

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 VISTA

PARCIALMENTE DIVERGENTE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta, em litisconsórcio

ativo, pelos partidos PSOL, SOLIDARIEDADE e PC DO B, com o fim de questionar a constitucionalidade dos acordos de leniência firmados durante a **Operação Lava Jato**, celebrados no período anterior à edição do Acordo de Cooperação Técnica em Matéria de Combate à Corrupção (ACT), de 06 de agosto de 2020.

Segundo os autores, são 04 (quatro) os objetivos desta arguição de descumprimento:

“(i) suspender, liminarmente, a eficácia das obrigações pecuniárias (indenizações e multas) impostas em todos os acordos de leniência celebrados entre o Estado e empresas investigadas durante a Operação Lava Jato, antes da celebração do ACT, em 06.08.2020;

(ii) obter, do Supremo, a fixação de interpretação conforme a Constituição da Lei nº 12.846/2013 e do Decreto nº 11.129/2022, afastando, de uma vez por todas, a hermenêutica punitivista e inconstitucional do lavajatismo, garantindo, nesse particular, a presença, no âmbito federal, da Controladoria-Geral da União (“CGU”) como proponente ou órgão de controle, enquanto centro racionalizador do agir estatal, para a celebração de acordos desse gênero;

(iii) fazer como que se reconheça, em sede de jurisdição constitucional, que os acordos foram pactuados em situação de extrema anormalidade político-jurídico-institucional, mediante situação de coação e, portanto, sob um Estado de Coisas Inconstitucional(“ECI”); e, por fim,

(iv) possibilitar a revisão de tais acordos à luz dos critérios a serem fixados pelo Supremo Tribunal Federal mediante julgamento desta ADPF.”

Afirma-se que o uso inadequado do instituto do acordo de leniência pelos órgãos de persecução civil teria ensejado a instalação de um estado

de coisas inconstitucional, com prejuízo à sociedade civil e à economia brasileira.

As condutas caracterizadoras desse alegado quadro de abusos praticados contra as empresas investigadas foram assim discriminados: “a) Os acordos de leniência firmados **sob coação**; b) Arbitrariedade na criação de instituto inexistente no ordenamento jurídico: multa híbrida (multa + ressarcimento mínimo ao erário); c) Abusos na identificação da base de cálculo das multas; d) Celebração de múltiplos acordos de leniência; e) Caixa dois eleitoral e a base de cálculo das obrigações pecuniárias; e f) Fatos considerados na celebração dos acordos de leniência, mas que posteriormente não foram qualificados como ilícitos.”

Sustenta-se que o MPF, “de forma inconstitucional, chamou para si todos os acordos de leniência”, o que levou a distorções graves e valores manifestamente desproporcionais, aproveitando-se da “posição de fragilidade absoluta das empresas”.

Argui-se que os mesmos fatos eram objeto da atuação simultânea de múltiplos órgãos – o MPF, a AGU, a CGU, o TCU, o MJSP – em um cenário de indefinição de competências institucionais. A pressão e coação institucional às empresas investigadas assemelhava-se, nas palavras dos autores, a uma “hidra persecutória”. Esse quadro criou confusão e insegurança quanto à titularidade da competência investigativa e sancionatória, levando à celebração de acordos demasiadamente prejudiciais, em razão das empresas não saberem com quem dialogar.

Assevera-se que a presente arguição possui **dupla função**: “(a) **prospectiva**, no sentido de balizar os acordos de leniência que vierem a ser celebrados, de acordo com o julgamento acerca da constitucionalidade da legislação que os fundamenta; e (b) **retrospectiva**, permitindo a revisão de cláusulas e condições abusivas dos acordos já celebrados e, em sede liminar, a suspensão das obrigações pecuniárias pactuadas antes da definição hermenêutico-constitucional do STF”.

São os aspectos essenciais da controvérsia. Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

QUESTÕES PRELIMINARES

Reconheço a **legitimidade ativa** dos autores, como partidos políticos dotados de legitimação universal (CF, art. 103, VIII).

Quanto ao cabimento, entendo caracterizado o **risco de violação a preceitos fundamentais**, notadamente o direito ao devido processo legal.

Além disso, esta Corte assentou, em inúmeros precedentes, que a noção de “*atos do Poder Público*” compreende as **práticas institucionais** dos órgãos e entidades da Administração Pública (ADPF 1.247-MC-Ref, Rel. Min. Flávio Dino, Pleno, j. 06.10.2025). No caso, houve adequada **especificação** do objeto da controvérsia, com identificação dos comportamentos institucionais atribuídos aos órgãos responsáveis pela celebração dos acordos de leniência.

De outro lado, considero satisfeito o requisito da **subsidiariedade**, pois apenas a arguição de inconstitucionalidade é capaz de solucionar a controvérsia de maneira ampla, geral e imediata.

No mais, acolho as razões expostas pelo Relator.

Aprecio, desse modo, o pedido.

MÉRITO

A controvérsia cinge-se ao exame de possíveis excessos na atuação das instituições estatais envolvidas na persecução dos atos lesivos à Administração Pública previstos na Lei nº 12.846/2013 (a Lei Anticorrupção), assim como à definição de parâmetros e limites para a celebração de acordos de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis.

I - PREMISSAS TEÓRICAS

1. O DUPLO REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS: RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL

A prática dos atos lesivos à Administração Pública previstos na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) submete a pessoa jurídica infratora a um duplo regime de responsabilização, compreendendo a **esfera administrativa** e a **esfera judicial**.

De um lado, surge a responsabilização administrativa (art. 6º), exercida diretamente pela Administração Pública, mediante regular processo administrativo. De outro, a responsabilização judicial (art. 19), promovida por meio de ação civil pública de autoria do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público lesada, representada por seu órgão de advocacia pública.

1.1. DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Na esfera administrativa, a pessoa jurídica pode ser sancionada com duas penalidades: (i) **multa** e (ii) **publicação extraordinária da decisão condenatória** (LAC, art. 6º, I e II).

A multa incide sobre o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo, variando entre 0,1% (um décimo por cento) e 20% (vinte por cento), nunca inferior à vantagem auferida, quando possível sua estimação.

A publicação extraordinária da decisão condenatória deverá ocorrer na forma de extrato de sentença, às expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação, conforme disciplinado em regulamento.

Importa destacar que a **reparação integral do dano** não foi elencada como sanção administrativa, mas sim como consequência civil da infração. A Lei prevê que o dever de reparar o prejuízo pode decorrer de decisão em processo administrativo específico (art. 13) ou ser cumulativamente imposto junto às sanções administrativas (art. 8º), ao acordo de leniência (art. 16) e à sanção judicial (art. 19).

Ademais, a aplicação das sanções administrativas ou a celebração de

acordo de leniência não excluem, em hipótese alguma, o dever de reparação integral do dano (arts. 6º, § 3º, e 16, § 3º). Já na esfera judicial, a reparação integral do dano constitui efeito automático da condenação (art. 21, parágrafo único).

1.2. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR)

A Lei Anticorrupção instituiu o *Processo Administrativo de Responsabilização* (PAR) como instrumento destinado à apuração e julgamento da responsabilidade **administrativa** da pessoa jurídica (art. 6º).

Nos termos do art. 18 da LAC, a responsabilização administrativa **não exclui** a possibilidade de responsabilização judicial, reafirmando o caráter **dúplice** do sistema.

Compete à **autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário** instaurar o PAR para aplicação das sanções administrativas previstas no art. 6º. A legitimação decorre do fato de o ato lesivo ter sido praticado contra o respectivo órgão ou entidade, cabendo à autoridade que representa o interesse institucional promover a responsabilização.

No **âmbito do Poder Executivo Federal**, a competência para instaurar, conduzir e julgar o PAR é da **Controladoria-Geral da União** (art. 8º, § 2º).

Desse modo, a Lei nº 12.846/2013 definiu com clareza as competências sancionatórias no âmbito da Administração Pública. O legislador atribuiu à **autoridade máxima de cada órgão ou entidade** a competência para instaurar o PAR e aplicar as sanções cabíveis, assegurando unidade decisória e controle hierárquico sobre o exercício do poder sancionador. No caso da Administração Pública Federal, tal atribuição é exercida pela **Controladoria-Geral da União**, que atua como instância central responsável pela apuração e pela aplicação das penalidades previstas na lei, especialmente nas hipóteses em que os atos

lesivos atingem diretamente o interesse da União ou suas entidades.

Dessa configuração normativa decorre, de modo inequívoco, que **nem o Tribunal de Contas da União (TCU) nem o Ministério Público Federal (MPF)** detêm competência para instaurar ou julgar o PAR, aplicar sanções administrativas ou celebrar acordo de leniência no regime da Lei Anticorrupção.

O TCU, no exercício de suas funções constitucionais (art. 71 da Constituição Federal), atua no controle externo da Administração Pública, com competência para apurar irregularidades de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e aplicar sanções próprias da legislação de contas (Lei nº 8.443/1992). Todavia, tais prerrogativas não se confundem com o poder sancionador administrativo previsto na Lei nº 12.846/2013, de caráter disciplinar e repressivo específico, cuja titularidade foi conferida, por lei, à autoridade administrativa competente e, no plano federal, à CGU.

De igual forma, a Lei nº 12.846/2013 não outorga ao Ministério Público Federal competência para exercer diretamente o poder sancionatório. Sua atuação restringe-se à esfera judicial, mediante a propositura da ação de responsabilização prevista no art. 19, inexistindo atribuição legal para celebrar acordos ou exercer funções negociais no âmbito administrativo.

Assim, a competência administrativa sancionatória da Lei nº 12.846/2013 é de caráter exclusivo da autoridade máxima do órgão ou entidade, cabendo à Controladoria-Geral da União a condução dos processos e a celebração dos acordos de leniência na esfera federal. Qualquer atuação sancionatória direta por parte do TCU ou do MPF no âmbito dessa lei configuraria violação ao princípio da legalidade e à reserva de competência definida pelo legislador, comprometendo a validade dos atos praticados.

1.3. DO ACORDO DE LENIÊNCIA

A Lei nº 12.846/2013 instituiu o acordo de leniência como instrumento de incentivo à colaboração das pessoas jurídicas envolvidas em atos lesivos contra a Administração Pública.

O acordo tem por objetivo obter informações e provas úteis à investigação e ao processo, identificar os demais envolvidos e celeremente reparar o dano causado. Em contrapartida, a pessoa jurídica colaboradora pode obter redução das sanções administrativas previstas no art. 6º, bem como isenção ou atenuação das restrições decorrentes de sua condenação.

A competência para celebrar o acordo segue a mesma lógica da responsabilização administrativa: (i) no Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão competente para negociar e celebrar os acordos de leniência (LAC, art. 16, § 10); (ii) nos demais entes federados, a atribuição recai sobre a autoridade máxima de cada órgão ou entidade lesada (LAC, art. 16, *caput*).

Importa salientar que a celebração do acordo de leniência não exclui o dever de reparação integral do dano (art. 16, § 3º), tampouco impede a responsabilização judicial da pessoa jurídica pelos mesmos fatos, subsistindo a independência das esferas administrativa e judicial.

Assim como o Ministério Público Federal não possui competência para instaurar o PAR nem aplicar as sanções administrativas previstas no art. 6º da Lei nº 12.846/2013, também lhe é vedado celebrar acordos de leniência com fundamento nesse diploma legal. Trata-se de atribuição exclusiva da autoridade administrativa competente — no âmbito federal, a Controladoria-Geral da União —, conforme expressamente dispõe o art. 16, § 10, da Lei Anticorrupção e o Decreto nº 11.129/2022. Qualquer iniciativa negocial por parte do Ministério Público, nesse contexto, configuraria usurpação de competência e violação ao modelo legal de responsabilização dual, que reserva ao *Parquet* apenas a persecução judicial dos atos lesivos, mediante a ação prevista no art. 19 da mesma lei.

1.4. DA RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL

A responsabilização judicial tem por objeto as mesmas infrações descritas no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, mas sujeita o infrator a um conjunto de sanções de natureza civil significativamente mais gravosas do que aquelas aplicáveis na esfera administrativa. Entre essas sanções, elencadas no art. 19, incluem-se: (i) o 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) a suspensão ou interdição parcial das atividades da pessoa jurídica; (iii) a dissolução compulsória da sociedade; e (iv) a 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 um e máximo de cinco anos.

Tais sanções, de índole estritamente civil, somente podem ser impostas pelo Poder Judiciário, mediante a ação de responsabilização judicial da pessoa jurídica por atos lesivos à Administração Pública. É, portanto, vedado à autoridade administrativa, no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), aplicar quaisquer dessas penalidades, sob pena de usurpação da função jurisdicional.

É precisamente nesse plano da responsabilidade judicial que se insere a atuação do Ministério Público, a quem compete promover a persecução judicial dos atos lesivos, conforme o art. 19 da Lei nº 12.846/2013.

1.5. DOS LEGITIMADOS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO JUDICIAL

A LAC conferiu **legitimidade ativa** às pessoas de direito público lesadas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e ao Ministério Público (art. 19). Trata-se de rol taxativo insuscetível de interpretação ampliativa.

Via de regra, a ação de responsabilização judicial visa à aplicação apenas das sanções previstas no art. 19 (sanções civis), mas a LAC prevê

uma situação em que também poderão ser aplicadas as sanções administrativas do art. 6º (multa e publicação da condenação). Isso ocorre quando a autoridade pública é omissa na persecução administrativa (art. 20). Nesse contexto, o Ministério Público adquire legitimação subsidiária para pleitar a aplicação das sanções administrativas (art. 6º) cumulativamente com as sanções civis (art. 19), promovendo, concomitantemente, a responsabilização administrativa e judicial da pessoa jurídica infratora.

2. AUTONOMIA DE INSTÂNCIAS E O PRINCÍPIO DO *NE BIS IN IDEM* NO SISTEMA DE COMBATE AOS ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No regime jurídico sancionatório brasileiro, a regra geral é a da autonomia entre as instâncias administrativa, civil e penal. Essa separação funcional permite que um mesmo fato ilícito seja apreciado sob diferentes perspectivas — disciplinar, civil e criminal —, sem que isso configure *bis in idem*, dada a diversidade de bens jurídicos tutelados e de autoridades competentes em cada esfera.

Contudo, essa sistemática tradicional foi sensivelmente modificada, no âmbito do sistema de combate à corrupção, **pela reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021**, que alterou a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). O legislador promoveu um verdadeiro redesenho das fronteiras entre a LIA e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC), instituindo uma **exceção** à autonomia das instâncias para **evitar a duplicidade sancionatória** das pessoas jurídicas por um mesmo fato.

Com efeito, a LIA e a LAC compõem um microsistema normativo voltado à tutela da probidade e à repressão dos atos lesivos à Administração Pública, ambas concretizando o mandamento constitucional de responsabilização previsto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal. A primeira, de natureza tradicionalmente subjetiva, tem como foco a punição de **agentes públicos** e de **particulares pessoas**

físicas; a segunda, objetiva e autônoma, disciplina a responsabilização das **pessoas jurídicas** pelos mesmos atos, independentemente da responsabilização individual de seus dirigentes.

Antes da reforma de 2021, prevalecia o entendimento de que ambas as leis poderiam incidir cumulativamente sobre os mesmos fatos, admitindo-se, por exemplo, a responsabilização simultânea da pessoa jurídica na esfera da LIA e da LAC, sob o argumento da autonomia das instâncias sancionatórias.

A Lei nº 14.230/2021 rompeu com essa lógica, com a inserção do § 2º no art. 3º da LIA, segundo o qual as sanções da Lei de Improbidade Administrativa **não se aplicam às pessoas jurídicas** quando o ato também for sancionado como lesivo à Administração Pública nos termos da Lei Anticorrupção. Introduziu-se verdadeira regra de subsidiariedade da LIA em relação à LAC. Veja-se:

Lei nº 8.429/92

Art. 3º (...)

§ 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Além disso, o art. 12, §§ 6º e 7º, reforçou o princípio do *non bis in idem*, determinando o abatimento de valores já ressarcidos em outras instâncias e vedando a aplicação cumulativa de sanções da LIA e da LAC pelos mesmos fatos. Veja-se:

Lei nº 8.429/92

“Art. 12 (...)

§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos.

§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*.

Dessa inovação resulta que, quando o ato envolver pessoa jurídica, a **responsabilização deve ocorrer exclusivamente pela via da Lei Anticorrupção, afastando-se a incidência da Lei de Improbidade Administrativa**, que permanece aplicável apenas às pessoas naturais (agentes públicos e particulares) envolvidas na prática do ilícito. Trata-se de clara opção legislativa pela especialidade da LAC e pela unificação da persecução sancionatória no plano administrativo e judicial, de modo a preservar a coerência e a unicidade do sistema.

No mesmo sentido, destaco o magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Lei Anticorrupção comentada, p. 291/292, Forum, 2024):

“O meu entendimento é de que a Lei de Improbidade Administrativa foi concebida para punir a pessoa física, ou seja, o agente público ou o particular que se beneficie ou induza à prática do ilícito. O particular só é punido se induziu ou concorreu dolosamente para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiou sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º da Lei nº 8.429/92, alterado pela Lei nº 14.230/2021). **Ocorre que o Ministério Público, no afã de punir também as pessoas jurídicas, na ausência de lei própria para fundamentar essa punição, passou a estender o alcance da lei às pessoas jurídicas, enquadrando-as no conceito de agente do referido dispositivo.**

No entanto, veio a Lei Anticorrupção prever a responsabilização das pessoas jurídicas, suprimindo uma omissão da legislação anterior. Se ela já é punida com fundamento na lei anticorrupção, não há fundamento legal para que, pelos mesmos ilícitos, possa ser punida duplamente (...).”

É sob essa ótica que se deve compreender a repartição de competências e o alcance dos instrumentos sancionatórios e consensuais previstos em cada diploma.

Assentadas essas premissas, aprecio as teses jurídicas propostas pelo eminente Relator.

Para facilitar o cotejo, inicio a análise pelos tópicos em que acompanho o voto condutor, para, a seguir, examinar as divergências pontuais.

II - TESES MANTIDAS

II.1. A ATUAÇÃO DO TCU NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

Transcrevo o teor das teses referentes ao papel do Tribunal de Contas da União no âmbito dos acordos de leniência:

(i) A revisão da validade e legalidade dos acordos de leniência 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.

Acompanho, integralmente, no ponto, o eminente Relator.

A Lei Anticorrupção não confere ao Tribunal de Contas da União competência para exercer o poder sancionatório relacionado aos atos lesivos à Administração Pública previstos na LAC. Além disso, o TCU não possui competência para fiscalizar, controlar ou supervisionar as autoridades administrativas responsáveis por essa atribuição. Isso se justifica pela ausência de previsão normativa e pelo fato de o exercício do poder administrativo sancionatório estar sujeito ao controle exclusivo do Poder Judiciário.

III - TESES REFORMADAS (DIVERGÊNCIA COM O RELATOR)

III.1. A ATUAÇÃO DO MPF E DA AGU NO ACORDO DE LENIÊNCIA

“(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).**”

Acolho a tese proposta na parte em que afirma a competência da Controladoria-Geral da União (CGU) para celebrar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira. Aqui não se trata de conferir interpretação conforme à Constituição, mas de simplesmente reafirmar o que decorre da literalidade da lei. Veja-se:

Lei nº 12.846/2013

“Art. 16. (...)

.....
§ 10. 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.”

De outro lado, **quanto à segunda parte da tese proposta**, mostra-se necessário tecer algumas considerações.

Entendo que a possibilidade de a Controladoria-Geral da União celebrar acordos de leniência **em conjunto** com a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal mostra-se favorável à concretização dos valores que informam o Sistema Nacional de Combate à Corrupção, notadamente a efetividade e a eficiência da atuação estatal, a cooperação interinstitucional e a objetividade na fixação da extensão do dano. Além disso, a atuação conjunta prestigia o **princípio do *non bis in idem***, ao evitar a sobreposição de procedimentos e a duplicidade de sanções sobre os mesmos fatos, promovendo segurança jurídica e racionalidade no exercício do poder sancionador do Estado.

É necessário esclarecer, no entanto, o papel de cada instituição na construção da solução negociada. A CGU é titular da competência para aplicar sanções administrativas (art. 6º) e celebrar acordos de leniência; já o MPF e a AGU, por sua vez, foram incumbidos da responsabilização judicial das pessoas jurídicas, da qual pode resultar em sanções civis (art. 19). Desse modo, com a celebração do acordo de leniência **em conjunto** pela CGU e o MPF ou a AGU, **as sanções fixadas substituirão tanto as sanções administrativas (art. 6º) quanto as sanções civis (art. 19), exaurindo a pretensão persecutória civil do Estado.**

Essa, aliás, era a solução preconizada pelo texto normativo da **Medida Provisória nº 703/2015, revogada pelo transcurso do tempo.** Veja-se:

Lei nº 12.846/2013

“Art. 16. (...)

.....
§ 11. O acordo de leniência celebrado com a participação das respectivas Advocacias Públicas impede que os entes celebrantes ajuízem ou prossigam com as ações de que tratam o art. 19 desta Lei e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, ou de ações de natureza civil. **(vigência encerrada)**

§ 12. O acordo de leniência celebrado com a participação da Advocacia Pública e em conjunto com o Ministério Público impede o ajuizamento ou o prosseguimento da ação já ajuizada por qualquer dos legitimados às ações mencionadas no § 11. **(vigência encerrada)**

Nesse mesmo sentido, o teor do Decreto nº 11.129/2022, em vigor, que autoriza a resolução consensual das sanções civis (art. 19) quando o acordo de leniência for celebrado com a participação da Advocacia-Geral da União:

“Art. 35. (...)

.....
Parágrafo único. **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.”**

Desse modo, entendo necessário explicitar na tese proposta que a atuação conjunta da Controladoria-Geral da União com o Ministério Público Federal ou a Advocacia-Geral da União importa em satisfação tanto da pretensão sancionatória administrativa quanto da judicial, em observância ao princípio do *non bis in idem*.

III.2. A LEGITIMIDADE SUBSIDIÁRIA DO MPF E “ACORDOS DE NATUREZA CIVIL”

“(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.”

Em geral, guardo concordância com a proposta do Relator, considerando necessária, contudo, uma ressalva, conforme segue.

Como o item “v” da tese proposta refere-se, na primeira parte, à **atuação subsidiária** do MPF em caso de **omissão** administrativa (LAC, art. 20), mostra-se necessário definir em que consiste esse comportamento omissivo.

Inertia agendi. O primeiro aspecto a ser considerado para a caracterização da omissão administrativa refere-se à **ciência da infração**. A mora pressupõe o conhecimento do ato lesivo e a inércia em promover os atos de responsabilização (*inertia agendi*).

Assim, caso o MPF obtenha acesso à notícia de infração antes da autoridade competente, é dever do *Parquet* comunicar o fato ao órgão titular da competência sancionatória, transmitindo as provas que dispuser. Nessa situação, não é dado ao Ministério Público, em sede de ação de responsabilização judicial, pleitar a aplicação das sanções administrativas ao responsável, pois ainda não configurada situação de omissão administrativa.

Inertia deliberandi. Após a ciência, a autoridade administrativa competente deverá instaurar o processo administrativo de responsabilização (PAR) *imediatamente* (Lei nº 8.112/90, art. 143), até porque a ciência dá início à prescrição (LAC, art. 27) e ao prazo para a adoção das providências necessárias, sob pena de sujeição do responsável às sanções civis, administrativas e penais (LAC, art. 27).

A comissão nomeada pela autoridade competente deve apresentar o relatório final em 180 (cento e oitenta dias), sendo esse o parâmetro legal para a duração razoável do processo (LAC, art. 10, § 3º), salvo quando autorizada a prorrogação excepcional, sempre motivadamente, em casos complexos (LAC, art. 10, § 4º). Deve-se considerar ainda o prazo de 30 dias, prorrogável por igual período, para decisão (Lei nº 9.874/99, art. 49).

Devido às variáveis que podem surgir no âmbito de um PAR, é prudente que o MPF, antes de ajuizar a ação de responsabilização judicial (**quando houver pedido de aplicação das sanções próprias da esfera administrativa**), requirite previamente informações à autoridade competente acerca da existência de PAR, andamento e previsão de conclusão.

Assim, a legitimação subsidiária do Ministério Público depende da comprovação de inércia administrativa (*agendi* ou *deliberandi*). A mera discordância do *Parquet* em relação a **deliberações absolutórias** ou à **extensão das sanções** não configura inércia e, portanto, não autoriza sua atuação subsidiária. Isso ocorre porque o exercício do poder sancionatório, mesmo que em medida discordante, já foi exercido em sua plenitude.

De outro lado, no tocante à possibilidade de a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal firmarem “*acordos de natureza civil*”, mostram-se necessários alguns esclarecimentos.

O art. 19 da Lei nº 12.846/2013 conferiu legitimidade à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público Federal para promover, em juízo, a responsabilização das pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, sujeitando-as às sanções de natureza civil nele previstas. Essa competência judicial — distinta da competência administrativa da Controladoria-Geral da União — compreende também a possibilidade de resolução consensual, mediante celebração de acordos de natureza civil que versem sobre as sanções do art. 19 da Lei Anticorrupção.

Assim, embora a celebração de acordos de leniência permaneça

como atribuição exclusiva da CGU no âmbito federal (LAC, art. 16, § 10), a AGU e o MPF podem, no exercício de suas competências próprias, ajustar acordos civis com as empresas investigadas, desde que limitados às sanções de índole judicial — isto é, as previstas no art. 19 da LAC — e sem interferir no domínio administrativo reservado à Controladoria.

A possibilidade de tais ajustes coaduna-se com o modelo de dupla responsabilização instituído pela Lei Anticorrupção (administrativa e judicial), bem como com a política legislativa de fomento à consensualidade no âmbito da tutela do patrimônio público (Lei nº 13.140/2015 e Decreto nº 11.129/2022, art. 35, parágrafo único). Nessas hipóteses, a atuação coordenada entre os órgãos — com eventual participação conjunta ou paralela da CGU, da AGU e do MPF — concretiza os valores da eficiência, da segurança jurídica e do *non bis in idem*, evitando duplicidade de sanções e sobreposição de instâncias.

Ademais, a celebração de acordos civis autônomos pela AGU e pelo MPF é igualmente admitida no tocante a outras esferas de responsabilidade jurídica autônomas, como a ambiental, a concorrencial e a penal, cujos regimes legais próprios conferem legitimidade específica a esses órgãos para transigir. Nesses casos, deve-se assegurar compensação integral entre as multas e valores pagos a título de reparação de danos, de forma a evitar sobreposição de sanções e preservar a coerência sistêmica da atuação estatal (LIA, arts. 3º, §2º, e 12, §7º; LINDB, art. 22, §3º).

Em suma: a AGU e o MPF possuem competência para firmar acordos de natureza civil com pessoas jurídicas investigadas, **restritos às sanções judiciais previstas no art. 19 da Lei nº 12.846/2013**, sem prejuízo da competência exclusiva da CGU para os acordos de leniência relativos às sanções administrativas (art. 6º). Esses ajustes podem ser celebrados em conjunto ou autonomamente, desde que observados a unidade de instância sancionatória, o princípio da legalidade e o *non bis in idem*. A atuação subsidiária do MPF exige a comprovação de omissão administrativa nos termos do art. 20 da LAC.

III.3. Os “ACORDOS EM SEPARADO” E A COMPENSAÇÃO ENTRE ESFERAS AUTÔNOMAS DE RESPONSABILIDADE

“(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.”

A possibilidade de celebração de acordos em separado entre os diversos órgãos legitimados decorre da autonomia de esferas de responsabilidade jurídica distintas — administrativa, civil, ambiental, concorrencial, penal ou outras previstas em regimes próprios. Essa pluralidade de instrumentos não implica fragmentação do sistema, desde que a atuação das instituições observe os princípios da coerência, da legalidade e do *non bis in idem*.

A AGU e o MPF, no exercício de suas atribuições legais, podem firmar acordos autônomos relativos às sanções judiciais do art. 19 da Lei nº 12.846/2013 ou a outras ordens de responsabilidade regidas por diplomas específicos (por exemplo, a Lei nº 9.605/1998, a Lei nº 12.529/2011 ou o Código Penal). Do mesmo modo, a CGU mantém competência exclusiva para os acordos de leniência referentes às sanções administrativas do art. 6º da mesma lei.

A coexistência dessas vias de composição exige, contudo, a adoção de mecanismos de compensação recíproca e de coordenação interinstitucional, de modo a evitar sobreposição de sanções e preservar a racionalidade do sistema.

Desse entendimento derivam as seguintes ressalvas à tese proposta:

1. Podem ser celebrados acordos em separado por

cada órgão legitimado, referentes a esferas autônomas de responsabilidade, desde que seja efetivada a compensação integral das multas e indenizações quando relacionadas às mesmas pessoas e aos mesmos fatos, nos termos dos arts. 3º, § 2º, e 12, § 7º, da LIA e do art. 22, § 3º, da LINDB;

2. Não há compensação entre sanções aplicadas a pessoas físicas e jurídicas, uma vez que são pessoas distintas, salvo previsão legal expressa e mediante decisão fundamentada que demonstre a identidade substancial das condutas e dos danos;

3. A aplicação coordenada dos diversos regimes sancionatórios deve observar o princípio do *non bis in idem* e o dever de coerência estatal, vedando-se a sobreposição de multas, sanções, indenizações ou perdas de bens referentes aos mesmos fatos e às mesmas pessoas;

4. O dever de compensação abrange também as sanções decorrentes de decisões judiciais ou de Tribunais de Contas, assegurando que os valores de mesma natureza, derivados dos mesmos fatos e relativos às mesmas pessoas, sejam abatidos entre si para evitar duplicidade punitiva ou de ressarcimento.

Em suma, a multiplicidade de regimes sancionatórios não autoriza duplicidade de punições, mas demanda coordenação normativa e fática entre as instâncias competentes, garantindo que a pluralidade de vias se converta em complementaridade funcional, e não em redundância sancionatória.

III.4. DOS PARÂMETROS PARA A NEGOCIAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA

O Relator cuida, em capítulo específico (*“III.9 – DOS DEMAIS PARÂMETROS PARA A NEGOCIAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA”*), das distorções verificadas na prática administrativa, notadamente quanto à aplicação de sanções não previstas em lei (*“multas híbridas”*), à adoção de critérios econômicos desproporcionais e à destinação indevida de valores obtidos.

A tese proposta delimita o conteúdo econômico do acordo de leniência às rubricas expressamente previstas na Lei nº 12.846/2013, quais sejam: *(i)* a multa administrativa (art. 6º, I); *(ii)* o perdimento dos bens, direitos ou valores obtidos do ilícito (art. 19, I); e *(iii)* a reparação integral dos danos causados (art. 16, § 3º).

Eis o teor da tese proposta:

“(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.”

Essa delimitação tem o mérito de restabelecer a legalidade e a proporcionalidade da atuação negocial do Estado, vedando a imposição de encargos destituídos de amparo normativo.

Todavia, impõe-se complementar a tese para assentar que, na fixação dos valores correspondentes a tais rubricas, os órgãos públicos devem obrigatoriamente considerar sanções de mesma natureza já impostas em outras instâncias (mesmos fatos e mesmas pessoas), de modo a evitar duplicidade de punições e garantir coerência sistêmica na dosimetria.

O art. 22, § 3º, da LINDB consagra expressamente esse dever de compensação, ao determinar que *“as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas*

ao mesmo fato". O dispositivo reforça a unidade do sistema sancionador e concretiza o princípio do *non bis in idem*, expressamente incorporado à LIA pelos arts. 3º, § 2º, e 12, §§ 6º e 7º, após a reforma da Lei nº 14.230/2021.

Do mesmo modo, a reparação do dano há de observar o princípio da *restitutio in integrum*, o qual veda a sobreposição de indenizações relativas ao mesmo prejuízo, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública.

Em suma, a definição do valor econômico dos acordos de leniência deve pautar-se: (i) na estrita observância das sanções previstas na LAC; (ii) na compensação das sanções de mesma natureza aplicadas em outras esferas; e (iii) na vedação à cumulação de indenizações sobre o mesmo dano, em fiel respeito aos princípios da legalidade, proporcionalidade e *non bis in idem*.

IV - DA CONCILIAÇÃO HAVIDA

No tocante aos acordos de leniência celebrados no contexto da Operação Lava Jato, registro ter sido realizada audiência de conciliação, com a participação das autoras, das instituições que celebraram acordos de leniência (MPF, AGU, CGU) e de todas as empresas que firmaram acordos de leniência antes do ACT/2020 (intimadas por edital).

Os arguentes se pronunciaram sobre os termos de renegociação e repactuação de acordos de leniência e aduziram que "*os parâmetros supracitados são adequados e devem ser homologados por este E. Supremo Tribunal Federal*".

Desse modo, acompanho o Relator, para homologar a solução autocompositiva celebrada entre a CGU e a AGU e as empresas responsáveis, independentemente de qualquer consideração quanto ao mérito.

V - CONCLUSÕES

Ante o exposto, **conheço** da ADPF e **julgo parcialmente procedente** o pedido, para os seguintes efeitos:

(a) **ratificar** a decisão do Relator que **homologou** a 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 responsáveis.

(b) **fixar interpretação conforme à Constituição** aos arts. 6º, *caput*, I e II; 16, *caput* e § 10; 19, *caput* e incisos; e 24, todos da Lei nº 12.846/2013, estabelecendo as seguintes teses a serem observadas na negociação e celebração de acordos de leniência:

B.1. Teses mantidas

(i) A revisão da validade e legalidade dos acordos de leniência 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 (mas observado o princípio do *non bis in idem*).

B.2. Teses reformadas

(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 os legitimados para a ação de responsabilização judicial (art. 19), visando à resolução global das sanções administrativas (art. 6º) e civis (art. 19) no mesmo instrumento.**

(v) A legitimação subsidiária do Ministério Público Federal para pleitear, em ações judiciais, a aplicação das sanções próprias do regime de responsabilidade administrativa (art. 20), pressupõe a comprovação de omissão administrativa — seja pela inércia em agir (*inertia agendi*), quando a autoridade competente, mesmo ciente da infração, não instaura o processo administrativo de responsabilização; seja pela inércia em deliberar (*inertia deliberandi*), quando, após a instauração, há demora injustificada na conclusão ou decisão do processo. A mera discordância quanto à absolvição ou à dosimetria das sanções não configura omissão, já que, nesses casos, o poder sancionatório foi devidamente exercido pela autoridade competente.

(vi) A AGU e o MPF possuem competência para firmar acordos de natureza civil com pessoas jurídicas investigadas, restritos às sanções judiciais previstas no art. 19 da Lei nº 12.846/2013, sem prejuízo da competência exclusiva da CGU para os acordos de leniência relativos às sanções administrativas (art. 6º). Esses ajustes podem ser celebrados em conjunto ou autonomamente, desde que observados a unidade de instância sancionatória, o princípio da legalidade e o non bis in idem. A atuação subsidiária do MPF exige a comprovação de omissão administrativa nos termos do art. 20

da LAC.

(vii) É legítima a celebração de acordos em separado pela CGU, pela AGU e pelo MPF, quando versarem sobre esferas autônomas de responsabilidade jurídica — como a administrativa (LAC, art. 6º), a civil (LAC, art. 19), a ambiental, a concorrencial ou a penal —, desde que observados o dever de compensação recíproca entre multas, indenizações e valores de mesma natureza relativos às mesmas pessoas e aos mesmos fatos, bem como o princípio do *non bis in idem* e o dever de coerência estatal, vedando-se a sobreposição de sanções, indenizações ou perdas de bens. Não há compensação entre sanções aplicadas a pessoas físicas e jurídicas, por serem pessoas distintas, salvo previsão legal expressa e decisão fundamentada. O dever de compensação alcança igualmente as sanções oriundas de decisões judiciais ou de Tribunais de Contas, assegurando unidade e racionalidade na resposta sancionatória do Estado.

(viii) A definição do valor econômico dos acordos de leniência deve observar estritamente as sanções previstas na Lei nº 12.846/2013, assegurando a compensação das sanções de mesma natureza aplicadas em outras esferas e a vedação à cumulação de indenizações sobre o mesmo dano, em respeito aos princípios da legalidade, da proporcionalidade e do *non bis in idem*. A fixação das multas, indenizações e perdas de bens deve considerar sanções já impostas por autoridades administrativas, judiciais ou de controle externo, garantindo coerência, unidade e proporcionalidade na resposta sancionatória do Estado.

É como voto.