas em um contexto de apuração de atos lesivos praticados contra o Poder Público*” (e-doc. 135).

40. **Se ocorrente**, se está falando, aqui, de vulneração a direitos de defesa de um **número restrito de pessoas jurídicas**. De outro bordo, frisa-se que **tal conclusão, de modo algum tem o condão de deixar desassistidas as pessoas jurídicas potencialmente prejudicadas**. Isso porque a verificação de situação apta a ensejar violação a quaisquer de seus direitos em razão de negociação abusiva, deve ser conhecida e tutelada, em cada caso concreto, pelo Poder Judiciário.

41. Portanto, embora estejamos diante de um quadro que determina o conhecimento desta ADPF, **não estão presentes os fatores ou fundamentos que autorizam o reconhecimento do alegado estado de coisas inconstitucional**.

42. Ainda quanto ao ponto, **não se pode olvidar a substancial alteração do quadro normativo-institucional promovida pela celebração**

do Acordo de Cooperação Técnica entre a Advocacia-Geral da União, a Controladoria-Geral da União e o Ministério Público Federal, para o aperfeiçoamento da cooperação, coordenação e integração entre as instituições signatárias nas celebrações e execuções de acordos de leniência, conforme noticiado pela Procuradoria-Geral da República em sua manifestação como *custos iuris* (e-doc. 288).

43. Com efeito, ainda que se entendesse caracterizado um “estado de coisas inconstitucional” em relação às práticas institucionais até então adotadas pelos entes públicos responsáveis pela celebração dos acordos de leniência, certamente a partir do advento desse importante instrumento pactuado por referidas instituições não haveria dúvida sobre a inequívoca superação de qualquer vulneração de preceito fundamental.

44. Avanço, então, no exame das demais questões tratadas nos autos, principiando pela análise sobre os contornos do sistema de direito sancionador introduzido no Brasil pela LAC.

III.2. DA INTRODUÇÃO DA LAC NO BRASIL E DA NATUREZA JURÍDICA DO ACORDO DE LENIÊNCIA POR ELA REGULAMENTADO

45. O instituto do acordo de leniência discutido nesta ação foi introduzido no país pela Lei nº 12.846, de 2013. Como se apreende da sua ementa, bem como do seu art. 1º, esta Lei dispôs sobre a **responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas** pela prática de **atos contra a Administração Pública, nacional e estrangeira**. Portanto, com essa lei **instituiu-se um novo regime para o sancionamento** de ilícitos praticados por pessoas jurídicas, ou no seu interesse, contra a Administração Pública. Inaugurou-se a possibilidade de **responsabilização objetiva**, bem como, de maneira inédita, permitiu-se o sancionamento de pessoas jurídicas pela prática de **ilícitos contra a Administração Pública estrangeira**.

46. Estes aspectos, convém lembrar, foram destacados quando da apresentação do anteprojeto que, mais tarde, resultou na Lei nº 12.846, de 2013. Na oportunidade assim foi consignado:

“[...]

2. O anteprojeto tem por objetivo suprir uma lacuna existente no sistema jurídico pátrio no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, em especial, por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos.

[...]

5. Disposição salutar e inovadora é a da responsabilização objetiva da pessoa jurídica. Isso afasta a discussão sobre a culpa do agente na prática da infração. A pessoa jurídica será responsabilizada uma vez comprovados o fato, o resultado e o nexo causal entre eles. Evita-se, assim, a dificuldade probatória de elementos subjetivos, como a vontade de causar um dano, muito comum na sistemática geral e subjetiva de responsabilização de pessoas naturais.

[...]

7. Além disso, o anteprojeto apresentado inclui a proteção da Administração Pública estrangeira, em decorrência da necessidade de atender aos compromissos internacionais de combate à corrupção assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (ONU), a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

8. Com as três Convenções, o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam atos de corrupção, em especial o denominado suborno transnacional, caracterizado pela corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais. Dessa forma, urge introduzir no ordenamento nacional regulamentação da matéria – do que, aliás, o país já vem sendo cobrado –, eis que a alteração promovida no Código Penal pela Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, que tipificou a corrupção ativa em transação comercial internacional, alcança apenas as pessoas naturais, não tendo o condão de atingir as pessoas jurídicas eventualmente beneficiadas pelo ato criminoso”^[10].

47. É importante ressaltar, todavia, que antes do advento da Lei nº 12.846, de 2013, já era possível o sancionamento de pessoas jurídicas pela prática de ilícitos contra a Administração Pública. No caso, a Lei de Improbidade Administrativa – LIA tratava dessa possibilidade, **mas com ao menos duas condicionantes ou limitações**.

48. A **primeira limitação** se dá em razão da sua **natureza secundária**. Isso porque, a responsabilização subjetiva da pessoa jurídica, por assim dizer, era **condicionada à responsabilidade ou envolvimento de um agente público** nos atos ilícitos. É que o objetivo principal da LIA foi e é estabelecer **sanções aplicáveis aos agentes públicos**. Nesse sentido, como observa a doutrina, *“o objeto de amparo da LGIA é o setor público e seus principais sujeitos são os agentes públicos”*^[11], sendo que *“no sistema da Lei nº 8.429/1992, os atos de improbidade administrativa somente podem ser praticados por agentes públicos, com ou sem o auxílio de terceiros”*^[12].

49. De acordo com essa Lei, no entanto, a responsabilização de terceiros —o que alcança pessoas jurídicas— é possível como consequência da incidência do seu art. 3º. Em sua redação original,

referido artigo estabelecia que as disposições da LIA eram aplicáveis àqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induziam ou concorriam para a prática de um ato de improbidade ou dele se beneficiavam direta ou indiretamente. Este aspecto foi parcialmente modificado com a reforma introduzida pela Lei nº 14.230, de 2021, para alcançar somente aqueles que dolosamente induzem ou concorrem para a prática de um ato de improbidade administrativa.

50. A **segunda limitação** verificada na LIA consiste na sua aplicação aos atos ilícitos praticados **exclusivamente** contra a **Administração Pública nacional**. Portanto, seu regime de responsabilização não é aplicável a casos de corrupção contra Administração Pública estrangeira, como o suborno transnacional.

51. Afora isso, vale fazer referência a outras leis esparsas que regulamentam a possibilidade de sancionamento de pessoas jurídicas por atos relacionados à corrupção, especialmente no caso de ilícitos em contratações públicas. Um dos exemplos é a Lei nº 8.666, de 1993, agora substituída pela Lei nº 14.133, de 2021 (a nova Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública), que prevê a possibilidade de responsabilização de empresas nos termos dos seus artigos 155 e seguintes. Outra norma que trata do tema é a Lei nº 8.443, de 1992, que confere competência ao Tribunal de Contas da União para sancionar administrativamente pessoas jurídicas envolvidas em casos de fraude à licitação^[13].

52. A LAC alterou este cenário. **Primeiro**, por criar um regime para **responsabilização objetiva**, administrativa e civil, da pessoa jurídica, pela prática dos ilícitos nela previstos (art. 1º). **Segundo**, por permitir que a pessoa jurídica seja responsabilizada **independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais, agentes públicos ou particulares**, envolvidas nos ilícitos (art. 3º). **Terceiro**, por permitir o

sancionamento de ilícitos praticados contra a **Administração Pública nacional e estrangeira** (art. 1º).

53. Ademais, considerando as sanções previstas na LAC, ela instituiu o que o Ministro Gilmar Mendes e Victor Fernandes^[14] chamaram de *duplo regime de responsabilização de pessoas jurídicas*. Isso porque a prática dos atos lesivos à Administração Pública previstos no art. 5º da Lei pode ensejar **(i) a responsabilidade administrativa**, que é regulamentada nos seus Capítulos III e IV, bem como **(ii) a responsabilidade judicial**, que é disciplinada no Capítulo VI.

54. No campo da responsabilidade administrativa, há duas sanções que podem ser aplicadas pela autoridade máxima da entidade em face da qual foi praticado o ato lesivo. São elas: **(i) multa** e **(ii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, ambas previstas no art. 6º, inc. I e II, da Lei. Ainda, considerando a necessidade de aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, de forma sistêmica e harmônica com a LAC, o parágrafo único do art. 19 do Decreto nº 11.129, de 2022, previu que:

“Parágrafo único. Caso os atos lesivos apurados envolvam infrações administrativas à Lei nº 14.133, de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública e tenha ocorrido a apuração conjunta prevista no art. 16, a pessoa jurídica também estará sujeita a sanções administrativas que tenham como efeito a restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a administração pública, a serem aplicadas no PAR.”

55. Por outro lado, no seu Capítulo VI, a LAC disciplinou o regime da chamada responsabilização judicial (arts. 18 ao 21). Nos termos do art. 18, a responsabilidade administrativa não afasta a possibilidade de haver a responsabilidade judicial. Ainda, conforme dispõe seu art. 19, a responsabilidade judicial pela prática dos atos lesivos à Administração

Pública consiste na possibilidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio de suas respectivas Advocacias Públicas, ou ainda o Ministério Público, ajuizarem ações judiciais em face das pessoas jurídicas responsáveis pela comissão dos ilícitos previstos na referida lei.

56. Portanto, nos termos da LAC, um mesmo ato lesivo à Administração Pública, na forma do art. 5º da Lei, pode desencadear dois regimes ou esferas de responsabilização da pessoa jurídica: a administrativa e a judicial. No regime de responsabilidade administrativa, cabe à Controladoria-Geral da União - CGU (**no plano federal**) ou à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, promover o chamado processo administrativo de responsabilização (PAR) e, se comprovada a infração, impor as sanções previstas no art. 6º. **Exsurge, pois, uma autêntica natureza sancionadora dessa atuação administrativa.**

57. Já no regime judicial, o ato lesivo do art. 5º dá ensejo ao ajuizamento de ações judiciais, pelo órgão de Advocacia do Ente Público (AGU ou procuradorias estaduais, distrital ou municipal) ou pelo Ministério Público, cabendo ao Poder Judiciário aplicar as sanções do art. 19, se cabíveis, bem como, **quando for o caso, determinar a reparação do dano causado pela pessoa jurídica ao Ente Público.** Tem-se, nesta ação judicial, verdadeira ação de **natureza civil com carga sancionadora**, à qual, eventualmente, pode ser agregada, também, a **carga ressarcitória**, a depender da natureza do ato sindicado e de o mesmo ter produzido, ou não, danos ao erário^[15].

58. Em resumo, o legislador dividiu as sanções previstas na LAC em (i) sanções administrativas, aplicáveis a partir de procedimento sancionador de natureza administrativa (o PAR); e, (ii) sanções civis ou judiciais, aplicáveis a partir de uma ação judicial sancionadora de

natureza civil. Portanto, o PAR e a ação judicial são os instrumentos ou ferramentas de **natureza contenciosa** criadas pela LAC para o sancionamento das condutas ilícitas nela previstas.

59. Todavia, a LAC fez mais. Em seus artigos 16 e 17 tratou de regulamentar o acordo de leniência, uma ferramenta de **natureza negociada e consensual**. Assim, nos termos do § 2º do art. 16, se estabeleceu que a celebração do acordo de leniência *(i)* isentará a pessoa jurídica das sanções previstas [a] no inciso II do art. 6º (*publicação extraordinária da decisão condenatória*) e [b] no inciso IV do art. 19 (*proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos*), bem como *(ii)* reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável no art. 6º, I.

60. Na regulamentação desta Lei, o Decreto nº 11.129, de 2022, estabeleceu que o acordo de leniência é ato administrativo negocial decorrente do exercício do poder sancionador do Estado, que visa à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira, o qual buscará *(i)* o incremento da capacidade investigativa da administração pública; *(ii)* a potencialização da capacidade estatal de recuperação de ativos; e, *(iii)* o fomento da cultura de integridade no setor privado (art. 32). Além disso, trouxe comando expresso no sentido de que a participação da Advocacia-Geral da União nas negociações e celebrações de acordos de leniência conduzidas pela Controladoria-Geral da União, consideradas as condições neles estabelecidas e observados os termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, poderá ensejar a resolução consensual das penalidades previstas no art. 19 da Lei nº 12.846, de 2013, e das ações judiciais que tenham por objeto os fatos que componham o escopo do acordo (art. 35,

parágrafo único, e art. 50, § 1º).

61. Desse modo, com a celebração do acordo de leniência, a partir de um processo negocial e consensual, **são fixadas sanções** —de forma abrandada— à pessoa jurídica, **em substituição ao PAR e à ação judicial** (art. 33 do Decreto nº 11.129, de 2022). Portanto, tal como explicitado no Decreto regulamentador, o acordo de leniência visa a responsabilização da empresa, em substituição ao PAR e à ação judicial regulada pela LAC, a partir de um processo negocial e consensual no qual são estipuladas, de maneira abrandada, sanções e obrigações a serem adimplidas pela pessoa jurídica^[16].

62. Faço, aqui, um paralelo com o acordo de não persecução penal - ANPP. Esta ferramenta de natureza processual penal, como consignei em meu voto no HC nº 185.913 (j. 18/12/2024, p. 19/11/2024), *“se apresenta como instrumento consensual e substitutivo da ação penal para o exercício, pelo Estado, da potestade sancionadora penal. Trata-se de instituto destinado à aplicação do direito penal de forma negociada e consensual, em substituição ao tradicional processo ou ação penal. Como resultado, gera o abrandamento das sanções, conforme previsto na legislação penal e processual penal”*. Idêntica natureza jurídica possui o acordo de leniência da LAC: **trata-se de instrumento consensual e substitutivo do processo administrativo de responsabilização e da ação judicial regulada pela LAC, para o exercício, pelo Estado, da potestade sancionadora regulamentada pela mesma lei. Portanto, o instituto é destinado à aplicação da parcela do Direito Administrativo Sancionador, de forma negociada e consensual, em substituição às ferramentas contenciosas previstas na Lei nº 12.846, de 2013. Como resultado, gera o abrandamento das sanções, nos termos previstos na legislação de regência^[17], sem prejuízo, todavia, da reparação dos danos, que igualmente pode ser endereçada no acordo de leniência (art. 37, inc. VI, do Decreto nº 11.129, de 2022), ou apurada pelas vias ordinárias competentes (exegese do art. 16, § 3º, da LAC)**. Em

acréscimo, a normativa de regência impõe como um dos requisitos para a negociação e celebração de acordo de leniência a necessidade de colaboração da pessoa jurídica com as investigações, identificando os demais envolvidos na infração, quando couber, bem como fornecendo, de maneira célere e efetiva, informações e documentos que comprovem os ilícitos sob apuração.

63. Firmada essa compreensão sobre a natureza jurídica do acordo de leniência da LAC, avanço no exame das demais questões tratadas nesta ação.

III.3. DAS CONSEQUÊNCIAS PRODUZIDAS, PELA LAC, NO REGIME DE DIREITO SANCIONADOR BRASILEIRO

64. Como referido no tópico anterior, a LAC inovou no sistema jurídico brasileiro, ao instituir um regime específico para sancionamento de pessoa jurídica pela prática dos ilícitos nela previstos. Essa norma, repito, **(i)** criou um regime para **responsabilização objetiva**, administrativa e civil, da pessoa jurídica, pela prática de ilícitos nela previstos, **(ii)** permitiu que a pessoa jurídica seja responsabilizada **independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais** envolvidas nos ilícitos, bem como **(iii)** possibilitou o sancionamento de ilícitos praticados contra a **Administração Pública nacional e estrangeira**.

65. E o legislador, de maneira expressa, determinou que esse arcabouço normativo sancionador pode ser aplicado pelo Estado a partir do manuseio de três ferramentas: **duas de natureza contenciosa** (o processo administrativo de responsabilização e a ação judicial da LAC), e **uma de natureza negociada e consensual**, qual seja, o acordo de leniência.

66. Ainda, como era de se esperar, ao trazer essas inovações o legislador trouxe enunciados de natureza organizacional, sistematizando e elencando os órgãos competentes e/ou com atribuição para o manuseio das novas ferramentas sancionadoras introduzidas ao ordenamento jurídico.

67. No que concerne ao processo ou procedimento administrativo sancionador – PAR, a Lei taxativamente dispôs que *“a instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa”* (art. 8º, caput). Na sequência, a LAC trouxe duas outras regras de competência. A primeira delas, no sentido de que *“no âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento”* (§ 2º do art. 8º). A segunda, no sentido de competir *“à Controladoria-Geral da União - CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos praticados contra a administração pública estrangeira”* (art. 9º, caput).

68. Portanto, houve o estabelecimento de regras claras e objetivas sobre competência para sancionamento, no âmbito administrativo, das pessoas jurídicas responsáveis pela comissão dos ilícitos previstos na LAC, as quais podem ser assim resumidas:

(a) o PAR envolvendo ilícitos contra a Administração Pública estrangeira será processado e julgado pela Controladoria-Geral da União;

(b) cada Órgão ou Entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que, por evidente, envolve o

Ministério Público e os Tribunais de Contas, tem competência para processar e julgar os responsáveis pela comissão de ilícitos em seu desfavor. Como exemplos, se hipoteticamente ocorrer, no âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU ou do Tribunal Superior do Trabalho - TST, alguma fraude em licitação que se amolde aos ilícitos referidos na LAC, será dessas instituições a competência para instaurar, processar e julgar os respectivos PARs;

(c) no âmbito do **Poder Executivo Federal** a Controladoria-Geral da União tem, por assim dizer, uma competência concorrente e **predominante ou que se sobressai**, na medida em que pode, por exemplo, instaurar um PAR em razão de ilícito hipoteticamente praticado contra um Ministério, bem como pode avocar PAR instaurado por órgãos integrantes do Poder Executivo Federal.

69. O que é importante ressaltar é que o legislador, na temática de organização das competências para a instauração e julgamento de processo administrativo de responsabilização —com exceção das atribuições e competências da CGU, enquanto órgão central do Sistema de Gestão de Riscos e Controle Interno do Poder Executivo federal, nos termos do art. 1º do Anexo I do Decreto nº 11.330, de 2023— seguiu a tradição jurídica brasileira de, com base na autonomia e independência dos órgãos ou entidade dos Poderes, atribuir-lhes competência para apurar as infrações administrativas praticadas em seu seio ou que lhes sejam prejudiciais, como é o caso dos ilícitos previstos na LAC. E este comando ou regra de competência é revestido, por assim dizer, **de norma de caráter nacional**, aplicável, igualmente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

70. Isso quer significar que, **administrativamente**, a potestade sancionadora de cada órgão ou entidade dos Poderes da República não

está sujeita ao controle ou fiscalização **administrativa** por outro órgão ou Poder. Ilustrando essa situação é importante referir, por exemplo, que o Tribunal de Contas da União possui jurisprudência antiga no sentido de que *“não é competente para controlar os resultados de processos administrativos disciplinares, inclusive quanto a eventual morosidade dos respectivos procedimentos e decisões”*^[18].

71. Desse modo, o controle de eventuais ilegalidades ou equívocos praticados por órgãos ou entidades dos Poderes, no exercício de **suas potestades sancionadoras de natureza administrativa regulamentada pela LAC**, podem ser controladas de duas formas: (i) internamente, através do manuseio dos recursos administrativos cabíveis; ou, (ii) pela via judicial, com fundamento no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição (*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*).

72. De maneira semelhante, a LAC tratou da organização de competências em relação à ação judicial nela prevista. Segundo seu art. 19, **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público**, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das sanções previstas nesse dispositivo.

73. Chego, então, no exame do acordo de leniência e das regras de competência e atribuição fixadas pelo legislador. A LAC, no seu art. 16, *caput*, estabelece que *“a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo”*. Na sequência, no seu § 10 é trazido comando normativo **destinado especificamente à esfera federal**, prevendo que *“a Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública*

estrangeira".

74. Partindo da análise do *caput* do art. 16 da LAC, autores referem que esse dispositivo dá margem a uma série de questionamentos. **Um**, porque o artigo não esclarece a competência de todos os entes federativos. **Dois**, por não mencionar, com clareza, a quais entes se refere, se administração direta ou indireta. **Três**, além de consagrar a competência das entidades públicas, a lei indevidamente se refere a órgãos públicos de modo genérico, o que suscita várias interpretações^[19].

75. Efetivamente, há que se reconhecer que o art. 16 da LAC, especialmente seu *caput*, não é revestido da melhor técnica redacional. Isso permite várias interpretações, notadamente no que concerne aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Mas analisando e interpretando esse dispositivo **a partir** do prisma da União —âmbito federal—, objeto de questionamento principal desta ação, quer me parecer que as discussões ou dúvidas podem ser facilmente superadas. E isso permite uma exegese aplicável a todos os entes da federação.

76. Com efeito, do § 10 do art. 16, são extraídas **duas normas**^[20] **de competência**. A **primeira**, no sentido de ser a **CGU a instituição brasileira** competente para celebrar os acordos de leniência com pessoa jurídica responsável pela prática de atos lesivos contra a **Administração Pública estrangeira**. Nessa hipótese, a CGU atua como um **órgão nacional**, em nome da República Federativa do Brasil.

77. A **segunda** norma de competência atribui à CGU a responsabilidade para celebrar acordos de leniência com pessoa jurídica responsável pela comissão de atos lesivos contra **qualquer órgão da administração direta ou indireta vinculada ao Poder Executivo Federal**. Nessa hipótese, a CGU **apresenta** todos os **demais órgãos do Poder Executivo Federal**, pouco importando se da **administração direta ou**

indireta.

78. A partir dessa exegese, sob o enfoque da esfera federal remanescem, apenas, as hipotéticas situações de atos lesivos praticados contra o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União ou, ainda, o Ministério Público da União. Em relação a tais poderes e instituições, aplica-se apenas a **regra geral** prevista no *caput* do art. 16 da LAC. Assim, nessas hipóteses, a competência recai sobre **a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública**. Exemplificando: *(i)* no hipotético caso de ilícito praticado contra o Ministério Público Federal, o Procurador-Geral da República é a autoridade administrativa competente; ou, *(ii)* se o ilícito foi praticado contra o Tribunal de Contas da União, a competência recai sobre seu Presidente.

79. Portanto, em relação à **esfera federal**, o art. 16 da LAC traz: *(i)* uma **regra geral** de competência para negociação e celebração de acordos de leniência (*caput*), aplicáveis ao âmbito federal, estadual, distrital e municipal; bem como *(ii)* uma **regra especial concomitante aplicável ao âmbito do Poder Executivo Federal** (§ 10). Ainda, considerando a realidade federativa do país, perante os **entes subnacionais**, *(i)* além da **regra geral** prevista no *caput* do art. 16, *(ii)* não se afasta a possibilidade de fixação de regras especiais, em verdadeiro paralelismo com o modelo federal, como ocorre, por exemplo, nos Estados do Rio de Janeiro^[21] e de Minas Gerais^[22].

80. Todavia, importa tratar de uma última questão relativa a tais regras de competências na esfera federal. Isso porque, nos termos do art. 36 do Decreto nº 11.129, de 2022, a CGU poderá aceitar delegação para negociar, celebrar e monitorar o cumprimento de acordos de leniência relativos a atos lesivos praticados contra outros **Poderes e entes federativos**. Trata-se de excepcional possibilidade de delegação de competência, que somente poderá ocorrer com a **expressa e incontestada**

anuência do Poder ou ente federativo competente. Assim, não se admite a atuação excepcional e substitutiva da CGU pelo simples fato de algum desses Poderes ou entes federativos permanecer omissos ou negligentes.

81. Firmadas essas compreensões sobre as competências sancionadoras fixadas na LAC, avanço no exame dos demais pontos tratados nesta ação, notadamente no que concerne aos limites da competência do Tribunal de Contas da União para atuar na temática acordos de leniência, bem como sobre a atuação ou competência do Ministério Público Federal para negociar e celebrar esses acordos sancionadores. Estes são importantes aspectos que se relacionam com a controvérsia constitucional tratada nestes autos.

III.4. DAS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM MATÉRIA DE ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LAC

82. Como acima referido, uma das questões abordadas nestes autos diz respeito às competências do Tribunal de Contas da União para atuação na temática *acordos de leniência* da LAC.

83. Nesse sentido, é preciso referir que o Acordo de Cooperação Técnica firmado pela Advocacia-Geral da União (AGU), pela Controladoria-Geral da União (CGU), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em 06 de agosto de 2020, com participação deste Supremo Tribunal Federal (STF), em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos Acordos de Leniência da Lei nº 12.846, de 2013, foi gestado com a finalidade de, construtiva e cooperativamente, aperfeiçoar o sistema de prevenção e combate à corrupção. Seguindo essa direção, nesse ACT foram enumerados princípios, bem como compromissadas ações destinadas, justamente, ao aperfeiçoamento desse sistema. Ainda, foram previstas, por exemplo, etapas e modo de atuação, dos órgãos

subscritores, em matéria de acordos de leniência da LAC.

84. Nada obstante o conteúdo desse ACT, ao que se observa dos autos, ainda subsistem pontos de tensão e controvérsia entre os órgãos que o firmaram. Isso contribui para a continuidade do estado de insegurança jurídica relacionado com os acordos de leniência, o que constitui, ao final, o pano de fundo desta ação. E tal situação fica evidente a partir das informações prestadas pela CGU (**Pet 13.915, e-doc. 3**), oportunidade na qual assim foi consignado:

“20. Ainda sobre a interlocução com o TCU, e sob a perspectiva de consolidar os princípios do ACT, cumpre tecer as seguintes considerações.

21. A CGU/AGU encaminham diversos informes de acordos de leniências para esta ilustre instituição, com finalidade de garantir a legítima confiança e segurança jurídica esperadas pelas empresas colaboradas e, concomitantemente, respeitar as competências constitucionais da Corte de Contas.

22. Por exemplo, no Acórdão 126/2023-TCU-Plenário (doc14). No referido acórdão, que tratou do Caso 59, ainda não celebrado, o TCU entendeu por estar prejudicada a sua manifestação tendo em vista que os fatos não estariam sob sua competência, já que relacionados a ilícitos fora do contexto de licitações e contratações públicas. O acórdão está em linha com a prescrição constante do ACT, pois evidencia o importante papel conferido à Corte de Contas de atuar na quantificação do dano decorrente dos ilícitos, o que estaria prejudicado no caso de os ilícitos não se relacionarem a contratações públicas.

23. Em outras situações, a Colenda decidiu no sentido de que a ação fiscalizatória do TCU abrangeria “a legalidade, legitimidade e economicidade” dos acordos de leniência (despacho de 02/02/2023, exarado no Processo 031.285/2022-8 -

doc15) ou, de outra maneira, a validade e utilidade dos mesmos (AC 1377/2023-TCU-Plenário - doc16).

24. Em igual sentido, no Acórdão 382/2023-TCU-Plenário (doc17), referente ao Acordo com a empresa Rolls Royce, por meio do TCU entendeu que, como controle externo, sua missão seria atuar em três diferentes frentes: i) atuar em cooperação com a CGU/AGU nos termos do ACT; ii) fiscalizar de forma concorrente os atos irregulares objeto do acordo; e **iii) fiscalizar a aderência dos agentes públicos responsáveis pelas análises, celebração e fiscalização primária do ACT aos princípios norteadores da Administração Pública e às regras postas na Lei 12.846/2013, no Decreto 11.129/2022 (que regulamenta a Lei) e demais normas legais e regulamentares eventualmente aplicáveis à espécie.**

25. A CGU e AGU veem com preocupação as decisões acima transcritas e entendem a importância de a Suprema Corte Federal fixar entendimento acerca dos contornos do papel do TCU no contexto dos acordos de leniência” (grifos acrescidos).

85. A partir desse cenário, problematizo o tema nos seguintes termos: *(i)* o Tribunal de Contas da União possui competência para fiscalizar, controlar e acompanhar os processos de negociação e celebração de acordos de leniência regulamentados pela LAC? Caso afirmativa a resposta, *(ii)* quais são os limites dessa competência e quais são os poderes do Tribunal de Contas da União na temática acordos de leniência nos termos da LAC?

86. Para responder a tais questões, inicialmente importa rememorar o sistema de responsabilidade da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sistema, a iniciativa das atuações sancionadoras é reservada ao Ministério Público, bem como aos órgãos estatais vítimas dos atos de

improbidade administrativa, atuando por intermédio de suas Advocacias Públicas^[23]. Essa atuação sancionadora do Estado, convém frisar, está sujeita **unicamente** ao controle jurisdicional, seja no âmbito contencioso, seja no âmbito consensual (através do acordo de não persecução cível - ANPC). Em outras palavras, os Tribunais de Contas (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), por inexistir previsão na LIA e em outras normas com ela relacionadas, não possuem competência para fiscalizar, controlar ou, ainda, supervisionar o exercício dessa potestade sancionadora do Estado.

87. Nessa toada refiro, ainda, que a disposição prevista no **§ 3º do art. 17-B da LIA**, introduzido pela Lei nº 14.230, de 2021, que previa a necessidade de oitiva do Tribunal de Contas competente, para se manifestar sobre o valor dos danos a serem ressarcidos em caso de celebração de ANPC, foi suspensa por decisão proferida por esta Corte no bojo da ADI nº 7.236 (rel. Min. Alexandre de Moraes, p. 09/01/2023).

88. Assim, por mais relevantes que sejam as funções asseguradas pela Constituição às Cortes de Contas, entre elas não se inclui competência para fiscalizar, controlar ou, ainda, supervisionar o exercício da potestade sancionadora do Estado em matéria de improbidade administrativa. Em outras palavras, sob pena de afrontar disposições constitucionais, como reconhecido no bojo da ADI nº 7.236, o exercício dessa potestade sancionadora do Estado, inclusive na via consensual e quando da eventual apuração ou indicação de danos a serem ressarcidos ao erário, não se sujeita a controle por parte de Tribunais de Contas.

89. A mesma situação ocorre no âmbito da LAC. Com efeito, como exposto neste voto, a LAC introduziu um regime especial de responsabilização objetiva, administrativa e judicial, da pessoa jurídica, pela comissão de ilícitos contra Administração Pública nacional e estrangeira. Previu, nesse sentido, duas vias para essa responsabilização:

a **contenciosa**, através do processo administrativo de responsabilização - **PAR** e da **ação judicial** da LAC; e a **consensual e negociada**, através do **acordo de leniência**. Pela via consensual ou pela via contenciosa, a LAC tratou de regulamentar ferramentas destinadas ao sancionamento de responsáveis pela comissão dos ilícitos nela previstos. Por isso, tratou igualmente de distribuir competências para o exercício dessa potestade sancionadora. No entanto, ao assim fazer, **a LAC não trouxe qualquer disposição estabelecendo a necessidade de o exercício da potestade sancionadora do Estado, feito via acordo de leniência, ser submetido ao controle das Cortes de Contas.**

90. Em outras palavras, a LAC, assim como a LIA, não assina aos Tribunais de Contas competência fiscalizatória sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade das medidas sancionatórias por elas regulamentadas, como é o caso do acordo de leniência. Vale realçar: mantendo a coerência sistêmica entre as duas vias sancionatórias – contenciosa e negocial – o legislador incumbiu exclusivamente ao Poder Judiciário (com esboço na garantia plasmada no art. 5º, XXXV, da Lei Maior) o papel de instância potencialmente controladora da conformidade dos apenamentos eventualmente aplicados.

91. Assim, são írritas —e inclusive **estimuladoras de insegurança jurídica**— quaisquer medidas encetadas pelos Tribunais de Contas, notadamente o Tribunal de Contas da União, com vistas a fiscalizar, acompanhar ou controlar as medidas sancionatórias levadas a cabo pelas instituições legitimadas nos termos da LAC, seja no âmbito contencioso, seja no âmbito consensual e negociado. E essa conclusão vai ao encontro, inclusive, da jurisprudência consolidada do próprio Tribunal de Contas da União, a qual, como referido neste voto, há tempos se firmou no sentido de não ser essa Corte de Contas *“competente para controlar os resultados de processos administrativos disciplinares, inclusive quanto a eventual morosidade dos respectivos procedimentos e decisões”*.

92. Portanto, em matéria de sancionamento nos termos da LAC, **os Tribunais de Contas, notadamente o Tribunal de Contas da União, apenas possuem competência para atuarem quando figurarem como vítimas de atos ilícitos tipificados na LAC**, nos termos e nas hipóteses já tratadas neste voto.

93. Nada obstante essa conclusão, preciso fazer uma consideração ou destaque sobre a atuação do TCU. Isso, tendo em conta o conteúdo do já referido ACT firmado pela Advocacia-Geral da União (AGU), pela Controladoria-Geral da União (CGU), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Para tanto, faço referência à segunda ação operacional do ACT, que traz a seguinte redação:

“Segunda ação operacional: visando a incrementar-se a segurança jurídica e o trabalho integrado e coordenado das instituições, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União conduzirão a negociação e a celebração dos acordos de leniência nos termos da Lei no 12,846, de 2013, bem como, quando algum ilícito revelado na negociação envolver fatos sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas da União, lhe encaminharão informações necessárias e suficientes para a estimação dos danos decorrentes de tais fatos, observados os seguintes parâmetros:

(1) a CGU, a AGU e o TCU buscarão parametrizar metodologia específica para apuração de eventual dano a ser endereçado em negociação para acordo de leniência;

(2) concluindo a CGU/AGU que o acordo está em condições de ser assinado e ainda não havendo manifestação do TCU, este será comunicado para que se manifeste em até 90 (noventa) dias acerca da possibilidade de não instaurar ou

extinguir procedimentos administrativos de sua competência para cobrança de dano em face de colaboradora, por considerar que os valores negociados atendem aos critérios de quitação de ressarcimento do dano;

(3) Havendo manifestação do Tribunal de Contas da União no sentido de considerar que os valores negociados no acordo satisfazem aos critérios estabelecidos para a quitação do dano por ele estimado, o tribunal dará quitação condicionada ao pleno cumprimento do acordo.

(4) havendo manifestação do TCU no sentido de considerar que os valores negociados no acordo não satisfazem aos critérios estabelecidos para a quitação do dano por ele estimado, a CGU e a AGU buscarão realizar negociação complementar para eventual ajuste dos valores a título de ressarcimento de danos, não estando impedidas de formalizar o acordo de leniência, sem a quitação no ponto, caso não seja possível alcançar consenso nesta negociação complementar;

(5) não recebida a manifestação do TCU dentro do prazo indicado, a CGU e a AGU poderão assinar o acordo nos termos negociados com a empresa leniente, não havendo, nessa hipótese, quitação do ressarcimento do dano”.

94. Essa previsão é relevante, por traçar um roteiro para atuação integrada e coordenada dos órgãos signatários quanto a eventual necessidade de apuração de danos derivados de atos de natureza corrupta que atingem contratos firmados pela Administração Pública Federal. Assim, embora o TCU não tenha competência para fiscalizar, condicionar ou mesmo validar os acordos de leniência, no âmbito federal, **pode ter competência para atuação para auditar contratos administrativos afetados por atos de corrupção** e que eventualmente componham o escopo do acordo. No entanto, nesses casos, **sua competência se limita** à apuração de eventuais danos em contratos

públicos sujeitos ao seu escrutínio e responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos nos ilícitos revelados voluntariamente pela empresa colaboradora. Isso, no entanto, não é sinônimo ou permissivo para o TCU pretender fiscalizar, controlar ou acompanhar o processo de negociação e celebração de acordo de leniência pelos órgãos competentes, ou, ainda, **de avocar competência**, por exemplo, para a fixação de critérios para negociação, apuração ou estimação dos valores e sanções que serão negociadas pelas autoridades e instituições competentes. De igual forma, isso não assegura ao TCU competência para acompanhar ou monitorar o cumprimento do acordo pela empresa.

95. Em síntese, em nenhum momento o ACT em comento reconhece alguma espécie de competência fiscalizatória ao TCU perante as instituições públicas celebrantes em matéria de acordos de leniência da LAC. E nem o poderia fazer, pois somente a lei pode, validamente, atribuir competências fiscalizatórias, revisionais ou correicionais a órgãos estatais, como é o caso do TCU.

96. Assim, em desfecho a este tópico, concluo pela **inexistência de atribuição do Tribunal de Contas da União para realizar controle finalístico de qualquer das competências sancionadoras previstas na LAC. Vale dizer, do exame de toda legislação pertinente, conclui-se pela ausência de atribuição ao TCU para realizar controle sobre a legalidade, a legitimidade, a economicidade ou, ainda, relativo à fixação de critérios para negociação, apuração ou estimação dos valores e sanções que serão negociadas pelas autoridades e instituições competentes para celebração de acordo de leniência.**

97. No entanto, em consonância, inclusive, com o previsto no multicitado ACT, tal exegese não afasta a competência, no âmbito federal, do TCU para eventual atuação relacionada, **unicamente**, com a necessidade de apuração de **danos** experimentados pelo erário em

contratos públicos sujeitos ao seu escrutínio, caso os atos revelados na negociação de acordo de leniência, pela sua natureza, tenham aptidão para gerar essa consequência.

98. No ponto, sintetizo minha compreensão nas seguintes conclusões:

“(i) A atuação sancionadora do Estado, seja na esfera administrativa ou judicial, negociada ou contenciosa, sujeita-se exclusivamente ao controle pelo Poder Judiciário;

(ii) Os acordos de leniência celebrados não vinculam a atuação dos Tribunais de Contas, competindo-lhes exclusivamente a apuração dos danos decorrentes dos ilícitos reconhecidos pela empresa em acordo de leniência por ela firmado;

(iii) Os Tribunais de Contas poderão ter acesso às informações e elementos de convicção apresentados pelas empresas nos acordos de leniência celebrados para apuração da responsabilidade das pessoas físicas e jurídicas envolvidas nos ilícitos, desde que, em relação às empresas celebrantes (colaboradoras), assumam o compromisso de utilizá-las com o fim exclusivo de apuração de possíveis danos causados ao erário.”

99. Firmada essa compreensão sobre a LAC e as competências dos Tribunais de Contas na temática, avanço no exame das competências confiadas pelo legislador ao Ministério Público.

III.5. DAS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM MATÉRIA DE ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LAC

100. Segundo alegado pelos autores na petição inicial, inúmeros

acordos de leniência, firmados especialmente pelo Ministério Público Federal, o foram ao arrepio da Lei nº 12.846, de 2013, ofendendo, assim, a Constituição. Esse cenário, conforme reclamado pelas agremiações partidárias postulantes, demanda atuação deste Supremo Tribunal Federal para estancar essas violações ao texto constitucional. Os requerentes aduzem, ainda, que o *"MPF, de forma inconstitucional, chamou para si todos os acordos de leniência, arrogou-se competência exclusiva para celebrar todos os acordos de leniência, o que ocasionou graves distorções na parte pecuniária dos acordos"*.

101. Sustentam, nessa linha, que o MPF não teria competência/atribuição para negociar/firmar acordos de leniência da LAC, e por isso formulam pedido para *"que seja fixada a interpretação constitucionalmente adequada pela qual os acordos de leniência e a legislação que os fundamenta (Lei nº 12.846/2013 e demais normas infralegais) devem ser interpretados de modo a compatibilizar as obrigações financeiras destes acordos com os preceitos fundamentais apresentados nesta ação, garantindo, sempre, que, além da participação do MPF, a CGU figure como centro racionalizador do agir estatal, unificando, coordenando e fiscalizando a celebração de acordos de leniência em todo o território brasileiro, não importando a natureza dos ilícitos cometidos e os órgãos de controle especializado competentes. A mesma interpretação deverá ser aplicada aos Estados, Municípios e Distrito Federal, nas respectivas esferas de atuação de seus órgãos competentes"*.

102. Assim, parcela significativa do mérito desta ação perpassa pela análise sobre a existência, ou não, de competência/atribuição do Ministério Público Federal para, **isoladamente e atuando por seus membros**, negociar e firmar acordos de leniência nos termos e com as consequências previstas na Lei nº 12.846, de 2013. Trata-se de discussão envolvendo a necessidade de adequada interpretação do **caput do art. 16, bem como de seu § 10**, da referida Lei.

103. Pelo quanto acima expus, as exegeses específicas possíveis desse texto da LAC, não asseguram competência ao Ministério Público para, **atuando pelos seus membros**, negociar e firmar esta ferramenta sancionadora de natureza negociada e consensual. No âmbito do Poder Executivo Federal, essa competência é da CGU. O que há, repito, é a competência do Procurador-Geral da República, **como autoridade administrativa máxima do Ministério Público da União**, para firmar acordo de leniência com a pessoa jurídica envolvida em ilícitos porventura praticados contra a própria instituição. Nos demais Poderes, idêntica competência recai sobre suas respectivas autoridades máximas.

104. No entanto, como demonstrado nos autos, o Ministério Público Federal firmou compreensão em sentido contrário. Esse entendimento foi externado, por exemplo, no Estudo Técnico nº 01/2017 – 5ª CCR, no qual se concluiu restar *“claro que o Ministério Público, que atua qualificadamente em matéria criminal, por ser o titular exclusivo da persecução penal pública e dispor dos correlatos poderes requisitórios, deve ter atribuição negocial para acordos coligados ou conexos, que justificam a participação da pessoa jurídica nas tratativas e execução do acordado, através, portanto, de leniência, fundamentando a segurança jurídica e a base negocial”*.

105. Esse entendimento foi reafirmando na NOTA TÉCNICA Nº 2/2020 - 5ª CCR, através da qual o Ministério Público Federal se manifestou sobre o Acordo de Cooperação Técnica assinado pela Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em 06 de agosto de 2020, com participação deste Supremo Tribunal Federal (STF), já referido nestes autos.

106. Ao que se observa, o Ministério Público Federal justifica sua competência/atribuição para, isoladamente, negociar e celebrar acordos de leniência regulamentado pela LAC, entre outras, na circunstância de

figurar como titular da ação penal pública e dispor dos correlatos poderes requisitórios. Com efeito, como anotado pelo Ministério Público Federal no Estudo Técnico nº 01/2017 – 5ª CCR, nos "*termos do artigo 129, I, da Constituição Federal, o Ministério Público é o dominus litis da ação penal, de modo que toda e qualquer providência, em sede de apuração de ilícitos e infrações de qualquer natureza, que tenha, direta ou reflexamente, repercussão de caráter penal, depende da participação efetiva do órgão acusatório*".

107. Deve-se reconhecer o papel de destaque outorgado pela Constituição de 1988 ao Ministério Público. No entanto da sua atribuição para a promoção da persecução penal **não se pode inferir a outorga de exclusividade ou monopólio de todas as funções investigativas e sancionadoras do Estado, o que inclui os respectivos instrumentos legais —contenciosos ou consensuais— destinados à consecução de tais finalidades.**

108. Em verdade, as atividades investigativas, persecutórias e sancionadores por parte do Estado envolvem esferas e instâncias variadas. Há esferas administrativa, cível e penal, cada qual com seus respectivos instrumentos jurídicos e distribuídas entre vários órgãos e instituições estatais, seja a nível federal, estadual, distrital ou municipal. Como exemplo, refiro-me às Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI, as quais, por expressa disposição constitucional, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas (art. 58, § 3º, da Constituição). Nessas hipóteses, por não haver disposição legal específica, não há obrigatoriedade de o Ministério Público participar de uma investigação conduzida por uma CPI. O que há, é previsão de, ao final desse trabalho investigativo, se for o caso, a CPI **encaminhar suas conclusões ao Ministério Público** para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (Constituição, art. 58, § 3º, parte final).

109. O mesmo pode ser referido, no âmbito federal, em matéria de sindicância e processo administrativo envolvendo servidores públicos. Com efeito, nos termos da Lei nº 8.112, de 1990, quem conduz esses procedimentos de natureza investigativa e sancionadora são os órgãos da Administração Pública Federal aos quais estão vinculados os agentes investigados^[24]. Todavia, *na hipótese de o relatório da sindicância concluir que a infração está capitulada como ilícito penal, a autoridade competente encaminhará cópia dos autos ao Ministério Público, independentemente da imediata instauração do processo disciplinar* (art. 154, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990). Ou seja, é obrigatória a cientificação do Ministério Público sempre que a sindicância ou processo administrativo apurar fato que, em tese, seja capitulado como crime. Isso, todavia, **não assegura ao Ministério Público** o direito, competência ou atribuição de participar da sindicância ou processo administrativo disciplinar, bem como de substituir a autoridade administrativa na condução de uma sindicância ou processo administrativo.

110. Assim, soa equivocada a afirmação de que o Ministério Público, como *dominus litis* da ação penal, deve participar efetivamente de toda e qualquer providência, em sede de apuração de ilícitos e infrações de qualquer natureza, que tenha, direta ou reflexamente, repercussão de caráter penal. E essa conclusão, por evidente, **se estende a procedimentos apuratórios ou sancionatórios de natureza negocial e consensual**, do qual o acordo de leniência da LAC é um exemplo.

111. Retomo, então, as interpretações acima lançadas sobre as diretrizes de competência previstas no art. 16 da LAC (tanto no *caput* quanto no seu § 10), para negociação e celebração de acordos de leniência. Como já afirmado, desses comandos normativos, não se extrai competência para o Ministério Público Federal, **isoladamente**, negociar e celebrar um acordo de leniência. No que concerne ao âmbito ou esfera do Poder Executivo federal, bem como na hipótese de atos lesivos à

Administração Pública estrangeira, o legislador prestigiou, de **maneira especial**, a **competência** da **Controladoria-Geral da União**, nos termos acima postos. Já de **maneira geral**, relativamente aos demais órgãos ou Poderes, quando não incidente aquela regra especial, o legislador prestigiou a **competência** da **autoridade máxima** de cada órgão ou entidade pública.

112. A partir dessas construções e constatações, a conclusão que extraio é no sentido de que apenas aqueles pactos que forem negociados e firmados com a observância das regras de competência previstas na LAC, e aqui explicitadas, e com o atendimento dos demais requisitos, como a adoção, a aplicação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade (art. 45, inc. IV, do Decreto nº 11.129, de 2022), é que terão a **qualificação e natureza jurídica de acordo de leniência, projetando, então, todos os efeitos previstos na Lei nº 12.846, de 2013, e seus respectivos regulamentos**. Por consequência, e alinhado com as exegeses aqui expostas, a segunda conclusão que alcanço é no sentido de que **a LAC não conferiu atribuição legal específica para o Ministério Público Federal celebrar acordos de leniência**.

113. **Contudo**, não se pode olvidar que o acordo de leniência é um dos instrumentos consensuais previstos dentro do microssistema legal anticorrupção, nos quais se inserem âmbitos de responsabilização de natureza administrativa (LAC), civil (LIA e LAC) e penal (Código Penal, Código de Processo Penal e legislação especial).

114. Nessa conjuntura, **em razão das imbricações e influxos recíprocos que as variadas modalidades de responsabilização recebem e provocam umas sobre as outras** —pela via contenciosa ou consensual—, deve haver a preservação da coerência, integridade e uniformidade de todo o sistema. Portanto, a ausência de atribuição legal específica para o Ministério Público celebrar acordos de leniência, **não significa a sua**

ausência de atribuição para manejo de outros e similares instrumentos de responsabilização na esfera consensual em relação a ilícitos da LAC.

115. Nesse sentido, há que se rememorar que o Ministério Público tem atribuições expressas na lei, tanto na esfera cível quanto na esfera criminal. Em ambas, pode exercer o *jus puniendi* estatal via ação judicial ou via acordos. Na **esfera cível**, atua *(i)* pela via judicial, por meio de ação prevista na LAC ou pela ação de improbidade administrativa; bem como *(ii)* pela via negociada, através dos acordos de não persecução cível (ANPC's), previsto na LIA. De outro lado, na **esfera criminal**, o *parquet* pode atuar *(i)* judicialmente, através da propositura de ação penal; ou, *(ii)* pela via negocial, através da realização de [a] acordos de colaboração premiada ou, quando cabível, [b] acordos de não persecução penal (ANPP's).

116. Do mesmo modo, não se pode olvidar que a ação judicial proposta pelo Ministério Público com vistas à consecução das finalidades previstas na LAC se submete ao rito de processamento da **ação civil pública** (ACP), regulamentada pela Lei nº 7.347, de 1985.

117. Dito isso, nos termos do § 6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, o Ministério Público pode formalizar **termo de ajustamento de conduta (TAC)** com os envolvidos nos fatos por ele apurados/processados. Esse dispositivo constitui **fundamento legal permissivo** para que o Ministério Público firme acordos em relação a ilícitos passíveis de processamento via ações civis públicas, inclusive quanto a ilícitos previstos na LAC^[25]. Por óbvio, essa atribuição legal pode ser exercida inclusive para se prevenir o ajuizamento dessas ações —que aqui eu chamaria de negociação e resolução consensual pré-processual—. Tais acordos, todavia, embora possam ser pactuados validamente pelo Ministério Público, não se equiparam, para os efeitos jurídicos específicos, aos acordos de leniência da LAC, especialmente

porque podem versar apenas sobre as sanções judiciais previstas no art. 19 da LAC, sendo que só excepcionalmente poderão versar sobre sanções administrativas, **se ocorrente omissão por parte da autoridade administrativa.**

118. Com base em tais considerações, a partir da análise de todo o plexo de atribuições e instrumentos conferidos em lei ao *parquet* para a responsabilização daqueles que cometeram atos ilícitos, sobretudo de natureza civil, **deve-se reconhecer** a plena possibilidade de celebração de negócio jurídico perfeito, válido e eficaz, entre o Ministério Público e as empresas infratoras, com vistas à aplicação das sanções adequadas na seara cível. Como visto, o referido negócio jurídico pode ser formalizado pela via do **acordo de não persecução cível** (ANPC), ou pela via do **termo de ajustamento de conduta** (TAC), pouco importando a designação dada ao ajuste. Em definitivo, ainda que se atribua ao ajuste o nome de “acordo de leniência”, aplica-se o princípio da primazia da realidade, devendo prevalecer a real natureza jurídica do negócio.

119. Diante dessa conclusão, cumpre melhor especificar suas consequências, cotejando tanto o TAC como o ANPC com o instituto do acordo de leniência. Assim, considerando a maior especificidade, proximidade e conexão entre os ilícitos previstos na LAC e na LIA, a partir da instituição do ANPC inserto no **art. 17-B da Lei nº 8.429, de 1992** —*incluído pela Lei nº 14.230, de 2021*—, os negócios jurídicos porventura celebrados sob a condução exclusiva do Ministério Público, com vistas à potencialização das atividades investigatórias e ao sancionamento de ilícitos civis perpetrados por empresas sujeitas à incidência da LAC, devem ser enquadrados na figura do ANPC, pouco importando a nomenclatura dada pelas partes negociantes.

120. De outra parte, em se tratando de negócios jurídicos celebrados **antes do advento legislativo do ANPC**, devem ser qualificados

juridicamente como Termo de Ajustamento de Conduta, diante da natureza residual, mais abrangente e subsidiária inerente a esse instrumento.

121. Trata-se de orientação embasada nas premissas inicialmente expostas no presente voto, que identificam na LIA e na LAC os dois alicerces fundantes do sistema normativo brasileiro de sancionamento das pessoas jurídicas pela prática de ilícitos contra a Administração Pública, o qual teve na LIA a sua gênese e na LAC o seu desenvolvimento e complementação.

122. Em linhas conclusivas, repisa-se apenas que, em harmonia com a premissa inicialmente assentada —quanto ao leque de instrumentos postos à disposição do *parquet* em relação à matéria—, essas avenças apenas não gerarão **efeitos vinculativos em relação à União** para os fins específicos da LAC, salvo se a União vier a ratificá-las para essa finalidade ou se o acordo for celebrado conjuntamente pela CGU.

123. Isso porque, como referi, o acordo de leniência propriamente dito é o negócio jurídico pactuado pelos atores públicos com competência reconhecida na LAC. Outros acordos, ainda que possam ser validamente pactuados —como, no caso, pelo Ministério Público—, não correspondem aos acordos de leniência da LAC^[26], não gerando, por isso, os mesmos efeitos.

124. Por fim, quanto ao tema tratado no presente tópico, cabe um último aspecto de análise. Refiro-me, no âmbito federal, à importância da atuação conjunta e coordenada entre o MPF, a CGU e a AGU. De modo mais específico, na medida do possível, deve-se estimular o MPF e a AGU —que já o faz rotineiramente— a celebrar acordos de leniência em conjunto com a CGU —instituição com competência legal para fazê-lo—.

125. Essa possibilidade, inclusive, está prevista no Decreto nº 11.129, de 2022. Referida norma regulamentar expressamente dispõe que ato conjunto do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União e do Advogado-Geral da União disciplinará a participação de membros da Advocacia-Geral da União nos processos de negociação e de acompanhamento do cumprimento dos acordos de leniência, bem como disporá sobre a celebração de acordos de leniência pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União conjuntamente com o Advogado-Geral da União (art. 35). Concretizando esses comandos, a Portaria Conjunta CGU/AGU nº 4, de 9 de agosto de 2019, regulamenta, atualmente, a participação da Advocacia-Geral da União na negociação, celebração e acompanhamento de acordos de leniência com a Controladoria-Geral da União.

126. Em plena consonância com as conclusões aqui alcançadas, e, portanto, em integral harmonia com as balizas constitucionais e legais inerentes à matéria, **não se pode deixar de realçar a superlativa relevância de que se reveste o Acordo de Cooperação Técnica CGU/AGU/MPF, de 25 de abril de 2025, firmado com a finalidade de estabelecer procedimentos para a operacionalização da cooperação interinstitucional entre MPF, CGU e AGU em matéria de combate à corrupção, especificamente em relação aos acordos de leniência regulamentados pela LAC**, cuja celebração fora noticiada pela Procuradoria-Geral da República, em sua manifestação final nos autos (e-doc. 289).

127. É preciso destacar tratar-se de importante, necessária e louvável iniciativa, justamente porque esse ACT, como assinalado na sua Cláusula Primeira, tem por objeto o **aperfeiçoamento e ampliação da cooperação, coordenação e integração entre as Instituições Signatárias** nas negociações, celebrações e execuções de acordos de leniência no campo de suas respectivas atribuições. Seu objeto, portanto, se correlaciona com

as questões travadas e decididas nesta ação.

128. Do texto desse relevante ACT, observam-se os esforços das instituições no sentido de construir um ambiente de mais cooperação, coordenação e integração na condução da política anticorrupção brasileira. Sua efetiva operacionalização garantirá a **segurança jurídica** necessária para que todos os sujeitos integrantes desse microssistema possam planejar suas ações, especialmente as empresas, que precisam reconhecer seus erros, assumir suas responsabilidades e seguir suas atividades em um ambiente de integridade. Como resultado, se estimulará a adoção de práticas de controle e conformidade em graus cada vez mais elevados, municiando os agentes públicos e privados dos meios necessários à consecução desse objetivo fundamental da república: o combate à corrupção em quaisquer de suas formas. Assim, referido ACT é plenamente compatível com esse objetivo.

129. Como síntese da compreensão firmada em relação ao ponto, formulo as seguintes teses:

“(iv) Nos termos do artigo 16, § 10, da Lei 12.846/2013, compete à Controladoria-Geral da União – CGU celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira. No âmbito de sua competência, a CGU poderá firmar acordos de leniência em conjunto com outras instituições, como a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério Público Federal (MPF).

(v) Sem prejuízo do disposto no item anterior, em função do disposto nos artigos 19 e 20 da Lei 12.846/2013, bem como da Lei 8.429/1992, a AGU e o MPF poderão firmar acordos de natureza civil com as empresas para fins de não ajuizamento ou extinção de ações previstas em ambas as leis.”

III.6. DA VALIDADE, EM ABSTRATO, DOS ACORDOS CELEBRADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL COM FUNDAMENTO NA LAC E NOMINADOS DE “ACORDOS DE LENIÊNCIA”

130. Em conexão com o tema e os fundamentos já apresentados no tópico anterior, importa abordar a validade, em abstrato, dos acordos celebrados pelo MPF com fundamento na LAC e nominados como “acordos de leniência”. A esse respeito, pelas razões já expostas no tópico anterior, reafirmo tratar-se de acordos válidos.

131. No entanto, cumpre agora trazer algumas considerações a partir da **teoria geral dos negócios jurídicos**. Nesse sentido, destaco que um acordo celebrado na seara do direito sancionador —inclusive para fins de resolução de uma ação civil pública, como é uma ação regulamentada pela LAC, ou, previamente, para obstar o ajuizamento de uma ação dessa natureza—, embora tenha por objeto a pactuação de sanções e o consequente acerto da responsabilidade pela perpetração de hipotéticos ilícitos, não deixa de preservar a essência de um **negócio jurídico**. Ainda, nos termos do art. 104 do Código Civil, sua validade pressupõe haver (i) agente capaz; (ii) objeto lícito, possível, determinado ou determinável; e, (iii) forma prescrita ou não defesa em lei. Por outro lado, como previsto no art. 171 do mesmo Código Civil, é anulável o negócio jurídico (i) por incapacidade relativa do agente ou (ii) por vício resultante de erro, dolo, coação, estado de perigo ou fraude contra credores.

132. Analisando criticamente esses requisitos, Marcos Bernardes de Mello assim leciona:

“Com esse objetivo podemos classificar os pressupostos de validade dos atos jurídicos em três categorias, quanto: (a) ao

sujeito; (b) ao objeto; e (c) à forma da exteriorização da vontade.

(a) A primeira categoria se refere ao problema da manifestação da vontade, visando a resguardá-la em relação à sua consciência e autenticidade. Tem cunho protetivo das pessoas e de seu patrimônio.

(b) A segunda tem por fundamento a consonância do ato jurídico com o direito ou com a natureza das coisas, considerando-se aí a licitude, a moralidade, a determinabilidade e a possibilidade do seu objeto.

(c) E, finalmente, a terceira se baseia no pressuposto de que certos atos jurídicos, pela sua relevância, devem ser praticados segundo solenidades especiais e obedecendo a determinada forma capaz de melhor documentar a conclusão do negócio, facilitando a sua prova.

No direito público, inclui-se ainda, como requisito formal de validade, a publicidade do ato administrativo, cuja falta, quando constitui elemento específico de seu suporte fático, implica sua nulidade por força do princípio constitucional da publicidade (Constituição de 1988. art. 37), e também ineficácia^[27].

133. Posição semelhante foi externada pelo saudoso professor Antônio Junqueira de Azevedo, o qual assim lecionava:

“A validade é, pois, a qualidade, que o negócio deve ter, ao entrar no mundo jurídico, consistente em estar de acordo com as regras jurídicas (“ser regular”). Validade é, como o sufixo da palavra indica, qualidade de um negócio existente. “Válido” é o adjetivo com que se qualifica o negócio jurídico formado de acordo com as regras jurídicas.

[...]

Por isso mesmo, se o negócio jurídico é declaração de vontade e se os elementos gerais intrínsecos, ou constitutivos, são essa mesma declaração tresdobrada em objeto, forma e circunstâncias negociais, e se os requisitos são qualidades dos elementos, temos que: a declaração de vontade, tomada primeiramente como um todo, deverá ser: a) resultante de um processo volitivo; b) querida com plena consciência da realidade; c) escolhida com liberdade; d) deliberada sem má fé (se não for assim, o negócio poderá ser nulo, por exemplo, no primeiro caso, por coação absoluta, ou falta de seriedade; anulável por erro ou dolo, no segundo; por coação relativa no terceiro; e, por simulação, no quarto). O objeto deverá ser lícito, possível e determinado ou determinável; e a forma, ou será livre, porque a lei nenhum requisito nela exige, ou deverá ser conforme a prescrição legal”^[28].

134. Sob o aspecto processual, relativamente aos denominados negócios jurídicos processuais, Bruno Garcia Redondo aponta os seguintes requisitos para validade destes: **(i)** capacidade processual e postulatória, quando o negócio for judicial; **(ii)** liberdade na manifestação da vontade; **(iii)** equilíbrio, ou seja, inexistência de vulnerabilidade ou de hipossuficiência; **(iv)** licitude, possibilidade e determinabilidade do objeto; **(v)** direito substancial passível de autocomposição; **(vi)** adequação de forma; e, **(vii)** proporcionalidade e razoabilidade do conteúdo convencionalado^[29].

135. Aplicando tais lições aos acordos firmados pelo Ministério Público e nominados como acordos de leniência, alcança-se a conclusão de que os mesmos, **em tese**, poderão ser reconhecidos como válidos quando presentes, **aos menos**, os seguintes elementos: **(i) primeiro, a declaração ou manifestação de vontade do particular** (no caso de pessoa jurídica, por meio de seus representantes legais), a qual deverá ser de boa-fé e resultado de um processo volitivo, com plena consciência da

realidade e das consequências do acordo negociado e pactuado; **(ii) em segundo lugar**, a negociação deverá ter um objeto lícito, possível, determinado ou determinável, o qual, no caso, deverá corresponder ou versar sobre a acerto da responsabilidade pela prática de algum dos ilícitos previstos na LAC. Ademais, por conta desse objeto, como “sub-objeto” ou conteúdo, ele deverá versar ou especificar **fatos certos** sobre os quais se está acertando ou resolvendo a responsabilidade, bem como **as consequências desse acerto** (ou seja, as obrigações a serem adimplidas pelas partes, as quais, por evidente, deverão ser proporcionais à gravidade dos ilícitos praticados e dos benefícios e vantagens negociadas e concedidas às partes).

136. Ainda, **(iii) em terceiro lugar**, considerando que nem a LAC, nem a Lei da Ação Civil Pública estabelecem forma específica para os atos de conteúdo negocial realizados em conformidade com as mesmas, estes acordos firmados pelo Ministério Público poderão ter forma livre, desde que nela esteja devidamente consignado e identificado o atendimento aos dois requisitos referidos acima.

III.7. DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ASSINADO PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU), PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) E PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP), EM 06 DE AGOSTO DE 2020, COM PARTICIPAÇÃO DESTA SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), EM MATÉRIA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL, ESPECIALMENTE EM RELAÇÃO AOS ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI Nº 12.846, DE 2013

137. Delineadas as competências do Ministério Público para atuar nos termos da LAC, e definida a validade dos acordos por ele celebrados, neste tópico tratarei de outro ponto suscitado nos autos, qual seja: os efeitos do ACT assinado pela AGU, CGU, TCU e MJSP em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos Acordos de

Leniência da Lei nº 12.846, de 2013, bem como a consequente nulidade, ou não, dos acordos de leniência firmados antes da celebração desse pacto institucional.

138. Como se observa da petição inicial, as agremiações partidárias requerentes sustentam a nulidade de acordos de leniência firmados antes desse ACT. Portanto, é preciso um exame sobre o seu conteúdo e efeitos, até para, com isso, ser firmada compreensão sobre a validade ou não, dos acordos firmados antes do seu advento.

139. Nesse sentido, destaco que ao compromissarem ações relacionadas com o objeto dessa avença, as instituições signatárias, **entre as quais não estava o Ministério Público Federal/Procuradoria-Geral da República**^[30] pontuaram que através desse acordo objetivava-se *“alcançar sistematização, racionalização, cooperação e coordenação entre os órgãos e instituições públicas encarregadas de combater a corrupção, bem como uma maior eficiência e eficácia das ferramentas anticorrupção, especialmente o acordo de leniência da Lei nº 12.846, de 2013, e a ação judicial pela prática de ato de improbidade administrativa da Lei nº 8.429, de 1992”*. Antes disso, ao elencarem os princípios gerais aplicáveis em matéria de políticas e atuações anticorrupção, especificamente no terceiro princípio, as instituições reconheceram a necessidade de *“respeito às atribuições e competências estabelecidas pelo arcabouço normativo brasileiro e reconhecimento da relevância de cada órgão e instituição competente no combate à corrupção”*.

140. Ainda, de uma leitura acurada desse ACT, se observa que nenhuma competência sancionadora foi criada, distribuída, cedida, transferida, repartida ou compartilhada com a sua assinatura. Muito pelo contrário. O que se consignou foi a necessidade de respeito *“às atribuições e competências estabelecidas pelo arcabouço normativo brasileiro”*. E nem poderia ser diferente. Com efeito, como já anotou Caio Tácito^[31], *“não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de*

direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador".

141. Assim, apenas a Constituição e a lei podem, validamente, criar, atribuir, distribuir, ceder, transferir ou repartir competências sancionadoras entre os órgãos estatais. De igual forma, apenas por lei podem ser previstas sanções, potestade revisional ou fiscalizatória de órgãos sancionadores e de controle, bem como outras medidas, poderes ou consequências relacionadas com a atuação sancionadora do Estado. Essas conclusões, inclusive, são uma derivação do princípio da legalidade, o qual como anotou Heleno Fragoso, *"é essencial à estrutura jurídica do crime e da pena no Estado de Direito. Não se pode obedecer ou violar senão ao que é previamente imposto. Como ensina SOLER, esse princípio, entendido em sua forma abstrata, ou seja, dando-se à palavra lei o sentido de norma preestabelecida à ação que se julga delituosa, é algo mais que mero acidente histórico ou garantia que hoje possa outorgar-se, ou não. Assume o caráter de verdadeiro princípio necessário para a construção de toda a atividade punitiva, que hoje possa ser qualificada como jurídica e não como puro regime de força"*^[32].

142. Como corolário, a atividade sancionadora do Estado, no âmbito penal ou no campo do Direito Administrativo Sancionador, deve estar baseada na lei. A lei, e só a lei, pode definir os ilícitos, as sanções, bem como atribuir as respectivas competências sancionadoras a determinados órgãos estatais. Por consequência, o ACT aqui referido nada alterou ou transformou em relação às competências e atribuições para atuação dos órgãos estatais em matéria de manuseio de ferramentas sancionadoras previstas na LAC. De igual forma, em nada alterou as consequências sancionatórias regulamentadas pela LAC. **Por isso não serve como referência para aferição da validade de atos sancionadores praticados anteriormente à sua vigência.**

143. Essa conclusão é importante porque, muito embora através desse ACT, como referido, se objetivou “*alcançar sistematização, racionalização, cooperação e coordenação entre os órgãos e instituições públicas encarregadas de combater a corrupção, bem como uma maior eficiência e eficácia das ferramentas anticorrupção, especialmente o acordo de leniência da Lei nº 12.846, de 2013*”, não pode o mesmo ser invocado para suscitação e reconhecimento de eventual nulidade de acordo de leniência firmado previamente ao seu advento. **Portanto, um acordo de leniência celebrado antes desse ACT não é nulo ou anulável por essa circunstância.**

III.8. DOS DEMAIS PARÂMETROS PARA NEGOCIAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA

144. As agremiações partidárias requerentes alegam que, em matéria de acordos de leniência da Lei Anticorrupção, teria havido vulneração de diversos preceitos fundamentais. Nesse sentido, argumentam que teria havido a imputação, por exemplo, de “multas híbridas”, ou, ainda, a adoção de parâmetros abusivos para fixação de multas e na destinação dos valores recuperados a partir dessa atuação.

145. Necessário aqui reafirmar que esta seara de controle abstrato de constitucionalidade não é mecanismo processual adequado para, **em cada acordo de leniência**, sindicat se houve, por exemplo, algum vício, como a desproporcionalidade na sanção negociada. **Aspectos subjetivos deveriam ser tratados administrativamente ou pelas vias jurisdicionais ordinárias, demandando ampla produção e análise de provas, o que é incompatível com a via abstrata de controle de constitucionalidade.**

146. Esse entendimento, como já afirmado, não é óbice para que a prática institucional relativa à negociação e celebração de acordos de leniência seja sindicada nessa via abstrata. Tal avaliação tem como objetivo o estabelecimento de parâmetros constitucionais à aplicação do

instituto dos acordos de leniência, em aderência aos preceitos fundamentais invocados, com vistas ao estabelecimento de exegese constitucionalmente adequada sobre o tema. De modo mais específico, visa dar segurança jurídica às instituições com atribuição para celebrar acordos de leniência e às empresas colaboradoras, estabelecendo-se, doravante, parâmetros e diretrizes para um adequado e constitucional manuseio da ferramenta sancionadora tratada nestes autos.

147. Assim exposta a questão, este tópico será dedicado à fixação de limites e parâmetros que devem nortear a atuação sancionadora do Estado por meio de acordos de leniência. Esse trabalho se centra na correta aplicação dos aspectos financeiros relacionados aos acordos de leniência e à destinação dos valores recuperados a partir do instituto, à luz do disposto nos arts. 6º, I^[33]; 19, I^[34]; e, 24^[35], da Lei Anticorrupção e normas correlatas.

148. A esse respeito, inicialmente anoto que, como consequência do **princípio da legalidade**, apenas a Constituição e a lei podem, validamente, criar, atribuir, distribuir, ceder, transferir ou repartir competências sancionadoras entre os órgãos estatais. De igual forma, apenas por lei —reserva da lei— podem ser previstas sanções, potestade revisional ou fiscalizatória de órgãos sancionadores e de controle, bem como outras medidas, poderes ou consequências relacionadas à atuação sancionadora do Estado.

149. Sobre o princípio da reserva da lei, enquanto subprincípio ou derivação do princípio da legalidade, é importante rememorar as lições do eminente Ministro Celso de Mello, registradas por ocasião do julgamento da ADI nº 2075-MC (j. 07/02/2001, p. 27/06/2003): *“o princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de*

caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes” (grifos acrescidos).

150. Essas ponderações se aplicam, em sua integralidade, à atuação sancionadora estatal, seja ela manifestada pela via contenciosa, seja ela manifestada pela via consensual e negociada. Quero com isso afirmar, portanto, não caber aos órgãos sancionadores, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, **como é o caso de aplicação de sanções na via consensual e negociada**, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador para, em assim agindo, proceder à imposição de sanções ou outras consequências sancionatórias diversas daquelas previstas em lei, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.

151. Isso, todavia, não significa afirmar que órgãos e instituições públicas legitimados a exercer a potestade sancionadora estatal não possuam, notadamente no âmbito da negociação de acordos de leniência, espaço de discricionariedade para interpretar e aplicar a norma,

respeitados os limites do ordenamento pátrio. Nesse sentido, entendo que a atuação do Estado, na seara sancionadora, a partir da adoção de ferramentas de natureza consensual e negociada, como é o caso do acordo de leniência, deve ser balizada pelo **princípio de oportunidade regrada**. Tal princípio, em verdade, representa um ponto de equilíbrio entre a indisponibilidade processual irrestrita e a ampla discricionariedade do agente público.

152. A discricionariedade regrada significa **uma discricionariedade legalmente limitada**. Assim, os critérios que orientam a resolução consensual do conflito são previamente determinados pela norma, que estabelece limites e parâmetros a serem observados pelas autoridades nos casos concretos. Nessa perspectiva, a lei pode conceder maior ou menor liberdade para o exercício do poder discricionário com vistas à busca da solução consensual dos conflitos, ao estabelecer, por exemplo, critérios mais ou menos restritivos em função *(i)* da matéria —ou do ilícito—, *(ii)* dos valores mínimos e máximos passíveis de transação, *(iii)* do valor mínimo ou da quantidade máxima de cada parcela de pagamento, *(iv)* da competência para a celebração do acordo e da possibilidade ou não de delegação de atribuições. São parâmetros previamente estabelecidos com o objetivo de garantir objetividade, igualdade e imparcialidade no exercício do poder discricionário. Desse modo, é a partir da concepção regrada do princípio de oportunidade que se viabiliza a conciliação entre *(i)* o interesse público na solução célere, efetiva e pacífica dos conflitos sociais decorrentes da prática de ilícitos em qualquer esfera processual e *(ii)* a aplicação justa, objetiva e equânime do direito.

153. Nessa linha, como defendem Rodríguez-García e Andrade Fernandes, *"la oportunidad "sólo es legítima en la medida en que sea definida en la ley, sea controlada por un órgano jurisdiccional independiente, tome en consideración los derechos e intereses de la víctima y, por supuesto, sea sometida al consentimiento del imputado"*^[36] (grifos acrescentados). Em outras

palavras, a definição, na lei, dos limites e parâmetros para atuação sancionadora negociada e consensual, é que legitima essa atuação.

154. Assim, é preciso conjugar o princípio da legalidade com o mencionado princípio da oportunidade regrada. E justamente a fim de melhor explicitar os parâmetros para a fixação do valor correspondente aos acordos de leniência, a União editou Decreto regulamentando a Lei. Inicialmente foi editado o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, substituído pelo vigente **Decreto nº 11.129**, de 11 de julho de 2022, que trouxe importantes balizamentos sobre a questão relativa à recuperação de valores via acordos de leniência. Com o mesmo objetivo, CGU e AGU editaram portarias, notas técnicas e manuais. Portanto, esse complexo de normas e orientações têm o propósito de conferir maior objetividade e segurança jurídica ao processo sancionador em questão.

155. Assim exposta a questão, do complexo normativo concernente aos ilícitos relacionados à Lei Anticorrupção, a definição dos valores relacionados aos acordos de leniência deve considerar as seguintes rubricas: *(i)* a **multa** administrativa prevista no seu art. 6º, I, da Lei, nos termos do art. 16º, §2º; *(ii)* o perdimento dos bens ou das **vantagens** indevidamente obtidas (art. 19, I); e, *(iii)* a reparação dos **danos** causados, se houver (art. 16, §3º). Do mesmo modo, referidos normativos tratam da devida destinação desses recursos. Por isso, os itens subsequentes tratarão dessas temáticas.

Sobre a multa administrativa

156. O art. 6º da Lei Anticorrupção estabeleceu as sanções aplicáveis aos responsáveis pelos atos ilícitos nela previstos. Para a individualização da conduta e dosimetria da sanção, a autoridade administrativa deve considerar as peculiaridades do caso concreto, assim como a gravidade e a natureza das infrações (art. 6º, § 1º). Dentro desse escopo, devem ser

considerados (i) os parâmetros mínimo e máximo estabelecidos no próprio art. 6º, inciso I (entre 0,1% a 20% “do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo”), bem como (ii) os elementos enumerados no art. 7º, que incluem os seguintes aspectos [a] a gravidade da infração, [b] a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator, [c] a consumação ou não do ilícito, [d] o grau de lesão ou perigo de lesão, [e] o efeito negativo produzido pela infração, [f] a situação econômica do infrator, [g] a cooperação da pessoa jurídica para a apuração do ilícito, [h] a existência de efetivo programa de integridade na empresa e [i] o valor dos contratos mantidos pela empresa perante a Administração Pública vítima do ilícito.

157. Ainda, no âmbito das tratativas relativas à aplicação da multa administrativa prevista no art. 6º, I, o acordo de leniência autorizará a redução do seu valor em até dois terços, em observância ao art. 16, §2º, da mesma lei. Deve-se anotar que a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015 foram silentes acerca de parâmetros específicos sobre essa redução. Essa lacuna passou a ser saneada com a edição do Decreto nº 11.129/2022 e da Portaria Normativa Interministerial nº 36, de 7 de dezembro de 2022, que trouxeram critérios para subsidiar a decisão de redução da multa. Assim, será dentro desses parâmetros que a autoridade administrativa deverá aplicar a sanção pecuniária em cada caso concreto, sempre se considerando critérios de razoabilidade, proporcionalidade e geração dos necessários efeitos preventivo e dissuasório.

Do perdimento da vantagem indevida

158. A segunda rubrica diz respeito ao perdimento da **vantagem indevida** obtida a partir da infração. A esse respeito, o art. 19 da LAC atribui às Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial e ao Ministério Público a competência para o ajuizamento de ação com vista a

aplicação das sanções nele estabelecidas. Dentre essas, tem-se o *“perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração”*, conforme dispõe o inciso I do mesmo artigo.

159. Como já afirmei, o acordo de leniência possui natureza jurídica de ferramenta sancionadora, **substitutiva do PAR e da ação judicial regulada pela LAC**. Anoto que os acordos de leniência da CGU são celebrados conjuntamente com a AGU, nos termos do Decreto nº 11.129/2022. Este, em seu art. 35, parágrafo único, estabelece que a *“participação da Advocacia-Geral da União nos acordos de leniência, consideradas as condições neles estabelecidas e observados os termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, poderá ensejar a resolução consensual das penalidades previstas no art. 19 da Lei nº 12.846, de 2013”* (destaque próprio). Do mesmo modo, segundo o art. 37, VII, do citado Decreto, a pessoa jurídica que pretende celebrar acordo de leniência está sujeita à perda, *“em favor do ente lesado ou da União, conforme o caso, os valores correspondentes ao acréscimo patrimonial indevido ou ao enriquecimento ilícito direta ou indiretamente obtido da infração, nos termos e nos montantes definidos na negociação”* (destaque próprio).

160. Deve-se atentar que o perdimento de bens é mecanismo dissuasório também previsto na Lei de Improbidade Administrativa. Segundo seu artigo 12, *“independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial”*, está consignado que o responsável pelo ato de improbidade poderá estar sujeito à *“perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio”*, cominação patrimonial esta que pode ser aplicada de forma isolada ou cumulativa, de acordo com a gravidade do fato.

161. Importante ressaltar que o perdimento do produto do ilícito ou do enriquecimento indevido daquele que pratica o ilícito, também

decorre de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Dentre esses, destacam-se a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (ONU)^[37] e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)^[38].

162. Assim, nos termos da legislação de regência, **o perdimento do produto ou enriquecimento ilícito** por parte da pessoa jurídica infratora *deve ser considerado* quando da negociação de acordos de leniência. *Ser considerado* não significa ser obrigatoriamente imposto, ou imposto em sua totalidade. A lei assim não o exigiu. **Primeiro** porque o art. 6º, I, da Lei Anticorrupção, reconheceu que pode não ser possível a estimação da vantagem auferida. **Segundo** porque o art. 19, § 3º, da mesma Lei, estabeleceu que as *sanções* ali previstas podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa. **Terceiro** porque o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa também não exige cumulação do perdimento do enriquecimento ilícito com o dano e outras sanções nela previstas.

163. Ainda sobre a questão pertinente à quantificação da vantagem auferida, dada a complexidade na mensuração exata das consequências patrimoniais relacionadas aos ilícitos de corrupção, sua definição não exige uma precisão milimétrica. Conforme já defendi em artigo acadêmico publicado ainda em 2016, o essencial é adotar-se “*criterios y métodos capaces generar respuestas seguras, justas y efectivas ante el problema de la corrupción y el desafío de la recuperación de los activos procedentes de ese ilícito*”^[39]. A partir daquela proposição acadêmica e da experiência auferida por CGU e AGU ao longo dos anos, importa saudar o advento do artigo 26, § 1º, do Decreto nº 11.129/2022, que estabeleceu metodologias para a estimativa do enriquecimento ilícito. Segundo seus termos, “*o valor da vantagem auferida ou pretendida poderá ser estimado, conforme o caso*”:

“I - pelo valor total da receita auferida em contrato administrativo e seus aditivos, deduzidos os custos lícitos que a pessoa jurídica comprove serem efetivamente atribuíveis ao objeto contratado, na hipótese de atos lesivos praticados para fins de obtenção e execução dos respectivos contratos;

II - pelo valor total de despesas ou custos evitados, inclusive os de natureza tributária ou regulatória, e que seriam imputáveis à pessoa jurídica caso não houvesse sido praticado o ato lesivo pela pessoa jurídica infratora; ou

III - pelo valor do lucro adicional auferido pela pessoa jurídica decorrente de ação ou omissão na prática de ato do Poder Público que não ocorreria sem a prática do ato lesivo pela pessoa jurídica infratora”.

164. No entanto, apesar de avanços na aplicação dos critérios para a mensuração de tais valores, deve-se reconhecer sempre haver desafios para a sua quantificação em função das peculiaridades de cada caso concreto. Isso porque os atos ilícitos tipificados no art. 5º da Lei Anticorrupção são variados e, conforme o caso, produzem efeitos econômicos distintos em favor da pessoa jurídica interessada ou beneficiada. A título de exemplo, há ilícitos relacionados a fraudes para a obtenção de contratos administrativos, que podem gerar ganhos ou lucros indevidos relacionados a esses contratos. De outra parte, também exemplificativamente, há situações relacionadas à obtenção indevida de certidão negativa de débitos fiscais, o que provocaria debate acerca de ganhos indevidos obtidos pela pessoa jurídica, mas não relacionados a contratos administrativos. Diante dessa variação de possibilidades, deve-se reconhecer a sempre permanente complexidade na avaliação e estimativa do montante correspondente à vantagem indevida obtida por uma empresa a partir da infração à Lei Anticorrupção. Por isso, em suma, o fundamental é que as autoridades públicas incumbidas da negociação dos acordos de leniência adotem decisões razoáveis, proporcionais e

devidamente fundamentadas em função das peculiaridades de cada caso concreto.

165. Em definitivo, apesar do intrincado procedimento que possa envolver a estimação de vantagem auferida no âmbito dos acordos de leniência, sua quantificação deve considerar: *(i)* o consenso entre as partes segundo critérios objetivos, proporcionais e razoáveis; *(ii)* as peculiaridades e condições específicas do caso concreto; e, *(iii)* a correspondente motivação e fundamentação na definição do valor de perdimento de bens. Esses elementos são orientadores para a construção do consenso segundo parâmetros de justiça e equidade.

Da reparação dos danos

166. Por último, refiro-me à reparação dos danos decorrentes do ato ilícito. A esse respeito, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei Anticorrupção, *“o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado”*. Considerando o teor do referido dispositivo, pode-se concluir que, *(i)* de um lado, se a assinatura do acordo de leniência não demanda o prévio ou concomitante ressarcimento integral do dano causado; *(ii)* de outro, não significa que, em havendo elementos objetivos, seguros e incontroversos sobre o quantitativo do dano causado, se possa prescindir da sua consideração para fins de celebração do acordo.

167. Diante da dualidade acima apontada, o Decreto nº 11.129, de 2022, tratou de regulamentar a questão. Com esse desiderato, seu art. 37, VI, disciplinou que *“a pessoa jurídica que pretenda celebrar acordo de leniência deverá... reparar integralmente a parcela incontroversa do dano causado”*. Ainda, nos termos do § 2º do mesmo artigo, restou definido que a ***parcela incontroversa do dano***, a ser apurada no acordo de leniência, *“corresponde aos valores dos danos admitidos pela pessoa jurídica ou àqueles decorrentes de*

decisão definitiva no âmbito do devido processo administrativo ou judicial”. Desse modo, a assinatura de acordo de leniência demanda a necessária previsão de pagamento dos danos incontroversos identificados durante as tratativas.

168. Importa consignar que a necessidade de se considerar o dano incontroverso no acordo de leniência traz ao menos três consequências importantes. **Primeiro** que, em havendo dano reconhecido ou incontroverso, há a necessidade de previsão expressa quanto ao seu ressarcimento. **Segundo** que, se a empresa [a] não admitiu haver dano durante a negociação, tendo conhecimento da sua existência, ou [b] o admitiu apenas em parte, tendo conhecimento de sua integralidade, violou o princípio da boa-fé que deve nortear a conduta da empresa que havia assumido o compromisso de colaborar de forma efetiva, plena e permanente com o Estado (art. 16, *caput* e § 1º, III, da Lei Anticorrupção), o que pode ensejar a rescisão do acordo e perda dos benefícios da sua celebração. **Terceiro** que, por se tratar de danos incontroversos admitidos pela empresa durante o processo de negociação, sua previsão e pagamento não lhe dá quitação se posteriormente outros valores referentes a danos forem identificados. Justamente por isso, a previsão de pagamento dos danos incontroversos não vincula e tampouco restringe a atuação independente que podem realizar os Tribunais de Contas na apuração dos danos decorrentes dos ilícitos reconhecidos pela empresa em acordo de leniência por ela firmado (exegese do já mencionado art. 16, § 3º, da Lei Anticorrupção).

Da destinação dos pagamentos estipulados nos acordos de leniência

169. Ainda, no que tange ao pagamento de valores correspondentes à celebração dos acordos de leniência, importa trazer considerações sobre a adequada **destinação desses recursos**. Neste ponto, em função dos princípios da legalidade e da reserva da lei que norteiam a aplicação de

sanções ou a imposição de obrigações por parte das autoridades públicas, não se pode admitir destinação fora dos parâmetros legais e regulamentares pertinentes.

170. Assim delimitada a questão, importa considerar que o art. 24 da Lei Anticorrupção é claro ao dispor que *“a multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta Lei serão destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas”* (destaque acrescido). Atento à facultatividade decorrente da expressão legal *“preferencialmente”*, e a fim de melhor explicitar o ponto e fixar critérios objetivos para a sua aplicação, o art. 29, § 4º, do Decreto nº 11.129, de 2022, estabeleceu que a **multa** aplicada pela CGU em acordos de leniência ou no julgamento de processos administrativos de responsabilização *“será destinada à União e recolhida à conta única do Tesouro Nacional”*.

171. No tocante à rubrica de **dano**, seu valor deve ser destinado obrigatoriamente ao ente lesado. Nos termos do art. 37, § 3º, II, do Decreto regulamentar multicitado, essa destinação deve prevalecer mesmo nas hipóteses em que, do mesmo ato ilícito, (i) houver, *simultaneamente*, a identificação de **dano** ao ente lesado e **acréscimo patrimonial indevido** à pessoa jurídica responsável pela prática do ato; e, (ii) houver *identidade* total ou parcial entre ambas as rubricas. Assim, mesmo havendo *simultaneidade* e *identidade* total ou parcial entre dano e vantagem auferida, na medida dessa identidade, os valores correspondentes serão classificados como ressarcimento de **danos** para fins contábeis e orçamentários, devendo sua **destinação** ser feita **para o ente lesado**.

172. Quanto à **vantagem indevida** ou **enriquecimento ilícito** obtido pela empresa, sua destinação deve considerar a facultatividade prevista no art. 24 da Lei Anticorrupção e no art. 37, VII, do Decreto nº 11.129, de 2022. O primeiro estabelece a destinação preferencial ao ente lesado. O

segundo, que a empresa colaboradora deverá “*perder, em favor do ente lesado ou da União, conforme o caso, os valores correspondentes ao acréscimo patrimonial indevido ou ao enriquecimento ilícito direta ou indiretamente obtido da infração, nos termos e nos montantes definidos na negociação*”. Da exegese de ambos os dispositivos, abrem-se três possibilidades. Primeiro, destinação preferencial ao órgão ou ente público lesado. Segundo, destinação justificada diretamente à União. Terceiro, uma combinação entre as duas primeiras hipóteses, ou seja, parte destinada ao ente lesado e parte diretamente à União.

173. Sobre o assunto, consigno que a Procuradoria-Geral da República, em sua manifestação final, juntou aos autos cópia **do Acordo de Cooperação Técnica CGU/AGU/MPF, de 25 de abril de 2025**, firmando com a finalidade de estabelecer procedimentos para a operacionalização da cooperação interinstitucional entre MPF, CGU e AGU em matéria de combate à corrupção, especificamente em relação aos acordos de leniência regulamentados pela Lei Anticorrupção (e-doc. 289). Sobre o documento acima referido, nesse ponto, destaco que sua cláusula oitava estabeleceu diretrizes quanto à destinação dos valores decorrentes de acordos de leniência. Seu conteúdo está alinhado aos comandos normativos e regulamentares pertinentes, o que demonstra louvável convergência entre as referidas instituições. Nesse sentido, destaco as seguintes subcláusulas correspondentes à cláusula oitava:

“Subcláusula segunda. O valor relativo ao ressarcimento de dano ao erário deverá ser destinado à entidade lesada, mediante recolhimento à sua conta.

Subcláusula terceira. O valor relativo ao perdimento da vantagem indevida, nos termos do art. 19, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013, deverá ser preferencialmente destinado à entidade lesada, mediante recolhimento à sua conta.

Subcláusula quarta. A multa a ser aplicada nos acordos

de leniência será destinada à União e recolhida à conta única do Tesouro Nacional.”

Conclusões

174. Assim, as instituições que celebrarem acordos com base na Lei Anticorrupção deverão observar a destinação pública do montante arrecadado nos termos aqui definidos e que podem ser assim sintetizados:

1. Nos termos dos artigos 6º, I; 16, § 3º; e, 24 da Lei 12.846/2013, e normas regulamentares correspondentes, a celebração de acordo de leniência deverá estipular, de maneira individualizada e discriminada, apenas as sanções e consequências de natureza econômica correspondentes: *(i)* à aplicação de **multa**; *(ii)* ao perdimento dos bens, direitos ou valores que representem **vantagem ou proveito ilícito** obtido direta ou indiretamente da prática da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; e, *(iii)* ao ressarcimento de **danos** incontroversos, quando houver.
2. No que concerne à destinação desses valores:
 - a. O valor da **multa** prevista na Lei Anticorrupção deve ser destinado ao ente federativo representado pelo órgão sancionador —no caso da União, será recolhida ao tesouro nacional.
 - b. O valor correspondente à **vantagem indevida** ou **enriquecimento ilícito** deve ser destinado da seguinte forma: *(i)* preferencialmente, ao órgão ou ente público lesado; *(ii)* justificadamente, diretamente à União ou ente federativo correspondente; ou, *(iii)* pela combinação entre as

duas primeiras hipóteses, ou seja, parte destinada ao ente lesado e parte diretamente à União.

- c. O valor correspondente ao ressarcimento de **danos** deve ser destinado ao ente lesado. Do mesmo modo, (i) se houver, *simultaneamente*, a identificação de **dano** ao ente lesado e **acréscimo patrimonial indevido** à pessoa jurídica responsável pela prática do ato; e, (ii) se houver *identidade* total ou parcial entre ambas as rubricas: na medida dessa identidade, os valores correspondentes serão classificados como ressarcimento de **danos** para fins contábeis e orçamentários, devendo sua **destinação** ser feita **para o ente lesado**.

III. 9. DA CONCILIAÇÃO HAVIDA

175. Como anotado no relatório, na presente ADPF designei audiência de conciliação. Para esse ato foi admitida a participação de várias entidades, empresas e partidos políticos, como consta do despacho do e-doc. 155. Na oportunidade, esclareci aos interessados a finalidade do procedimento de conciliação proposto, que era, justamente, inaugurar tratativas consensuais para composição dos interesses entre os órgãos públicos, no âmbito federal, e as empresas que firmaram ou que estivessem negociando acordos de leniência com estas instituições. Tratava-se da possibilidade de as empresas e instituições repactuarem e revalidarem seus respectivos acordos.

176. Após concessões de prazo para ultimação das renegociações, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União trouxeram aos autos os Termos Aditivos de Acordo de Leniência celebrados com as empresas dos grupos **Engevix Engenharia S.A.** (Pet. 12.730, e-docs. 15-18); **Andrade Gutierrez S.A.** (Pet. 12.730, e-docs. 31-34); **UTC**

Participações S.A. (Pet. 12.730, e-docs. 43-46); **Mover Participações S.A., antiga Camargo Correa S.A.** (Pet. 12.730, e-docs. 55-58); **Braskem S.A.** (Pet. 12.730, e-docs. 65-66); **Novonor S.A., antiga Odebrecht S.A.** (Pet. 12.730, e-doc. 75); **Metha S.A. – em recuperação judicial, atual denominação da OAS S.A.** (Pet. 12.730, e-doc. 82).

177. Diante desse cenário, ouvidos previamente o Tribunal de Contas da União e a Procuradoria-Geral da República, concluí pela conformidade e regularidade dos termos em que processadas as renegociações levadas a cabo pela CGU e AGU, entendendo ser o caso de sua chancela por esta Corte.

178. Nesta oportunidade, rememoro que nessas repactuações restaram estabelecidas (Pet. 12.730, e-doc. 11):

(i) a exclusão da incidência da multa da LIA aplicada de forma cumulada com a multa da LAC, quando incidentes sobre os mesmos fatos;

(ii) a mudança na metodologia de cálculo da atualização do acordo, com [a] isenção das multas e juros remuneratórios sobre o saldo devedor, [b] correção monetária do saldo devedor por IPCA e [c] alteração da Selic capitalizada para Selic acumulada mensalmente para as parcelas futuras, isto é, a partir de 01/06/2024;

(iii) a utilização de prejuízo fiscal do IRPJ e de base de cálculo negativa da CSLL para pagamento de parte do acordo (exceto para a Braskem), com o redirecionamento de valores a título de "lucro ilícito", devidos originalmente aos entes lesados, para a União, até atingimento de referido montante;

(iv) a mudança do cronograma de pagamento das parcelas para amortização da dívida (reperfilamento); e

(v) a avaliação de compensação de valores pagos pela

empresa em outros processos administrativos e judiciais, com valores previstos no acordo, mediante a comprovação, em processo apartado, da identidade de fatos, natureza da sanção e destinação dos recursos.

179. Remetendo-me às considerações tecidas na decisão monocrática encartada ao e-doc. 306, por meio da qual foram esmiuçados todos os pontos suscitados pelo TCU e a única ponderação apresentada pela PGR, reitero, no presente voto, a compreensão de que as renegociações celebradas compatibilizaram, de forma proporcional e razoável: *(i)* o interesse público na solução célere, efetiva e pacífica dos conflitos sociais decorrentes da prática de ilícitos tratados nesses acordos e *(ii)* a aplicação justa, objetiva e equânime do direito.

180. Portanto, ratifico a conclusão pela juridicidade e possibilidade de homologação da **solução autocompositiva realizada e dos “Termos Aditivos de Acordo de Leniência”** celebrados pela CGU e AGU com as empresas dos grupos **Engevix Engenharia S.A.; Andrade Gutierrez S.A.; UTC Participações S.A.; Mover Participações S.A., antiga Camargo Correa S.A.; Braskem S.A.; Novonor S.A., antiga Odebrecht S.A. e Metha S.A. – em recuperação judicial, atual denominação da OAS S.A.**

IV. DISPOSITIVO

181. Diante de todo o exposto, **rejeito as preliminares** suscitadas pelo Advogado-Geral da União e **conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental**.

182. Avançando no exame do mérito, preambularmente, com fundamento no art. 487, inc. III, al. “b”, do CPC, ratifico a **homologação da solução autocompositiva da lide e os “Termos Aditivos de Acordo de Leniência”** celebrados pela **Controladoria-Geral da União** e a

Advocacia-Geral da União com as empresas dos grupos **Engevix Engenharia S.A.** (Pet. 12.730, e-docs. 15-18); **Andrade Gutierrez S.A.** (Pet. 12.730, e-docs. 31-34); **UTC Participações S.A.** (Pet. 12.730, e-docs. 43-46); **Mover Participações S.A., antiga Camargo Correa S.A.** (Pet. 12.730, e-docs. 55-58); **Braskem S.A.** (Pet. 12.730, e-docs. 65-66); **Novonor S.A., antiga Odebrecht S.A.** (Pet. 12.730, e-doc. 75); **Metha S.A. – em recuperação judicial, atual denominação da OAS S.A.** (Pet. 12.730, e-doc. 82). Assim, devem seus termos **continuar produzindo os correspondentes efeitos legais e jurídicos, desde a prolação da homologação por este relator, excetuada a hipótese de superveniente decisão colegiada em sentido diverso.**

183. Com relação à questão de fundo remanescente, **julgo parcialmente procedente o pedido deduzido nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental para outorgar interpretação conforme à Constituição (i) ao art. 6º, caput e seus incisos; (ii) ao art. 16, caput e § 10; (iii) ao art. 19, caput e seus incisos; e (iv) ao art. 24, todos da LAC.** Assim o faço para estabelecer as seguintes teses a serem observadas na negociação e celebração de acordos de leniência:

(i) A atuação sancionadora do Estado, seja na esfera administrativa ou judicial, negociada ou contenciosa, sujeita-se exclusivamente ao controle pelo Poder Judiciário;

(ii) Os acordos de leniência celebrados não vinculam a atuação dos Tribunais de Contas, competindo-lhes exclusivamente a apuração dos danos decorrentes dos ilícitos reconhecidos pela empresa em acordo de leniência por ela firmado;

(iii) Os Tribunais de Contas poderão ter acesso às informações e elementos de convicção apresentados pelas

empresas nos acordos de leniência celebrados para apuração da responsabilidade das pessoas físicas e jurídicas envolvidas nos ilícitos, desde que, em relação às empresas celebrantes (colaboradoras), assumam o compromisso de utilizá-las com o fim exclusivo de apuração de possíveis danos causados ao erário.

(iv) Nos termos do artigo 16, § 10, da Lei 12.846/2013, compete à Controladoria-Geral da União (CGU) celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira. No âmbito de sua competência, a CGU poderá firmar acordos de leniência em conjunto com outras instituições, como a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério Público Federal (MPF).

(v) Sem prejuízo do disposto no item anterior, em função do disposto nos artigos 19 e 20 da Lei 12.846/2013, bem como da Lei 8.429/1992, a AGU e o MPF poderão firmar acordos de natureza civil com as empresas para fins de não ajuizamento ou extinção de ações previstas em ambas as leis.

(vi) Caso CGU, AGU e MPF firmem acordos em separado, os valores negociados em cada caso, de mesma natureza e em relação aos mesmos fatos, devem compensar-se entre si, a fim de não haver *bis in idem*, observando-se o disposto [a] no artigo 3º, § 2º, e no artigo 12, § 7º, da LIA; bem como [b] no artigo 22, § 3º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

(vii) Nos termos dos artigos 6º, I; 16, § 3º; e, 24 da Lei 12.846/2013, os valores pactuados nos acordos de leniência circunscrevem-se à apuração, a depender das peculiaridades do caso concreto: [a] do montante relacionado à multa a ser aplicada; [b] da quantia necessária ao ressarcimento integral dos danos incontroversos; e, [c] do perdimento do produto ou enriquecimento ilícito.

184. Como decorrência da fixação dessas teses e das conclusões gerais a elas subjacentes, as partes interessadas e os órgãos públicos, na via administrativa ou nas vias judiciais ordinárias, poderão buscar a adequação dos pronunciamentos sancionadores tratados nestes autos aos comandos e teses aqui fixadas.

185. Prejudicada nesta via abstrata, por consequência, a análise dos pleitos trazidos na Pet. 12.880, Pet. 12.857 e Pet 13.276.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator

[1] SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper nº 156, 2002, p. 2

[2] SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. W. W. Norton & Company: New York, 1999, p. 15.

[3] CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo Tribunal Federal, in: *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Ano 19, Vol. 26, N. 1, Jan/abr. 2025, pp. 259-277.

[4] *Ob. cit.*, p. 270-271.

[5] *Idem*, p. 272.

[6] *Sentencia T - 025*, de 22 de janeiro de 2004, disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em 16 de maio de 2025.

[7] Informação disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia>. Data da consulta: 10 de junho de 2025.

[8] Dados disponíveis em: https://apps.mpf.mp.br/apps/r/5cam/transparencia/8?p8_ano=2024&session=3368968623115. Data da consulta: 10 de junho de 2025.

[9] Dados disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9016-estatisticas-do-cadastramento-empresas.html#:~:text=Tendo%20em%20vista%20os%20processos,referentes%20ao%20ano%20de%202022>. Data da consulta: 16 de maio de 2025.

[10] Informação disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03MAR2010.pdf#page=180>. Data da consulta: 23 de abril de 2025.

[11] OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa. Má gestão pública. Corrupção. Ineficiência*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 176.

[12] GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 314.

[13] Estas considerações são lançadas com apoio nas observações de Fridriczewski, Vanir; Rodríguez-García, Nicolás. *Repressão à corrupção no Brasil: dificuldades e desafios na utilização de novas ferramentas*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024, p. 257-259, e Rodríguez-García, Nicolás; Machado de Souza, Renato. “El ‘acuerdo de lenidad’ como mecanismo privilegiado para combatir y prevenir actos de corrupción en Brasil”. Em: *Corrupción: compliance, represión y recuperación de activos*, eds. N. Rodríguez-García, A. Carrizo González-Castell & F. Rodríguez López, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 295-379.

[14] Ferreira Mendes, Gilmar; Oliveira Fernandes, Victor. "Acordos de Leniência e Regimes Sancionadores Múltiplos: Pontos de Partida para uma Integração Constitucional". Em *Inovações no Sistema de Justiça*, ed. M. N. Ribeiro Dantas, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2021 (e-book).

[15] Os parágrafos acima foram desenvolvidos com base nas observações do Ministro Gilmar Mendes e de Victor Fernandes, constantes no trabalho acadêmico referido na nota anterior.

[16] Entre as sanções e consequências potencialmente aplicáveis podem ser citadas (i) a reparação da parcela incontroversa do dano apurado na fase negocial, bem como (ii) o perdimento, em favor do ente lesado ou da União, conforme o caso, dos valores correspondentes [a] ao acréscimo patrimonial indevido ou [b] ao enriquecimento ilícito direta ou indiretamente obtido da infração, nos termos e nos montantes definidos na negociação (art. 37, incisos VI e VII).

[17] Esta compreensão sobre a natureza jurídica do acordo de leniência vai ao encontro das observações, por exemplo, de Marrara, Thiago. “Acordo de leniência na LAC: pontos de estrangulamento da segurança jurídica”, *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 6, n.º 2, 2019, p. 95-113, e Fridriczewski, Vanir; Rodríguez-García, Nicolás. *Repressão à corrupção no Brasil: dificuldades e desafios na utilização de novas ferramentas*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024, p. 334-342.

[18] **Acórdão nº 2.052/2010-Plenário**, rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 18/08/2010. Em igual sentido, no **Acórdão nº 576/2010-Plenário**, rel. Min. André de Carvalho, j. 24/03/2010, o TCU assim afirmou: “2. Não se inclui dentre as atribuições constitucionais ou legais do TCU, no exercício do controle externo, a apuração ou apreciação de infração funcional de agente público não caracterizada como ato de gestão financeira ou da qual não tenha resultado dano ou prejuízo ao erário”. De igual forma, no **Acórdão nº 2.906/2009-Plenário**, rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 02/12/2009, assim foi afirmado: “4. Não é competente o Tribunal de Contas da União, jurisdição constitucional especializada, para determinar diretamente a instauração ou para controlar resultados de sindicâncias ou de procedimentos administrativos disciplinares, porquanto tais poderes não se subsumem às

competências constitucionais e legais de que é detentor. A omissão ilegal da autoridade competente resolve-se no âmbito da própria Administração ou no Judiciário”.

[19]Marrara, Thiago. “Comentários ao art. 16” in LAC comentada, eds. M. S. Zanella di Pietro & T. Marrara, 3.^a ed., Fórum, Belo Horizonte, 2021, p. 208-210.

[20]Anoto, nesse sentido, a importante distinção existente entre dispositivo ou texto legal e norma. Como destaca Humberto Ávila, baseando-se em lições de Riccardo Guastini, “[N]ormas não são textos nem conjunto deles, mas os sentidos reconstruídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos. Daí se afirmar que os **dispositivos se constituem no objeto da interpretação; e as normas, no seu resultado**. O importante é que não existe correspondência entre norma e dispositivo, no sentido de que sempre que houver um dispositivo haverá uma norma, ou sempre que houver uma norma deverá haver um dispositivo que lhe sirva de suporte. Em alguns casos há norma mas não há dispositivo. Quais são os dispositivos que preveem direta e suficientemente os princípios da segurança jurídica e da certeza do Direito? Nenhum. Então, há normas, mesmo sem dispositivos específicos que lhes deem suporte físico. Em outros casos há dispositivos mas não há norma. Qual norma pode ser construída a partir do enunciado constitucional que prevê a proteção de Deus? Nenhuma. Então, há dispositivos a partir dos quais não é construída norma alguma”. (Ávila,Humberto. *Teoria dos princípios*. São Paulo: Malheiros/Juspodivm. 21^a ed. 2022, p. 52; grifos acrescentados)

[21]Assim dispõe a Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018:

Art. 8º São responsabilidades da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE:

[...]

XXI – celebrar, no âmbito do Poder Executivo Estadual, Acordo de Leniência, nos termos do Capítulo V, da Lei Federal nº 12.846, de 1.º de agosto de 2013, inclusive nos processos previstos no inciso XX deste artigo;

[22]Assim dispõe a Lei Estadual nº 24.313, de 28 de abril de 2023?

Art. 46 - A CGE, órgão permanente diretamente subordinado ao Governador do Estado, tem por finalidade o exercício das funções de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos da Constituição do Estado,e das atividades atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, ao incremento da transparência e do acesso à informação e ao fortalecimento da integridade, do controle social e da democracia participativa.

§ 1º - A CGE tem como competências:

[...]

VIII - instaurar e julgar investigações preliminares e processos administrativos de responsabilização de pessoa jurídica pela prática de atos contra a administração pública previstos no art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, bem como celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas, conforme regulamentação específica;

[23]Isso, nos termos do decidido por esta Corte nas ADIs nº 7.042 e 7.043, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (p. 28/02/2023)

[24]Destaca-se, todavia, a possibilidade de haver avocação, pela Controladoria-Geral da União,

ADPF 1051 / DF

de sindicâncias, investigações e processos administrativos disciplinares conduzidos por outros órgãos do Poder Executivo Federal (art. 49, § 1º, inc. II, da Lei nº 14.600, de 2023, e art. 1º, § 1º, inc. II, do Anexo I do Decreto nº 11.330, de 2023).

[25] E tal possibilidade, a meu juízo, também se abre à pessoa jurídica que, através de seu órgão de Advocacia Pública, ajuíza ação judicial da LAC.

[26] Registro a existência de autores fazendo menção, no contexto da Operação Lava Jato, aos “acordos de leniência do Ministério Público Federal”. Nesse sentido: de Mattos Pimenta, Raquel. *A construção dos acordos de leniência da LAC*. São Paulo: Blucher, 2020, p. 91-118; Athayde, Amanda. *Manual dos acordos de leniência no Brasil: teoria e prática*, 1.ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 315 a 369.

[27] De Mello, Marcos Bernardes. *Teoria do fato jurídico. Plano da validade*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 51-52.

[28] De Azevedo, Antônio Junqueira. *Negócio jurídico. Existência, validade e eficácia*. São Paulo: Saraivajur, 2018, 4ª ed., 15ª tiragem, p. 42-43.

[29] Redondo, Bruno Garcia. Existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos processuais. Em: Santana, Alexandre Ávalo; De Andrade Neto, José (coord.). *Novo CPC. Análise doutrinária sobre o novo direito processual brasileiro, vol. 1*. Campo Grande: Contemplar, 2019, p. 497-506.

[30] Destaco que o Ministério Público Federal/Procuradoria-Geral da República não firmou referido acordo.

[31] TACITO, Caio. Teoria e prática do desvio de poder. *Revista de Direito Administrativo*, v. 117, p. 1-18, 1974.

[32] FRAGOSO, Heleno Cláudio. Observações sobre o princípio da reserva legal. *Revista de direito penal*, nº 1, p. 1-12, 1971.

[33] Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e
II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

[34] Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;
II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;
III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;
IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

[35] Art. 24. A multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta Lei serão destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas.

[36] Rodríguez-García, Nicolás/Andrade Fernandes, Fernando, “Análisis crítico de la posible utilización del principio de oportunidad en el enjuiciamiento penal de los delitos de

ADPF 1051 / DF

corrupción”, *Justicia: Revista de Derecho Procesal*, n. 1, 2012, 253-322.

[37] A Convenção da ONU foi internalizada no Brasil através do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Segundo seu art. 2, alínea “e”, o “produto de delito” constitui “os bens de qualquer índole derivados ou obtidos direta ou indiretamente da ocorrência de um delito”. Ainda, conforme seu art. 31, (1): “Cada Estado Parte adotará, no maior grau permitido em seu ordenamento jurídico interno, as medidas que sejam necessárias para autorizar o confisco: a) Do produto de delito qualificado de acordo com a presente Convenção ou de bens cujo valor corresponda ao de tal produto; b) Dos bens, equipamentos ou outros instrumentos utilizados ou destinados utilizados na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”.

[38] A Convenção da OCDE foi internalizada no Brasil através do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Segundo seu art. 3 (3), “[c]ada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias a garantir que o suborno e o produto da corrupção de um funcionário público estrangeiro, ou o valor dos bens correspondentes a tal produto, estejam sujeitos a retenção e confisco ou que sanções financeiras de efeito equivalente sejam aplicáveis.

[39] A esse respeito, veja-se MENDONÇA, André Luiz de Almeida. Los Criterios para la Mensuración del Valor del Enriquecimiento Ilícito y Perjuicios Causados por Actos Corruptos. *Revista da AGU*: Brasília-DF, v. 15, n. 04, p. 65-88, out./dez. 2016.