

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

KARINA AMORIM SAMPAIO COSTA

**A (FALTA DE) DOSIMETRIA DA PENA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO EM FACE DE SANÇÕES APLICADAS POR AÇÃO DO MINISTÉRIO
PÚBLICO FEDERAL OU DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COM BASE
NA LEI Nº 12.846/2013**

BRASÍLIA

2019

KARINA AMORIM SAMPAIO COSTA

**A (FALTA DE) DOSIMETRIA DA PENA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO EM FACE DE SANÇÕES APLICADAS POR AÇÃO DO MINISTÉRIO
PÚBLICO FEDERAL OU DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COM BASE
NA LEI Nº 12.846/2013**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito na área de concentração Constituição e Sociedade, Sublinha II: Tutela Penal e Direito Sancionador no Estado Democrático de Direito e Sublinha IV: Ordem Econômica e Social, Desenvolvimento e Inovação.

Orientadora: Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira

BRASÍLIA

2019

KARINA AMORIM SAMPAIO COSTA

A (FALTA DE) DOSIMETRIA DA PENA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM FACE DE SANÇÕES APLICADAS POR AÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL OU DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COM BASE NA LEI Nº 12.846/2013

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito na área de concentração Constituição e Sociedade, Sublinha II: Tutela Penal e Direito Sancionador no Estado Democrático de Direito e Sublinha IV: Ordem Econômica e Social, Desenvolvimento e Inovação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marilda de Paula Silveira

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ____/____/____, com menção ____ (_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof^a. Dr^a. Marilda de Paula Silveira
IDP

Integrante: Prof. Dr.
Instituição a que pertence

Integrante: Prof. Dr.
Instituição a que pertence

*Dedico o presente trabalho aos meus filhos
Thiago e Gabriel, para que tenham, na
mãe, exemplo de dedicação a ser seguido.*

Agradeço a Francisco de Assis Lima Filho, Professora Liliane Vieira e a Rayla Silva Damasceno Arruda pelo insubstituível auxílio na depuração dos dados e na revisão final do trabalho.

Assim o jurista: como todo cultor de ciência relacionada com a vida do homem em comunidade, não poderá fechar os olhos à realidade; acima das frases, dos conceitos, impõem-se, incoercíveis, as necessidades dia a dia renovadas pela coexistência humana, proteiforme, complexa.

Carlos Maximiliano

RESUMO

COSTA, Karina Amorim Sampaio. A (FALTA DE) DOSIMETRIA DA PENA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM FACE DE SANÇÕES APLICADAS POR AÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL OU DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COM BASE NA LEI Nº 12.846/2013. 2019. Dissertação de mestrado acadêmico. (Direito Constitucional). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2019.

A presente dissertação tem por objetivo debater a dosimetria da pena no Tribunal de Contas da União em face de sanções aplicadas por ação do Ministério Público Federal, no âmbito judicial, ou da Controladoria-Geral da União, no âmbito administrativo, tendo por fundamento a Lei nº 12.846/2013. Será objeto principal de estudo a base de acórdãos do próprio Tribunal, fonte primária da informação que se pretende obter. Para tanto, busca-se identificar, segundo critérios previamente definidos, qual o conjunto delimitado de acórdãos que correlaciona os elementos investigados, de modo a verificar se, tendo havido ação anterior do Ministério Público, ou da Controladoria-Geral, o Tribunal as considera no momento da aplicação de sanções.

Palavras-chave: dosimetria, Tribunal de Contas, Lei nº 12.846/2013, Lei Anticorrupção.

ABSTRACT

COSTA, Karina Amorim Sampaio. ***The (lack of) dosimetry of the penalty in the context of the Court of Accounts of the Union in face of sanctions imposed by the Federal Public Prosecutor's Office or the General Comptroller of the Union based on the Law 12.846/2013.*** 2019. Dissertação de mestrado acadêmico. (Direito Constitucional). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2019.

The purpose of this dissertation is to discuss the dosimetry of the penalty in the Court of Accounts of the Union in face of sanctions imposed by action of the Federal Public Prosecutor's Office, in the judicial area, or the General Comptroller of the Union, in the administrative área, based on the Law 12.846/2013. It will be the main object of study based on judgments of the Court itself, the primary source of the information to be obtained. To this end, it seeks to identify, according to previously defined criteria, which is the delimited set of judgments that correlates the investigated elements, in order to verify whether, having had previous action by the Public Prosecutor, or the General Comptroller, the Court considers them at the time of the application of sanctions.

Keywords: dosimetry, Court of Accounts, Law 12.846/2013, anticorruption law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

FIGURA 1 – Percepção da Corrupção 2016.....124

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – ACORDOS DE LENIÊNCIA ASSINADOS, ADITIVOS E PEDIDOS DE LENIÊNCIA PLUS DE EMPRESAS.....101

GRÁFICO 2 – ACORDOS DE LENIÊNCIA ASSINADOS – LAVA JATO E OUTROS102

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – BASE DE DADOS DE ACÓRDÃOS (PRIMEIRO CRITÉRIO: \$CORRUP\$)	51 e 162
TABELA 2 – BASE DE DADOS DE ACÓRDÃOS (SEGUNDO CRITÉRIO: LEI ANTICORRUPÇÃO)	52 e 177
TABELA 3 – BASE DE DADOS DE ACÓRDÃOS (TERCEIRO CRITÉRIO: LEI 12.846/2013)	52 e 179
TABELA 4 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA – APLICAÇÃO OU NÃO DA LEI	54 e 182
TABELA 5 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA – APLICAÇÃO DA LEI (SEGMENTADA)	54 e 185
TABELA 6 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA – PESSOA(S) FÍSICA(S) E/OU PESSOA(S) JURÍDICA(S)	55 e 186
TABELA 7 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA – PESSOA(S) JURÍDICA(S) PENALIZADA(S) OU NÃO	57 e 187
TABELA 8 – ACÓRDÃOS OBJETO DA PESQUISA.....	58
TABELA 9 – PROCESSOS ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS/ÓRGÃO.....	100
TABELA 10 – <i>CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016</i>	125
TABELA 11 – COMPETÊNCIAS DO MPF E TCU.....	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABREVIATURAS

Art. por artigo
Id por idem
Ibid por ibidem
Cf. por confronto ou confira
Obs. por observação

SIGLAS

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CC – Código Civil
CP – Código Penal
CPP - Código de Processo Penal
CGU - Controladoria-Geral da União
LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MP - Ministério Público
MPF - Ministério Público Federal
PAR - Processo Administrativo de Responsabilização
SDE/MJ – Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça
TCC – Termo de Compromisso de Cessação
TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1.....	14
SANÇÕES JURÍDICAS E ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	14
1.1 Sanções jurídicas.....	15
1.2 Sanções administrativas e civis previstas na Lei nº 12.846/2013.....	16
1.2.1 Dosimetria da pena.....	20
1.2.2 Non bis in idem (ou ne bis in idem).....	25
1.3 Acordo de leniência e entes públicos legitimados pela Lei nº 12.846/2013.....	37
1.3.1 Conceitos e características dos acordos de leniência.....	39
1.3.2 Diferenças entre os modelos de acordo de leniência do CADE e da CGU.....	41
CAPÍTULO 2.....	49
COLETA E ANÁLISE DE DADOS DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	49
2.1 Metodologia para definição da base de dados.....	49
2.2 Perfil qualitativo da base de dados pesquisada.....	53
2.2.1 Análise dos acórdãos objeto da pesquisa.....	58
CAPÍTULO 3.....	75
ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS QUE CONCRETIZAM OS INSTRUMENTOS DA LEI ANTICORRUPÇÃO.....	75
3.1 Atuação do TCU com base na Lei Anticorrupção.....	76
3.2 Atuação do MPF com base na Lei Anticorrupção e posicionamento do TCU.....	82
3.3 Atuação da CGU com base na Lei Anticorrupção e posicionamento do TCU.....	97
3.4 Dosimetria formal <i>versus</i> dosimetria material.....	105
3.4.1 Pagamento de débito.....	105
3.4.2 Multa.....	106
3.4.3 Declaração de inidoneidade.....	108
CAPÍTULO 4.....	110
LIVRE INICIATIVA, CONTROLE E DIÁLOGO ENTRE INSTITUIÇÕES.....	110
4.1 Livre iniciativa e preservação de atividades econômicas no Brasil.....	110
4.2 Diálogo entre instituições e o modelo de Conselho de Estado.....	122
4.2.1 Modelo de aplicação do Foreign Corrupt Practices Act of 1977 (FCPA) nos Estados Unidos da América.....	127
4.2.2 Modelo de aplicação do Bribery Act 2010 no Reino Unido.....	130
4.2.3 A experiência brasileira.....	131
4.2.4 Criação de um Conselho de Estado no Brasil.....	142
CONCLUSÃO.....	145
REFERÊNCIAS.....	149
APÊNDICE.....	162

INTRODUÇÃO

A publicação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção¹, trouxe diferentes contornos ao combate à corrupção no País. Cita-se como exemplo a atuação de diversos órgãos em paralelo, tais como o Ministério Público (MP), a Controladoria-Geral da União (CGU)² e os Tribunais de Contas.

Essa atuação em paralelo é mais um caso em que se verificam, *a priori*, riscos de aplicação de penalidades diversas sobre a mesma pessoa jurídica e, por vezes, sobre o mesmo fato, o que pode caracterizar *bis in idem* punitivo. Essa repetição de punições poderia, mediante ajustado diálogo entre instituições, ser evitado.

Nessa perspectiva, e apenas no plano federal, investigar se o Tribunal de Contas da União (TCU) considera, ou não, na dosimetria das penas que aplica a pessoas jurídicas, as ações já envidadas pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Controladoria-Geral da União (CGU) com base na Lei nº 12.846/2013, parece desafiador. Há muita controvérsia envolvida, notadamente em face da disputa que parece haver entre os próprios órgãos.³

¹ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2019.

² O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União foi transformado em Controladoria-Geral da União pelo art. 57, inciso VII, da BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 08 jan. 2019.

³Cfr. CANÁRIO, Pedro. Ministério Público não pode fazer acordos de leniência com empresas, decide TRF-4. **Revista Consultor Jurídico**. 22 ago 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-22/ministerio-publico-nao-acordos-leniencia-decide-trf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

Celebrado primeiro acordo de leniência que envolveu todos os órgãos de controle anticorrupção. **Migalhas**. 16 abr. 2018. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI278523,101048-Celebrado+primeiro+acordo+de+lenienc+que+envolveu+todos+os+orgaos>; Acesso em: 27 jan. 2019. MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Leniência, uma história em construção: segurança jurídica e atuação do Estado. **Revista Consultor Jurídico**. 10 mar. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-10/observatorio-constitucional-acordo-leniencia-historia-construcao>; Acesso em: 27 jan. 2019.

TOLEDO, Marcelo Certain; PRADO FILHO, Francisco Octavio de Almeida. Considerações a respeito do acordo de leniência da lei anticorrupção. **Migalhas**. 23 mar. 2015. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI217675,41046-Consideracoes+a+respeito+do+acordo+de+lenienc+da+lei+anticorruptao>. Acesso em: 27 jan. 2019.

PIRES, Breno. TCU dá aval e empresas ficam perto de completar 'circuito da leniência'. **Estadão**. São Paulo, mar. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-da-aval-e-empresas-ficam-perto-de-completar-circuito-da-leniencia,70002228888>. Acesso em: 27 jan. 2019.

O tema é atual e relevante. Como se poderá verificar ao longo do trabalho, tanto na esfera pública quanto privada, há diversas celeumas envolvendo a questão, mormente em face de que os acordos de leniência que têm sido celebrados ultrapassam, comumente, a casa dos milhões de reais.

Para testar a hipótese e avaliar o tema problema adequadamente, realizou-se ampla pesquisa na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, mapeando os acórdãos sobre a Lei Anticorrupção por meio do sítio eletrônico daquela Corte.

A partir da análise das decisões, foi possível buscar evidências que pudessem comprovar, ou não, as percepções iniciais a respeito do tema.

Para analisar objetivamente o tema, o trabalho foi dividido em quatro capítulos.

O Capítulo 1 trata, no plano geral, de sanções jurídicas e acordos de leniência no Brasil, de modo que, nos demais capítulos, seja possível avaliar questões atinentes à dosimetria da pena e à ocorrência de *bis in idem* nas decisões analisadas.

O Capítulo 2 sintetiza toda a coleta material de acórdãos na jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o tema escolhido, demarcando a metodologia utilizada para a obtenção dos resultados da pesquisa e analisando, criticamente, os acórdãos selecionados.

O Capítulo 3 faz análise crítica da atuação dos órgãos que concretizam os instrumentos da Lei Anticorrupção, escolhidos previamente apenas no plano federal, como o TCU, o MPF e a CGU. A análise percorre a temática da dosimetria formal e a dosimetria material na aplicação de penalidades.

O Capítulo 4, por fim, propõe medidas de aperfeiçoamento do sistema, a partir da perspectiva da livre iniciativa, preservação de atividades econômicas no Brasil e de diálogo entre instituições, trazendo experiências também do direito comparado.

A metodologia de abordagem utilizada para consecução do presente trabalho foi a dedutiva e, como procedimento, procedeu-se à análise da legislação sobre o tema, análise da jurisprudência específica do TCU e da doutrina a partir de seleção de livros e artigos doutrinários. Para análise da jurisprudência, com o fim proposto no presente trabalho, foram adotados os parâmetros pormenorizadamente descritos no capítulo 2 e feita a tabulação dos dados, para em seguida fazer-se a análise necessária à resposta do tema-problema.

CAPÍTULO 1

SANÇÕES JURÍDICAS E ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL

Norma e coação são ingredientes inseparáveis do fenômeno jurídico.⁴

Para que haja respeito à norma, há que se ter, em dada medida, sanções materializadas por instrumentos de coação. Sem estas, pode ser que a norma, em si, não seja seguida ou respeitada.

Hans Kelsen, em Teoria Pura do Direito, já afirmava que:

O Direito é uma ordem coativa, não no sentido de que ele – ou, mais rigorosamente, a sua representação – produz coação psíquica; mas, no sentido de que estatui atos de coação, designadamente a privação coercitiva da vida, da liberdade, de bens econômicos e outros, como consequência dos pressupostos por ele estabelecidos.⁵

E continua, concluindo:

Pressuposto deste gênero é em primeira linha – mas não exclusivamente, como já observamos e mais tarde melhor veremos -, uma determinada conduta humana que, pelo fato de ser tornada pressuposto de um ato coercitivo que é dirigido contra a pessoa que assim se conduz (ou contra os seus familiares), se transforma em conduta proibida, contrária ao Direito e que, por isso, deve ser impedida, devendo a conduta oposta – socialmente útil, desejada, conforme ao Direito – ser fomentada.⁶

Rafael Munhoz de Mello segue na mesma linha:

As normas de conduta têm estrutura complexa, que pode ser dividida em dois elementos: a *norma primária* e a *norma secundária*.

A *norma primária* prescreve uma conduta às pessoas que se enquadram na situação de fato nela descrita, tornando um determinado comportamento proibido, obrigatório ou permitido. Mas, como foi já mencionado, o comportamento prescrito pela norma primária pode ser descumprido, não sendo adotada a conduta desejada pelo ordenamento jurídico. A inobservância da conduta prescrita pela norma configura o *ilícito*. Incide em tal hipótese a *norma*

⁴ REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 673.

⁵ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 38.

⁶ Idem, *ibidem*.

secundária, que prevê uma consequência negativa ao descumprimento da conduta devida: a *sanção*.

[...]

A *sanção*, portanto, é a consequência negativa atribuída pelo ordenamento à inobservância de um comportamento prescrito pela norma primária. Ou, simplesmente: a sanção é a consequência de um ilícito.⁷

É nesse contexto que se inserem os acordos de leniência no Brasil, ou seja, a fim de mitigar, evitar, corrigir, minimizar os atos de coação próprios do Direito àqueles que infringem as regras sociojurídicas postas.

1.1 Sanções jurídicas

Há, no Direito, divisão clássica de sanções jurídicas, que podem ser penais, cíveis ou administrativas, apesar de que:

[...] ontologicamente, os ilícitos penal, administrativo e civil, são iguais; fazem parte de instituto jurídico determinado: os ilícitos jurídicos. As diferenças existentes entre os ilícitos penal, administrativo e civil constituem manifestações de um mesmo conceito, que não é próprio desta ou daquela disciplina, antes compreende todos os tipos de ilícitos do ordenamento. Trata-se de *conceito lógico-jurídico*, de validade universal. O conceito de ilícito não decorre deste ou daquele ordenamento jurídico, não é conceito *jurídico-positivo*; aplica-se a todos, independentemente do lugar e do tempo em que tiverem vigência.⁸

As sanções podem ou não ser aplicadas cumulativamente. Podem ou não influir umas nas outras. A inexistência do fato ou a negativa de autoria comprovadas na esfera penal, por exemplo, repercutem na esfera administrativa.

O Estado, para fazer valer os diversos comandos existentes no ordenamento jurídico, vale-se de sanções nestas três esferas, interessando ao presente estudo, mormente, as de caráter administrativo, que podem ter caráter pecuniário ou restritivo de direitos.

⁷ MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**, Temas de Direito Administrativo. v. 17. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 36-37.

⁸ VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 30. Destaques do original.

As sanções administrativas podem se dar de diversas formas: nas relações entre o Estado e particulares; entre o Estado e seus servidores; entre órgãos e entidades integrantes da estrutura do próprio Estado; entre outras.

No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, em especial na relação entre o Estado e as pessoas jurídicas de direito privado, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, fixou marco regulatório importante a nortear essa relação, inclusive no que diz respeito a atuação de órgãos e entidades da Administração Pública e do Poder Judiciário.⁹

O estudo, em particular, das sanções previstas nesta Lei, das ações perpetradas pelos órgãos públicos e entidades públicos nela mencionados – e os não mencionados também –, das relações entre eles, das relações entre as sanções aplicáveis e/ou aplicadas por eles, entre outros aspectos, serão considerados neste trabalho.

1.2 Sanções administrativas e civis previstas na Lei nº 12.846/2013

A Lei nº 12.846/2013 trouxe a possibilidade de que diversos órgãos e entidades públicos aplicassem os dispositivos nela previstos, inclusive no campo sancionador.

No campo da responsabilização objetiva administrativa, a Lei nº 12.846/2013 trouxe dois tipos de penalidades específicas, sendo uma delas inusitada:

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.¹⁰

⁹ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹⁰ Art. 6º da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

A multa já era instrumento punitivo aplicado em muitos casos de penalização de entidades privadas pelo Poder Público, sendo a “publicação extraordinária de decisão condenatória” a inovação.

Tais instrumentos punitivos, para serem aplicados, dependem da instauração e julgamento de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) da pessoa jurídica envolvida, que compete 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”.¹¹

No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) possui competência concorrente para instaurar o PAR ou para avocá-lo – se instaurado por outros órgãos ou entidades – para exame de regularidade ou correção de andamento destes tipos específicos de processos.¹² Compete também à CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos praticados contra a administração pública estrangeira.¹³

11 Art. 8º da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018. A Lei também traz outros dispositivos que atribuem competência a mais de um Poder: “Art. 22. Fica criado no âmbito do Poder Executivo federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei. [...] Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.”

12 Art. 8º, § 2º, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018..

13 BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: Art. 9º Competem à Controladoria-Geral da União - CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no Artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto no 3.678, de 30 de novembro de 2000.

A aplicação de tais penalidades, entretanto, depende de manifestação jurídica prévia elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.¹⁴

Além desta manifestação específica, tais órgãos de assessoramento podem requerer, judicialmente, as medidas necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão.¹⁵

Se houver, entretanto, omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa, o Ministério Público, em ação judicial específica, poderá requerer, também, a aplicação subsidiária das sanções de multa e de publicação extraordinária previstas na Lei.¹⁶

Advirta-se que:

Esse procedimento, por certo, não afasta a necessidade de apuração das responsabilidades daqueles que deram causa à referida omissão. Ademais, a omissão, como comportamento ilícito negligente, não deve ser confundida com entendimento divergente das conclusões adotadas em procedimento administrativo.

Ou seja, não cabe o exercício dessa competência subsidiária caso o Ministério Público simplesmente divirja das conclusões adotadas pela autoridade administrativa.¹⁷

O Ministério Público também atua, de acordo com as competências constitucionais e legais, na apuração de eventuais delitos que possam ser

¹⁴ Art. 6, § 2º, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018..

¹⁵ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: “Art. 10. O processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica será conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis. § 1º O ente público, por meio do seu órgão de representação judicial, ou equivalente, a pedido da comissão a que se refere o caput, poderá requerer as medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão.”

¹⁶ Art. 20 da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹⁷ ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. **Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 133.

identificados no âmbito do PAR, mediante comunicação a ser feita pela comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica.¹⁸

Ponto importante a destacar é que, nesse aspecto, a Lei não atribuiu ao *Parquet* competência específica para participar de acordos de leniência.

No que diz respeito às sanções civis trazidas pela Lei Anticorrupção, são as seguintes as possibilidades punitivas:

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.¹⁹

O ajuizamento de ação específica com essa finalidade pode ser feito pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e pelo Ministério Público.²⁰

Além das medidas sancionatórias específicas, há ainda a possibilidade de que tais órgãos requeiram a “indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado”.²¹

As competências do Ministério da Justiça, do Ministério da Fazenda e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – este também com competência

¹⁸ Art. 15 da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹⁹ Art. 19 da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

²⁰ Art. 19 da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

²¹ Art. 19 da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

institucional para celebrar acordos de leniência – não foram afastadas pela nova Lei Anticorrupção no que diz respeito ao processamento e julgamento de fato que constitua infração à ordem econômica.²²

Para o abrandamento de medidas punitivas, a Lei nº 12.846/2013 trouxe o acordo de leniência como instrumento apto a tal finalidade, legitimando determinados entes a celebrá-lo, tema a ser tratado mais adiante.

A investigação realizada no intuito de aferir se o Tribunal de Contas da União (TCU) considera, ou não, acordos de leniência ou penalidades aplicadas por outros órgãos ou entidades públicos nas penalidades que ele próprio aplica, passa pela análise da dosimetria da pena e da aplicação do princípio do *non bis in idem* ou *ne bis in idem*, a serem examinados no tópico seguinte.

1.2.1 Dosimetria da pena

A dosimetria da pena está intimamente relacionada aos princípios da individualização da pena²³ e da proporcionalidade. E, permeia diversos ramos do Direito, cada um com critérios próprios, coincidentes ou não entre si.

Ao primeiro deles em virtude de que há que se considerar o indivíduo e a pena a lhe ser afligida de forma personalizada, norteadas pelo ordenamento jurídico.

Ao segundo em face de que há que se buscar a exata medida da punição para não ir nem além, nem aquém, do necessário:

[...] para a fiel observância do princípio, nem pode o Estado renunciar ao poder de impor restrições quando estas se façam necessárias para o atendimento das demandas da coletividade, nem deve impô-las com

²² Art. 29 da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

²³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2018. “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: [...]”

gravame para o indivíduo mais extenso do que reclama o interesse público a ser protegido, sob pena de admitir-se o caos no primeiro caso e a tirania e o arbítrio no segundo.²⁴

Há disposição legal clara, aplicável a todos os processos administrativos, inclusive da Lei nº 12.846/2013, estabelecida na legislação em vigor:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;²⁵

É necessário, portanto, haver a adequação entre meios e fins, para que não se imponha sanção em medida superior à necessária, em sentido estrito, ao atendimento do interesse da coletividade. Nem mais, nem menos.

Registre-se que, mesmo inexistindo a Lei nº 9.784/1999, o fundamento da dosimetria remontaria à Constituição Federal de 1988, quando regula a individualização da pena.

Aliás: “é requisito legal da condenação a fixação da dosimetria da pena imposta ao delito que se julgou comprovado.”²⁶

Tratando também de dosimetria na aplicação de sanções, o art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), introduzido pela Lei nº 13.655/2018 no ordenamento jurídico, estabeleceu que:

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 54.

²⁵ BRASIL. **Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 08 ago. 2018.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 432/MG**. Relator: Ministro Luiz Fux. 10 de outubro de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081118>. Acesso em: 27 jan. 2019.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas **a natureza e a gravidade da infração** cometida, **os danos** que dela provierem para a administração pública, **as circunstâncias agravantes** ou **atenuantes** e os **antecedentes do agente**.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções **de mesma natureza e relativas ao mesmo fato**.²⁷

Em primeiro lugar, há que se considerar que a Lei nº 13.655/2018 trouxe disposições sobre segurança jurídica e eficiência na aplicação do Direito público, ramo em que se insere a Lei nº 12.846/2013, objeto de estudo no presente trabalho.

Nesse contexto, e sob tais lentes, deverão ser consideradas, na aplicação de sanções previstas na Lei Anticorrupção, seis diferentes características:

- a) a natureza da infração;
- b) a gravidade da infração;
- c) os danos que provierem da infração para a administração pública;
- d) as circunstâncias agravantes para o agente;
- e) as circunstâncias atenuantes para o agente;
- f) os antecedentes do agente.

O parágrafo segundo do artigo 22 da LINDB, introduzido pela Lei nº 13.655/2018 e aqui comentado, assemelha-se a outros dispositivos legais vigentes, em que se busca perquirir elementos específicos para a individualização da pena.

²⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 07 set. 2018. Grifos nossos.

É o caso do art. 59 do Código Penal (CP)²⁸ e do art. 128 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais.²⁹ Tem, portanto, **uma lógica de que a sanção administrativa não possui um caráter redistributivo, mas, sim, instrumental.**³⁰

A Lei Anticorrupção, por sua vez, trouxe critérios próprios de dosimetria a serem considerados quando da aplicação de penas a pessoas jurídicas infratoras das regras nela estampadas, a saber:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e

X - (VETADO).

²⁸ “Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e conseqüências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime [...]”, conf. BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm . Acesso em: 09 set. 2018.

²⁹ “Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais”, conf. BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 03 ago. 2018.

³⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. **Revista Consultor Jurídico.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-25/opinio-artigo-22-lindb-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 03 nov. 2018.

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.³¹

A doutrina concentra tais critérios em três grupos distintos: o primeiro relativo à reprovabilidade da conduta; o segundo à situação econômica da empresa; e o terceiro referente ao comprometimento da pessoa jurídica com a apuração do ilícito e com as boas práticas de gestão.³²

A título de exemplo de ação que pode redundar em atenuação de penalidades, a adoção de medidas de integridade por parte de empresas que cometeram ilícitos em face da administração pública, nacional ou estrangeira, é uma das inovações a serem consideradas no momento de celebração de acordos de leniência. A partir deles, qual seria o impacto na medida da pena a ser aplicada.

Consigne-se que a Lei Anticorrupção não estabelece comandos diretos ao TCU, que se vale de regramentos próprios para a dosimetria da pena, explicitada em diversos acórdãos e sintetizada na forma abaixo:

No âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido.³³

Na análise que se fará mais adiante, será verificado se o TCU se vale, ou não, da dosimetria da pena quando já houve ações engendradas por parte do MPF ou da CGU que redundaram na aplicação de sanções a particulares com base na Lei Anticorrupção. A unicidade do ordenamento jurídico será também considerada.

³¹ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018

³² ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. **Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 82.

³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Relatório de Auditoria. Processo TC nº 019.677/2013-8**. Acórdão nº 992/2017. Relator: Min. Augusto Nardes, 17 de maio de 2017. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A992%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 30 jan. 2019.

A par da análise quanto à dosimetria da pena, outro ponto importante do sancionamento e que também é objeto de preocupação nas investigações levadas a efeito neste plano é a observância do princípio do *non bis in idem* (ou do *ne bis in idem*). O princípio possui correlação direta com o sancionamento do particular pela Administração. E até para verificar se haveria ou não *bis in idem* em determinadas situações.

1.2.2 Non bis in idem (ou ne bis in idem)

O presente trabalho busca investigar se, no bojo das decisões do TCU a serem analisadas de acordo com os critérios fixados, há ocorrência de eventual *bis in idem* punitivo, que será aqui delineado.

É importante circunscrever conceitos, problemas envolvidos, hipóteses de ocorrência, dentre outros aspectos, para que se possa atingir o objetivo almejado, qual seja, aferir se o TCU incorre ou não na situação.

Primeiramente, há que se apontar que a análise do *non bis in idem* apresenta variadas controvérsias.

É de Fábio Medina Osório a ponderação que bem sintetiza o problema:

Os notórios objetivos políticos, institucionais e jurídicos do princípio que veda o *bis in idem* não têm impedido, lamentavelmente, processos punitivos aflitivos desencadeados simultaneamente, sem preocupação com valores inerentes à segurança jurídica, à racionalidade e à coerência acusatória.

[...]

De um modo ou de outro, adentrar o terreno das dimensões e potencialidades do princípio jurídico que proíbe o *bis in idem*, sua fundamentação constitucional, seu alcance, seus limites, sua aplicabilidade prática, constitui desafio permanente e ato de ousadia, seja doutrinária, seja jurisprudencial, porque não há dúvida de que se trata de terreno pantanoso, rodeado de areia movediça, onde os atores devem mover-se cuidadosamente, prestando atenção aos detalhes e às consequências de cada passo tomado.³⁴

³⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005, p. 350 e 392.

Mesmo diante da complexidade, aspereza e aridez do tema, é preciso traçar parâmetros para que se possa aferir se, *in concreto*, ele seria exigível – ou de observância obrigatória – nas penalidades aplicadas pelo TCU em face daquelas aplicadas por ação do MPF ou da CGU com base na Lei Anticorrupção, tema do presente estudo.

Pode-se traduzir a expressão *bis in idem* como a **repetição sobre o mesmo**.³⁵ Em virtude da acepção ampla, pode ser aplicada na maioria dos, senão todos, ramos do Direito.

Em estudo detalhado sobre a temática da aplicação do princípio, Rodolfo Tigre Maia sintetiza que:

A expressão *ne bis in idem* em sua própria acepção semântica já impõe de imediato que se esclareça **o que (*idem*) não deve ser repetido (*ne bis*)**. Sua utilização jurídica, por via de regra, é associada **à proibição de que um Estado imponha a um indivíduo uma dupla sanção ou um duplo processo (*ne bis*) em razão da prática de um mesmo crime (*idem*)**. No inevitável embate dialético entre a liberdade e a segurança, que perpassa o processo de elaboração das normas jurídicas, configura-se como um instituto híbrido. Ao mesmo tempo garante a liberdade do indivíduo, limitando o exercício da violência legítima monopolizada pelo Estado contra ele, ao impedir seu duplo sancionamento – ainda que eventualmente sacrificando as demandas do interesse da coletividade –, e é apanágio de segurança jurídica de todos, estabilizando a manifestação inicial do *jus puniendi* estatal e impedindo sua renovação permanente.³⁶

O tema corrupção, antes da Lei nº 12.846/2013, já era tratado por uma série de normativos cujos dispositivos elencavam penalizações muito semelhantes às trazidas pela nova Lei.

Diante dessa proximidade, muitos autores debatiam e ainda debatem sobre a ocorrência de possível *bis in idem* entre leis cujos dispositivos podem se assemelhar, ou até mesmo se igualar, com as condutas descritas na Lei Anticorrupção.

A vedação ao *bis in idem*, entretanto, integra o nosso ordenamento jurídico pátrio como garantia fundamental consistente na concepção de que ninguém será processado e punido duas vezes pelo mesmo fato, consoante previsão trazida pelo

³⁵ *Bis in idem* in SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 130.

³⁶ MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**. Brasília, ano 4, n. 16, p. 11-75, jul./set. 2005. Grifos nossos.

artigo 8º, § 4º, do Pacto de São José da Costa Rica³⁷, incorporado ao direito brasileiro por força do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.³⁸

A par disso, convém comentar que:

Apesar de o *nem bis in idem* não ser uma regra expressamente prevista constitucional ou legislativamente, sua existência em nosso sistema jurídico é inegável. Conforme será examinado adiante, uma das mais contundentes fontes desta norma reside no princípio da proporcionalidade. Mas, especificamente no campo penal, pode-se apontar o princípio da culpabilidade como outra de suas fontes. Ao determinar que a pena tenha de corresponder à reprovabilidade da conduta de uma determinada pessoa, esse princípio veda a imposição de duas penas em razão de um só comportamento. Da mesma forma, a determinação de individualização da pena resulta na proibição de duplo sancionamento pela mesma conduta. Há quem aponte, ainda, que legalidade e o princípio da segurança jurídica consistiriam as origens da vedação do *bis in idem* em matéria penal.³⁹

Admitir a possibilidade de *bis in idem* importaria em desconsiderar, ao mesmo tempo, princípios caros da República como os da segurança jurídica⁴⁰ e da legalidade.

Observa-se que, sob a égide de extirpar a corrupção do país, há evidente exagero na produção de normas punitivas como sendo a única solução para resolução dos problemas do país. O excesso de normas, todavia, pode gerar efeito contrário ao pretendido, como a criação de antinomias jurídicas e a possibilidade de *bis in idem*, como corolário lógico decorrente.

O fenômeno da antinomia jurídica ocorre com a coexistência de duas normas conflitantes, as quais são legalmente válidas e foram emanadas por autoridade competente, sem que se possa estabelecer qual delas merece aplicação.

³⁷ “O acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos”, conf. Artigo 8º, item 4, do Anexo do BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 10 out. 2018.

³⁸ BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

³⁹ COSTA, Helena Regina Lobo da. *Ne bis in idem* e Lei Anticorrupção: sobre os limites para a imposição de sanção pelo Estado. **Revista Fórum de Ciências Criminais**. Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 73-90, jan./jun. 2015, p. 79-80.

⁴⁰ Definido como conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida por. VANOSSO, Jorge Reinaldo. **El estado de derecho em el constitucionalismo social**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1987, p. 30.

Norberto Bobbio já defendia que o ordenamento jurídico é uma unidade sistêmica, não se tolerando a ocorrência das antinomias. Como formas de solucioná-las, trouxe três critérios:

- (i) o critério hierárquico (*lex superior derogat legi inferior*), isto é, a lei de *status* hierarquicamente superior deverá prevalecer sobre a lei inferior;
- (ii) o critério da especialidade (*lex specialis derogat legi generali*), a lei especial deverá prevalecer sobre a lei geral, ou seja, o caráter mais específico, no caso concreto, sobrepõe-se à lei genérica e, por fim,
- (iii) o critério cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), que estabelece que a lei posterior deverá prevalecer sobre a anterior.⁴¹

Na visão de alguns autores que tratam da Lei Anticorrupção, há possíveis antinomias entre a Lei nº 12.846/2013 e a Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa. Dentre os critérios estabelecidos para solucionar a aparente antinomia, os que parecem melhor se ajustarem ao caso concreto em estudo são os da especialidade e da cronologia.

No âmbito dessas duas leis, há que se ter cautela no momento da aplicação das sanções, visto que a Lei de Improbidade, por não ser lei específica no combate à corrupção e por ser anterior à Lei Anticorrupção, deve se ater apenas à punição dos agentes públicos, deixando a punição das empresas para a Lei Anticorrupção, que é a lei específica.

Situação diferente ocorre com a Lei nº 8.666/1993, em especial as penalidades previstas nos arts. 86 e 87, cujas sanções, apesar de serem semelhantes às da Lei Anticorrupção, tratam especificamente de inexecuções contratuais das empresas perante situações especificamente detalhadas. Por isso, as chances de haver *bis in idem* é menor, pois o fundamento e o bem jurídico tutelado pela Lei nº 8.666/1993 são diversos daqueles contidos no cerne da Lei Anticorrupção.

O Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamentou a Lei nº 12.846/2013, expressou o cuidado do legislador com a dosimetria e com o não *bis in idem* quando previu a apuração conjunta das infrações previstas na Lei nº 8.666/1993 e na Lei Anticorrupção, nos seguintes termos:

⁴¹ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. 1. ed. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2007. p. 219-259.

O art. 12. Os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.⁴²

Mesmo assim, ainda há muitas discussões sobre possível *bis in idem* entre essas leis na doutrina.

Para Jorge Hage Sobrinho, a nova Lei Anticorrupção veio complementar o sistema de integridade brasileiro, constituindo novo arcabouço necessário e imprescindível para reforçar a estratégia nacional de enfrentamento a um problema sério e que assola todas as nações do mundo, cada uma de seu modo: a corrupção.⁴³

Para Ricardo Dip, as condutas indicadas como ilícitas pela Lei nº 12.846/2013 convergem com as disposições da Lei nº 8.429/1992 e da Lei nº 8.666/1993, criando um feixe normativo de proteção à administração pública.⁴⁴

Como aduz o autor, o confronto entre os dispositivos legais das referidas leis deixa clara a unicidade real do comportamento que se pretende impedir e demandam uma interpretação sistêmica e integrada, e não como se fossem normas esparsas e distintas, sem qualquer correlação.

Luis Eduardo Patrone Regules afirma que, na verdade, a Lei Anticorrupção não criou novas condutas ilícitas, mas somente reeditou práticas que já podiam ser encontradas na legislação penal, na Lei de Licitações e na Lei de Improbidade Administrativa, adequando-as em relação às pessoas jurídicas no sentido de alcançá-las e sancioná-las por atos que, anteriormente, estavam restritos às pessoas físicas e aos agentes públicos⁴⁵.

Sebastião Botto de Barros Tojal também sustenta a convergência:

Dessa forma, nota-se, claramente, a convergência entre a Lei Anticorrupção e a Lei de Improbidade, bem como a nítida derrogação

42 BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República[2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em: 09 jan. 2019.

⁴³ SOBRINHO, Jorge Hage. **Lei 12.846/2013**: Lei da Empresa Limpa. *Revista dos Tribunais*, v. 947, 2014, p. 38-39.

⁴⁴ DIP, Ricardo. Tipo Objetivo e Personalização Penal da Lei 12.846/2013. *Revista dos Tribunais*, v. 947, 2014, p. 257.

⁴⁵ REGULES, Luís Eduardo Patrone. A Lei Anticorrupção e o Terceiro Setor. *Revista dos Tribunais*, v. 947, 2014, p. 241.

da aplicação das disposições da Lei 8.429/1992 às pessoas jurídicas, as quais passaram agora a ter um regime objetivo de responsabilização sob um rol taxativo de condutas e penalidades previstas na Lei 12.846/2013. Por outro giro semântico: pode-se afirmar agora que a Lei de Improbidade aplica-se somente às pessoas naturais, agentes públicos ou não.

Tendo em vista essa convergência, a previsão contida no art. 30, I, da Lei 12.846/2013, deve ser interpretada da mesma forma integrada àquela do art. 3.º, ou seja, no sentido de que a responsabilização das pessoas jurídicas pelos atos previstos na Lei Anticorrupção não afeta os processos de responsabilização e aplicação das penalidades às pessoas naturais decorrentes de ato de improbidade administrativa, a qual será apurada segundo a culpabilidade.⁴⁶

Fazendo o contraponto necessário, Helena Regina Lobo da Costa sustenta que:

[...] a lei incidiu sobre matéria já bastante regulada no ordenamento jurídico brasileiro e foram criados diversos espaços de sobreposição normativa. Tais espaços geram uma série de dúvidas e questionamentos, dentre os quais, a possibilidade de aplicação da regra *ne bis in idem*, segundo a qual não é permitida a dupla punição de uma mesma pessoa em virtude de um mesmo fato.

[...]

Vê-se, assim, que um só ato contra a administração pública deve dar ensejo, segundo a nova lei, a pelo menos dois processos de responsabilização: um administrativo e outro judicial. Em tese pode haver, ainda, a propositura de mais de um processo administrativo e mais de um processo judicial, não trazendo a lei regras para a coordenação de tais hipóteses. Assim, basta imaginar um ato cometido por certa empresa contra a administração pública que envolva valores pagos por meio de convênio da União com um Município. Pela lei, tanto a União quanto o Município podem instaurar processos administrativos e propor ações judiciais para a responsabilização da empresa, pelo mesmo e idêntico fato. Para além desta sobreposição de procedimentos gerada pelos próprios dispositivos da Lei Anticorrupção, verifica-se uma segunda sobreposição importante, agora com dispositivos de outras leis: as já mencionadas Lei de Improbidade Administrativa, Lei de Licitações, dentre outras.⁴⁷

Novamente, a LINDB, no dispositivo introduzido pela Lei nº 13.655/2018, fixou que:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as

⁴⁶ TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Interpretação do Artigo 30 da Lei nº 12.846/2013. **Revista dos Tribunais**, v. 947, 2014, p. 281 a 294.

⁴⁷ COSTA, Helena Regina Lobo da. *Ne bis in idem* e Lei Anticorrupção: sobre os limites para a imposição de sanção pelo Estado. **Revista Fórum de Ciências Criminais**. Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 73-90, jan./jun. 2015, p. 73-75.

exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.⁴⁸

Já se viu que, pelo parágrafo segundo, a dosimetria da pena é de observância obrigatória quando da aplicação de sanções aos administrados, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.

O parágrafo terceiro do mesmo dispositivo legal, por sua vez, ao tratar da dosimetria das demais sanções a serem aplicadas ao agente, fez menção expressa àquelas de “mesma natureza” e àquelas relativas ao “mesmo fato”. O intuito parece claro: evitar o *bis in idem*.

Em crítica ao mencionado parágrafo, Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas aduzem, em síntese, que:

Já se defendeu o entendimento de acordo com qual tal prescrição teria consagrado o *bis in idem* no ordenamento jurídico pátrio.* Essa é uma leitura apressada e, como tal, equivocada. Até mesmo por que tal entendimento subverteria o próprio racional de toda novel legislação, que tem por desiderato, justamente, fomentar a segurança jurídica das relações público-privadas. A duplicidade de sanções não deve ser tolerada, muito menos legitimada. O que não evita que ela exista. Algo inevitável, diante da independência das instâncias competentes para punir, prevista no ordenamento jurídico pátrio (por exemplo, no artigo 125** da Lei 8.112/1990) que enseja que um mesmo agente possa ser responsabilizado funcional, administrativa, cível e criminalmente.

Ciente disso, a nova LINDB vai de encontro aos efeitos provocados pelo *bis in idem*. Um exemplo ilustra o exposto. Cogite-se da hipótese em que um agente público seja sancionado, em âmbito disciplinar, por ter atuado, com desídia, num processo administrativo licitatório que veio a ter a sua nulidade decretada. Nesse exemplo, caso este mesmo agente ocupe o polo passivo de uma ação de improbidade

⁴⁸ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De14657.htm. Acesso em: 07 set. 2018. Grifos nossos.

administrativa, ajuizada com base no mesmo fato (causa pedir), de acordo com o novel diploma, o magistrado terá de levar consideração, por ocasião de eventual sentença condenatória, a punição administrativa pretérita.*** Reiteramos que o *bis in idem* já foi consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. É uma realidade. O que o parágrafo comentado pretende é atenuar, com base no racional pragmático de toda a Lei 13.655/2018, os seus deletérios efeitos para os administrados.⁴⁹

No entendimento dos aludidos doutrinadores, o *bis in idem* é inevitável, notadamente em face da independência das instâncias competentes para punir previstas na legislação. Apesar de inevitável, já foi consagrado no ordenamento jurídico em vigor.

Justamente por já ter sido consagrado, é de se entender que o art. 22, § 3º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942, introduzido pela Lei nº 13.655/2018, reforça o sistema de proteção em vigor quanto à dupla penalização de agentes, mormente quando da aplicação da Lei Anticorrupção.

Se, na dosimetria para aplicação das demais sanções, diz a lei, deverão ser levadas em consideração as anteriores de “mesma natureza” e relativas ao “mesmo fato”, a legislação parece indicar que Tribunal de Contas da União, no momento de

⁴⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras. O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, 25 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-25/opinio-artigo-22-lindb-direito-administrativo-sancionador>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

* Na primeira parte da citação, os autores fazem referência ao texto disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-jun-20/zeca-berardo-brasil-oficializou-bis-in-idem-todo-mundo-quieto>.

** “Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.”

*** Racional similar ao adotado no seguinte julgado da lavra do STJ: DIREITO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE DE DUPLA CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PELO MESMO FATO. Não configura *bis in idem* a coexistência de título executivo extrajudicial (acórdão do TCU) e sentença condenatória em ação civil pública de improbidade administrativa que determinam o ressarcimento ao erário e se referem ao mesmo fato, desde que seja observada a dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente. Conforme sedimentada jurisprudência do STJ, nos casos em que fica demonstrada a existência de prejuízo ao erário, a sanção de ressarcimento, prevista no art. 12 da Lei n. 8.429/92, é imperiosa, constituindo consequência necessária do reconhecimento da improbidade administrativa (AgRg no AREsp 606.352-SP, Segunda Turma, DJe 10/2/2016; REsp 1.376.481-RN, Segunda Turma, DJe 22/10/2015). Ademais, as instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do TCU não inibe a propositura da ação civil pública. Assim, é possível a formação de dois títulos executivos, devendo ser observada a devida dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente. Precedente citado do STJ: REsp 1.135.858-TO, Segunda Turma, DJe 5/10/2009. Precedente citado do STF: MS 26.969-DF, Primeira Turma, DJe 12/12/2014. REsp 1.413.674-SE, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Rel. para o acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 17/5/2016, DJe 31/5/2016.

sancionar, não pode penalizar o agente alcançado pela Lei nº 12.846/2013 se já tiver sido punido por outro órgão da Administração por sanções de “mesma natureza” e relativas ao “mesmo fato”.

Nesse prisma, é importante rememorar as sanções previstas na Lei Anticorrupção:

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.

[...]

§ 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.⁵⁰

Acaso o órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tenha instaurado, julgado e punido a pessoa jurídica envolvida, à luz da Lei Anticorrupção, não poderia o TCU, em tese, e no exercício do Controle Externo, aplicar nova punição de “mesma natureza” e sobre o “mesmo fato”.

No exercício do Controle Interno, entretanto, a área competente do Tribunal de Contas, nas situações ofensivas à Lei nº 12.846/2013 que identificar, poderia aplicar, individualmente, as medidas sancionatórias previstas na mesma Lei, sem que outro órgão ou entidade pudesse fazê-lo, à luz do art. 22, § 3º, do Decreto-Lei amiúde mencionado.

Assim, a novel legislação parece indicar que o *ne bis in idem* incidiria no caso concreto em face (i) da natureza administrativa da sanção; e (ii) do fato sancionado em si.

⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018

A jurisprudência também se debruça sobre o princípio do *ne bis in idem* na seara administrativa em interessante precedente que convém mencionar e comentar:

DIREITO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE DE DUPLA CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PELO MESMO FATO.

Não configura *bis in idem* a coexistência de título executivo extrajudicial (acórdão do TCU) e sentença condenatória em ação civil pública de improbidade administrativa que determinam o ressarcimento ao erário e se referem ao mesmo fato, desde que seja observada a dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente. Conforme sedimentada jurisprudência do STJ, nos casos em que fica demonstrada a existência de prejuízo ao erário, a sanção de ressarcimento, prevista no art. 12 da Lei n. 8.429/92, é imperiosa, constituindo consequência necessária do reconhecimento da improbidade administrativa (AgRg no AREsp 606.352-SP, Segunda Turma, DJe 10/2/2016; REsp 1.376.481-RN, Segunda Turma, DJe 22/10/2015). Ademais, as instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do TCU não inibe a propositura da ação civil pública. Assim, é possível a formação de dois títulos executivos, devendo ser observada a devida dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente. Precedente citado do STJ: REsp 1.135.858-TO, Segunda Turma, DJe 5/10/2009. Precedente citado do STF: MS 26.969-DF, Primeira Turma, DJe 12/12/2014.⁵¹

No precedente indicado, o Superior Tribunal de Justiça, apesar de não entender pelo *bis in idem* no caso concreto, na prática acabou por acolhê-lo.

Ao exigir a devida dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título, o STJ nada mais fez do que reconhecer que as sanções de ressarcimento não podem ser cobradas em dobro, mas sim compensadas. Ao exigir a compensação, aquele Superior Tribunal entendeu que a natureza da sanção (ressarcimento) não poderia ser repetida.

Mas o tema permanece comportando opiniões diferentes, colacionadas, inclusive, por uma mesma autora:

⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.413.674-SE**. Relator: Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região). Rel. para o acórdão: Min. Benedito Gonçalves, 17 de maio de 2016. Diário de Justiça eletrônico, 31 maio 2016. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1467816&num_registro=201303562469&data=20160531&formato=PDF>. Acesso em 29 jan. 2019.

O fato que configura o desrespeito ao princípio do *non bis in idem* é a pretensão de impor dupla punição às mesmas pessoas, com base nos mesmos fatos e na mesma instância, no caso a administrativa.

[...]

Os pressupostos necessários à caracterização do *bis in idem* são a identidade subjetiva, exigindo que o sujeito passivo deva ser o mesmo, a identidade fática, obrigando a que os fatos objeto das sanções também devam ser os mesmos e, por último, a identidade de fundamento legal, impondo que a norma violada com a conduta típica seja, em princípio, a mesma.

A proibição do *bis in idem* é sedimentada no âmbito do moderno Direito Administrativo Sancionador, especialmente no direito espanhol, conforme aponta Nieto: [...] Entende-se que não opera o *bis in idem* ante uma dualidade de sanções quando, ainda se tratando dos mesmos atos, as leis estejam protegendo bens jurídicos inequivocamente diferentes.⁵²

Poderia se extrair daí, então, que para haver o *bis in idem*, há que se ter:

- a) identidade subjetiva: mesma pessoa punida;
- b) identidade fática: mesmo fato punido;
- c) identidade de instância: mesma instância punitiva, no caso, a administrativa;
- d) identidade de fundamento legal: mesma lei aplicada para a punição;
- e) identidade de bem jurídico protegido: mesmo interesse juridicamente tutelado pelo Estado.

Os dois primeiros critérios decorrem da essência mesma do *bis in idem*, ou seja, devem incidir sobre uma mesma pessoa e sobre um mesmo fato. Válidos, portanto.

O terceiro defendido pela autora mencionada não se sustenta. Uma mesma pessoa jurídica, por um mesmo fato, pode ser punida por determinado ente contratante, por exemplo, assim como pela administração tributária. É caso da ausência de determinado recolhimento fiscal que configure, a um só tempo,

⁵² VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. **Sanção no direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 156-157.

descumprimento contratual e tributário perante o Poder Público. Nos dois casos, a penalidade é administrativa, mas as multas têm fundamentos legais distintos.

Nesse caso, o particular seria punido administrativamente tanto pelo descumprimento da avença, quanto pela falta de recolhimento tributário, podendo ser punido, por exemplo, com a pena de multa nas duas vertentes: uma aplicada pelo ente contratante e outra pelo Fisco, com base em diplomas normativos distintos. Até porque “um só fato natural pode constituir muitos fatos jurídicos.”⁵³

O quarto critério também não resiste à crítica. A Lei Anticorrupção pode ser utilizada, por exemplo, pela Caixa Econômica Federal para a aplicação de multa à pessoa jurídica infratora,⁵⁴ sem prejuízo que ocorra, também, a publicação extraordinária da decisão condenatória feita pela CGU, pela competência concorrente que possui.⁵⁵ Ambas as penalidades podem possuir fundamento na mesma lei.

Ainda sobre esse ponto, a assertiva poderia se fixar numa “mesma penalidade”, prevista no “mesmo diploma legal”. No exemplo da multa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei Anticorrupção, por exemplo, esta não poderia ser aplicada duas vezes a uma mesma pessoa jurídica, pela Caixa Econômica e pela CGU, por exemplo. Aqui sim haveria *bis in idem*. Parece, inclusive, haver sanção de “mesma natureza”, vedada pelo ordenamento.

O quinto critério – o do bem jurídico tutelado – parece ser indicativo importante a considerar também para aferição do *non bis in idem*.

Em síntese, só haveria *bis in idem* na aplicação das penas previstas na Lei Anticorrupção se houver a conjugação de quatro critérios somados:

⁵³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 359.

⁵⁴ Ação possível com base no art. 8º, *caput*, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

⁵⁵ Competência concorrente prevista no art. 8º, § 2º, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

- a) a identidade subjetiva do administrado: mesma pessoa jurídica punida;
- b) a identidade fática: mesmo fato punível;
- c) a identidade de natureza: mesma penalidade, prevista na mesma lei;
- d) a identidade de bem jurídico tutelado: mesmo interesse juridicamente protegido pelo Estado. No caso da Lei Anticorrupção - LAC, o patrimônio público nacional ou estrangeiro, os princípios da administração pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º, LAC).

É sob esse filtro que será analisada a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o assunto.

Antes, porém, de se examinar os acórdãos proferidos pela Corte de Contas federal, há que se tratar do instituto do acordo de leniência e repercussões no processo sancionador estatal, que também permeia as análises feitas pelo TCU quando da aplicação de sanções a pessoas jurídicas enquadradas na Lei Anticorrupção.

É do que trata o próximo tópico.

1.3 Acordo de leniência e entes públicos legitimados pela Lei nº 12.846/2013

A Lei nº 12.846/2013, ao tratar do acordo de leniência, previu basicamente duas vertentes de utilização do instrumento, quais sejam:

- a) pela prática de atos delimitados pela própria Lei Anticorrupção;⁵⁶ e

⁵⁶ Art. 16, *caput*, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

- b) pela prática de ilícitos previstos especificamente na Lei nº 8.666/1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas nos artigos 86 a 88.⁵⁷

No primeiro caso, a Lei Anticorrupção possibilitou à autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública celebrar o acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos por ela combatidos.

No âmbito do Poder Executivo federal, entretanto, é da CGU a competência exclusiva para celebrá-los, inclusive no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira,⁵⁸ substituindo aquelas autoridades.

Não houve menção autorizativa, na Lei, nem para o Ministério Público e nem para o Tribunal de Contas firmá-los nessa condição de substitutos.

No segundo caso, a Lei nº 12.846/2013 legitimou toda a administração pública para celebrar o mencionado instrumento de leniência no que concerne a aplicação de:

- a) advertência;
- b) multa;
- c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração; e
- d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, todos eles instrumentos punitivos previstos na Lei nº 8.666/1993.⁵⁹

Para entender melhor o instituto, há que se aprofundar os contornos delimitadores do acordo de leniência, conforme será abordado a seguir.

⁵⁷ Art. 17 da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

⁵⁸ Art. 16, § 10, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

⁵⁹ Artigos 86 a 88 da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

1.3.1 Conceitos e características dos acordos de leniência

O acordo de leniência, à semelhança da colaboração premiada no âmbito penal,⁶⁰ é o ajuste que permite ao infrator, ou aos infratores, que coopere(m) com as investigações para apurar a materialidade de ilícito(s) em troca de determinados benefícios definidos na Lei.

A pessoa jurídica que firma o instrumento obtém redução das sanções que seriam a ela aplicáveis e a administração pública obtém informações que permitem o aprofundamento das investigações, sem o qual o Poder Público teria maiores dificuldades, ou até mesmo a impossibilidade de conhecer determinadas situações, documentos ou condutas.

É importante reforçar que, pelo acordo de leniência, não há isenção total de medidas punitivas, mas apenas a diminuição das consequências advindas dos atos desconformes à lei. A multa administrativa aplicada, por exemplo, será de, no mínimo, um terço da que seria aplicada de fato, haja vista a possibilidade legal de redução máxima de até dois terços.⁶¹

Em voto da lavra do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, do Tribunal de Contas da União, há entendimento no sentido da importância da ferramenta para o Poder Público, denotando que o TCU já se debruçou sobre o tema:

Esses acordos, portanto, somente podem ser entendidos sob os contornos traçados pelos objetivos de responsabilização, de forma a criar mecanismo colaborativo por parte de potenciais delatores, a propiciar a potencialização do esforço investigativo, pela apresentação de informações verdadeiramente úteis para a investigação e para a produção de provas, no que concerne à recuperação de valores frutos dos atos lesivos e à identificação e responsabilização desejável de todos os envolvidos.

13. Para tanto, em prol de uma efetiva colaboração nas investigações, abre-se mão de punições ao delator-colaborador, permitindo-se, quanto a esse, leniência quanto à punição em relação às infrações de

⁶⁰ Objeto da BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 09 jan. 2019.

⁶¹ Art. 16, § 2º, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018..

que participou, em face não apenas de sua “confissão” quanto à participação nos ilícitos, mas principalmente em razão dessa colaboração. Logo, diferentemente do que possam vir a pensar, a respeito dessa novel produção legislativa, não se trata de direito às empresas ao abrandamento das sanções cabíveis, mas instrumento a serviço da administração, para utilizá-lo, se útil às suas apurações. Não há espaço, nessa lei, para interpretações que conduzam a crer que ela contém benefício a empresas praticantes de ilícitos contra a Administração Pública, pois o objetivo último é justamente o contrário, pois visa garantir a punição exemplar dos infratores, com a identificação de todos os envolvidos. E, quando essa identificação for fruto de acordo de leniência, com permissivo de exclusão ou atenuação da punição da empresa colaboradora com as investigações, o que se dá em troca de colaboração bem sucedida, e no interesse público, é o livramento parcial ou total das punições ao colaborador.⁶²

Dados os contornos principais do acordo de leniência, passa-se aos desdobramentos comparativos inerentes à ferramenta agora sob alçada, também, da Controladoria-Geral da União, que já vinha sendo utilizado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE há bastante tempo, razão pela qual, apenas a título comparativo, faz-se o cotejamento entre ambos, colhendo até a experiência histórica daquela autarquia.

A intenção é destacar o uso do instrumento por parte dessas duas instituições federais para que possam servir de subsídio, dentro do escopo deste trabalho, às análises quanto à consideração da ferramenta, ou não, pelo TCU nas ações de controle que realiza e, notadamente, na dosimetria da aplicação de penalidades.

⁶² *Apud* ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. **Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 147.

1.3.2 Diferenças entre os modelos de acordo de leniência do CADE e da CGU

O acordo de leniência, propriamente dito, foi introduzido no Brasil pela Lei nº 10.149/2000,⁶³ que alterou a antiga Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.884/1994).⁶⁴

Por conta disso, a primeira instituição a celebrar acordos de leniência no Brasil foi o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, que o faz desde 2003.⁶⁵ O Programa de Leniência do CADE é um dos principais instrumentos de combate a cartéis no Brasil e no mundo.

De 2003 para cá, mais de 87 Acordos de Leniência já foram assinados pela autoridade antitruste brasileira.⁶⁶

O CADE tem como competência controlar, prevenir e combater qualquer tipo de infração à ordem econômica, sendo que o acordo de leniência, antes descrito na antiga Lei nº 8.884/1994, foi reproduzido na atual Lei nº 12.529/2011.⁶⁷

Desde a implementação do instrumento, há cooperação entre o CADE, o Ministério Público e a Polícia Federal para a busca e trocas de informações sobre possíveis infrações concorrenciais, cooperação esta que, conforme adiante se demonstrará, num diálogo entre instituições, deve existir também em relação à CGU e ao TCU, cada um dentro da sua esfera legal de competências.

⁶³ BRASIL. **Lei nº 10.149, de 21 de dezembro de 2000.** Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2000] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10149.htm>. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁶⁴ BRASIL. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.** Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2011]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm>. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁶⁵ CADE. Programa de Leniência. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia>>. Acesso em 08 jul. 2018.

⁶⁶ CADE. Programa de Leniência. Disponível em <http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia>. Acesso em 18 nov. 2018. [Estatísticas].

⁶⁷ BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm#art127>. Acesso em: 08 jul. 2018.

O Guia de Programa de Leniência do CADE traz a história dos primeiros acordos de leniência firmados.⁶⁸

O primeiro candidato à leniência antitruste no Brasil apresentou-se à extinta Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ) – cujas funções eram semelhantes às atualmente exercidas pela Superintendência-Geral do CADE – ainda em 2003, após a realização de duas operações de busca e apreensão naquele mesmo ano, momento no qual a Secretaria já havia obtido reputação positiva perante a comunidade empresarial quanto à sua habilidade de expor e apurar práticas anticompetitivas. Desde então, o CADE tem aperfeiçoado o instituto no Brasil com o intuito de torná-lo mais transparente, eficiente e seguro.

O acordo de leniência é tratado apenas em dois artigos da Lei nº 12.529/2011,⁶⁹ trazendo benefícios na esfera administrativa e criminal àqueles que aderem ao programa.

⁶⁸ CADE. **Guia Programa de leniência antitruste do CADE**. Brasília: MJ, 2016. Disponível em http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁶⁹ “Art. 86. O CADE, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração; e II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação. § 1º O acordo de que trata o caput deste artigo somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - a empresa seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação; II - a empresa cesse completamente seu envolvimento na infração noticiada ou sob investigação a partir da data de propositura do acordo; III - a Superintendência-Geral não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física por ocasião da propositura do acordo; e IV - a empresa confesse sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. § 2º Com relação às pessoas físicas, elas poderão celebrar acordos de leniência desde que cumpridos os requisitos II, III e IV do § 1º deste artigo. § 3º O acordo de leniência firmado com o Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo. § 4º Compete ao Tribunal, por ocasião do julgamento do processo administrativo, verificado o cumprimento do acordo: I - decretar a extinção da ação punitiva da administração pública em favor do infrator, nas hipóteses em que a proposta de acordo tiver sido apresentada à Superintendência-Geral sem que essa tivesse conhecimento prévio da infração noticiada; ou II - nas demais hipóteses, reduzir de 1 (um) a 2/3 (dois terços) as penas aplicáveis, observado o disposto no art. 45 desta Lei, devendo ainda considerar na gradação da pena a efetividade da colaboração prestada e a boa-fé do infrator no cumprimento do acordo de leniência. § 5º Na hipótese do inciso II do § 4º deste artigo, a pena sobre a qual incidirá o fator redutor não será superior à menor das penas aplicadas aos demais coautores da infração, relativamente aos percentuais fixados para a aplicação das multas de que trata o inciso I do art. 37 desta Lei. § 6º Serão estendidos às empresas do mesmo grupo, de fato ou de direito, e aos seus dirigentes, administradores e empregados envolvidos na infração os efeitos do acordo de leniência, desde que o firmem em conjunto, respeitadas as condições impostas. § 7º A empresa ou pessoa física

Os principais requisitos para que haja os benefícios da celebração do acordo, no CADE, são: (i) o comprometimento por parte da empresa ou da pessoa física de cessar a conduta ilegal; (ii) denunciar e confessar sua participação no ilícito; e, ainda (iii) cooperar com as investigações, apresentando informações e documentos relevantes.

Na esfera administrativa, o aderente ao programa será beneficiado com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de um a dois terços das penas administrativas aplicáveis, em caso de o aderente não ter sido o primeiro a denunciar o ato infracional.

Já na esfera criminal, a celebração de Acordo de Leniência determina a suspensão do prazo prescricional e impede a denúncia do aderente do programa com relação aos crimes contra a ordem econômica - Lei nº 8.137/1990⁷⁰ - nos demais crimes relacionados à prática de cartel.

Importante destacar que nem todas as empresas e pessoas físicas podem aderir ao Programa de Leniência do CADE, sendo esta uma das diferenças entre os acordos do CADE e os trazidos pela Lei Anticorrupção, de alçada da CGU.

que não obtiver, no curso de inquérito ou processo administrativo, habilitação para a celebração do acordo de que trata este artigo, poderá celebrar com a Superintendência-Geral, até a remessa do processo para julgamento, acordo de leniência relacionado a uma outra infração, da qual o Cade não tenha qualquer conhecimento prévio. § 8º Na hipótese do § 7º deste artigo, o infrator se beneficiará da redução de 1/3 (um terço) da pena que lhe for aplicável naquele processo, sem prejuízo da obtenção dos benefícios de que trata o inciso I do § 4º deste artigo em relação à nova infração denunciada. § 9º Considera-se sigilosa a proposta de acordo de que trata este artigo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo. § 10. Não importará em confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada, a proposta de acordo de leniência rejeitada, da qual não se fará qualquer divulgação. § 11. A aplicação do disposto neste artigo observará as normas a serem editadas pelo Tribunal. § 12. Em caso de descumprimento do acordo de leniência, o beneficiário ficará impedido de celebrar novo acordo de leniência pelo prazo de 3 (três) anos, contado da data de seu julgamento.

Art. 87. Nos crimes contra a ordem econômica, tipificados na Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e os tipificados no art. 288 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, a celebração de acordo de leniência, nos termos desta Lei, determina a suspensão do curso do prazo prescricional e impede o oferecimento da denúncia com relação ao agente beneficiário da leniência. Parágrafo único. Cumprido o acordo de leniência pelo agente, extingue-se automaticamente a punibilidade dos crimes a que se refere o caput deste artigo.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** [..] Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm#art127>. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8137.htm. Acesso em: 07 set. 2018.

Isso porque, para obter tal benefício, é preciso que a empresa ou a pessoa física seja a primeira a se apresentar ao CADE para reportar a infração.

A rapidez com que a empresa ou a pessoa física traz a informação ao CADE pode ser essencial para garantir a possibilidade de imunidade total ou parcial.

Caso a empresa ou a pessoa física não possa mais aderir ao programa por não ser a primeira a reportar o fato, ainda há a alternativa de negociar um Termo de Compromisso de Cessação – TCC, cujas benesses podem ser a redução da multa que respeita a ordem de chegada e os termos da Resolução nº 05/2013 do CADE.⁷¹ Esse TCC, entretanto, não teve previsão na Lei Anticorrupção.

Mesmo que a empresa ou a pessoa física não possa se beneficiar de todas as vantagens do acordo de leniência, que seria a decretação da extinção da ação punitiva da administração pública, tanto na esfera penal quanto administrativa, em favor do infrator, ainda pode alcançar benefícios na esfera administrativa de redução de possível multa a ser aplicada com a negociação do TCC.

O Guia de Programa de Leniência Antitruste do CADE, Pergunta 24, explicita a diferença entre o acordo de leniência e o Termo de Compromisso de Cessação – TCC, nestes termos:

24. Qual a diferença entre o Acordo de Leniência e o Termo de Compromisso de Cessação (TCC)?

O Acordo de Leniência é instrumento disponível apenas ao primeiro agente infrator a reportar a conduta anticoncorrencial entre concorrentes ao Cade (art. 86, §1º, I da Lei nº 12.529/2011) (vide pergunta 12, supra) e cujos benefícios são tanto administrativos quanto criminais (art. 86, §4º c/c art. 87 da Lei nº 12.529/2011).

O TCC, por sua vez, é acessível a todos os demais investigados na conduta anticompetitiva (art. 85 da Lei nº 12.529/2011), gerando benefícios na seara administrativa, mas sem previsão de benefícios automáticos na seara criminal.

Especificamente para os casos de acordo, combinação, manipulação ou ajuste entre concorrentes, como é o caso de cartel, o TCC possui os seguintes requisitos:

I. pagamento de contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, nos termos dos artigos 85, §1º, III da Lei nº 12.529/2011 e 224, caput, do RICade, que é estabelecida com base no valor da multa esperada, sobre o qual incidirá uma redução

⁷¹ CADE. **Resolução nº 05 de março de 2013**. Aprova a Emenda Regimental n. 01/2013, que altera a seção referente ao Compromisso de Cessação, e renumera os dispositivos regimentais das seções subsequentes. Disponível em: http://www.cade.gov.br/assuntos/normas-e-legislacao/resolucao/resolucao-5_2013.pdf/view. Acesso em: 09 ago. 2018.

percentual que varia conforme o momento da propositura do TCC e a amplitude e utilidade da colaboração do compromissário com a instrução processual, de acordo com o artigo 227, incisos I, II, III e artigo 228 do RICade, nos seguintes termos:

a. logo após a instauração de procedimento administrativo e antes de o processo ser remetido ao Tribunal do Cade, a contribuição pecuniária será calculada com base na multa esperada, sobre a qual incidirá:

i. uma redução de 30% a 50% para o primeiro proponente de TCC;

ii. uma redução de 25% a 40% para o segundo proponente de TCC;

iii. uma redução de até 25% para os demais proponentes de TCC; e

b. depois de os autos serem remetidos ao Tribunal do Cade: a contribuição pecuniária será calculada com base na multa esperada, sobre a qual incidirá uma redução de até 15% (esses parâmetros podem sofrer alteração se também houver Leniência Plus, vide pergunta 89, infra)

II. é necessário o reconhecimento de participação na conduta investigada por parte do proponente, nos termos do artigo 225 do RICade;

III. deve haver colaboração do proponente com a instrução processual, nos termos do artigo 226 do RICade;

IV. o proponente obrigar-se-á a não praticar a conduta investigada, nos termos do § 1º do artigo 85 da Lei nº 12.529/2011;

V. será fixada multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas.⁷²

Observa-se, assim, que há vantagens de a empresa e/ou a pessoa física ser a primeira a relatar o ato infracional, haja vista a possível isenção de seus atos na esfera administrativa e penal.

A Lei Anticorrupção, por sua vez, foi mais tímida em relação aos benefícios trazidos no bojo do acordo de leniência, visto que, nela, não há a possibilidade de isenção integral, mas tão somente de redução da penalidade, assemelhando-se mais ao Termo de Compromisso de Cessação do que ao próprio Acordo de Leniência definido na Lei do CADE.⁷³

⁷² CADE. **Guia Programa de leniência antitruste do CADE**. Brasília: MJ, 2016. Disponível em http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁷³ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: “Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência

As principais diferenças, portanto, trazidas pela Lei Anticorrupção em relação à Lei do CADE, no que toca aos acordos de leniência, são:

- a) só é possível aderirem ao programa as pessoas jurídicas, não se abrindo a possibilidade para pessoas físicas;
- b) só pode aderir ao programa a pessoa jurídica que seja a primeira a se manifestar, não havendo a possibilidade de haver outros ajustes com outras pessoas jurídicas que venham depois;
- c) o acordo só atinge a esfera administrativa; e
- d) não é possível a isenção punitiva dos atos, mas tão somente a redução da multa.

com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. § 1º O acordo de que trata o caput somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. § 2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável. § 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado. § 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo. § 5º Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas. § 6º A proposta de acordo de leniência somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo. § 7º Não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada. § 8º Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento. § 9º A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos nesta Lei. § 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. Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88."

Observa-se que, apesar de a Lei Anticorrupção trazer o instituto do acordo de leniência da Lei do CADE, não foram contempladas inúmeras vantagens que aquela Lei proporciona aos que aderem ao Programa de Leniência da autarquia.

Os possíveis benefícios para a empresa são: (i) isenção da obrigatoriedade de publicar a decisão punitiva; (ii) redução em até 2/3 da multa; (iii) isenção ou atenuação das sanções previstas nos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993;⁷⁴ e, (IV) isenção da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos.

Para a celebração do acordo, a Controladoria-Geral da União (CGU) definiu como cláusulas indispensáveis do acordo a perda de benefícios em caso de descumprimento, à semelhança da Lei do CADE.

O sigilo também é característica dos acordos da CGU, mas a proposta se torna pública após a efetivação do acordo.

O Decreto nº 8.420/2015⁷⁵ trouxe a forma como se processará o acordo, com requisitos iguais aos trazidos pela Lei do CADE, tais como: (i) a determinação de devolução dos documentos caso não haja a celebração do acordo; (ii) a definição de que a proposta rejeitada não implica em reconhecimento da infração pela pessoa jurídica; e, ainda, (iii) a possibilidade de a pessoa jurídica poder desistir do acordo até antes da assinatura.

Além da possibilidade de responsabilização objetiva da pessoa jurídica e da celebração de acordos de leniência com a CGU, a Lei Anticorrupção trouxe também

⁷⁴ Brasil. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2018] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 09 ago.2018.

⁷⁵ BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em: 09 jan. 2019.

a necessidade de implantação de medidas de integridade por parte das empresas, pois “serão levados em consideração na aplicação das sanções.”⁷⁶

A partir da fixação das premissas teóricas necessárias, parte-se para a análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a aplicação da Lei Anticorrupção, considerando as questões do sancionamento administrativo, da dosimetria da pena, do *bis in idem*, e das repercussões da celebração de acordos de leniência nas decisões da Corte.

⁷⁶ Art. 7º, *caput*, da **BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2019.

CAPÍTULO 2

COLETA E ANÁLISE DE DADOS DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Neste Capítulo será exposto o resultado da coleta e análise de dados da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a partir dos critérios entendidos como necessários e suficientes para testar a questão estudada, qual seja, a utilização, ou não, da dosimetria da pena no âmbito daquela Corte de Contas em face das ações envidadas pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Controladoria-Geral da União (CGU) com base na Lei nº 12.846/2013.

2.1 Metodologia para definição da base de dados

Conforme exposto, preliminarmente na introdução do presente trabalho, adotou-se como metodologia de procedimento, além da pesquisa doutrinária, também a pesquisa jurisprudencial no âmbito do Tribunal de Contas da União. Todas as consultas foram realizadas por meio do sítio eletrônico do na internet: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>.

No referido endereço, é possível verificar que o Tribunal possui cinco bases de dados para as pesquisas de jurisprudência:

- 1) todas as bases;
- 2) acórdãos;
- 3) jurisprudência selecionada;
- 4) publicações; e
- 5) súmulas.⁷⁷

⁷⁷ O Tribunal disponibiliza cartilha explicativa para a pesquisa de jurisprudência. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Pesquisa de Jurisprudência**: guia rápido Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível

As pesquisas foram realizadas tendo como fonte a base “acórdãos”, pois as outras bases não propiciam a delimitação temporal objetiva para a coleta das decisões sobre as quais o presente estudo se debruçou, além do fato de que, as demais bases, são alimentadas a partir dos acórdãos do próprio Tribunal.

Estabeleceu-se como marco temporal inicial para a pesquisa o dia 02/08/2013, data em que a Lei nº 12.846 foi publicada no Diário Oficial da União, tornando-se pública; e como marco final o dia 30/09/2018, definido como corte temporal aleatório, mas necessário, para concluir o estudo de que se trata.

Esclareça-se que, apesar de a Lei Anticorrupção estar vigente somente 180 (cento e oitenta) dias após a data de publicação,⁷⁸ o simples fato de já ter sido publicizada poderia induzir o órgão pesquisado a utilizá-la nas decisões que profere, razão pela qual se optou em estabelecer tal marco temporal inicial.

A dedução, após a pesquisa realizada, de fato se confirmou, como pode ser verificado no Acórdão nº 2789/2013 – Plenário, proferido ainda em 16/10/2013, quando a Lei sequer estava vigente, mas serviu de parâmetro indicativo àquela Corte de Contas naquela decisão específica.⁷⁹

Utilizou-se, como critérios para a pesquisa, os seguintes termos na base de dados do TCU:

- a) \$corrup\$;
- b) Lei Anticorrupção;⁸⁰ e

em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/pesquisa-de-jurisprudencia-guia-rapido.htm>. Acesso em: 11 nov. 2018.

⁷⁸ Art. 31 da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

⁷⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Representação. Processo nº TC 010.656/2013-8**. Acórdão nº 2789/2013. Relator: Ministro Benjamin Zymler, Brasília, DF, 16 de outubro de 2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2789%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOIN T%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 04 nov. 2018.

⁸⁰ O site não faz distinção entre letras maiúsculas e minúsculas.

c) lei 12.846/2013.⁸¹

O primeiro critério possibilitou a abrangência necessária, nos acórdãos pesquisados, à palavra “corrupção”, “corrupto”, “anticorrupção”, entre outras variantes.

O resultado da pesquisa aferível pelo primeiro critério foi o seguinte:

TABELA 1 – BASE DE DADOS DE ACÓRDÃOS (PRIMEIRO CRITÉRIO: \$CORRUP\$)

ANO	QTDE. DE ACÓRDÃOS
2013 (a partir de 02/08/2013, inclusive)	51
2014	125
2015	80
2016	144
2017	152
2018 (até 30/09/2018, inclusive)	147
TOTAL DE ACÓRDÃOS	699

O segundo e o terceiro critério são mais objetivos. Afunilam e restringem a base de dados, permitindo maior profundidade na análise do tema.

Os resultados das pesquisas aferíveis por eles estão expostos nas tabelas abaixo:

⁸¹ O site não faz distinção entre letras maiúsculas e minúsculas. Faz, entretanto, distinção entre a menção à Lei com divisão ou não do milhar. Utilizado o parâmetro “12846/2013”, sem o ponto divisor, o site retorna apenas o Acórdão 2446/2018 – Plenário. Com o ponto divisor do milhar (12.846/2013), o site retorna os parâmetros utilizados na pesquisa, dentre os quais não se inclui o referido Acórdão 2446/2018 - Plenário. A consulta aferível foi realizada em 04 nov. 2018. Se, eventualmente, o Tribunal de Contas da União, diretamente na base de dados, alterar o critério de pesquisa do Acórdão em referência (de 12846/2013 para 12.846/2013 – com o ponto divisor do milhar) o resultado poderá não ser mais o mesmo. A numeração padrão da Lei (número, seguido de quatro algarismos para o ano, segue o padrão do Tribunal para menções a anos em referências legislativas).

TABELA 2 – BASE DE DADOS DE ACÓRDÃOS (SEGUNDO CRITÉRIO: LEI ANTICORRUPÇÃO)

ANO	QTDE. DE ACÓRDÃOS
2013 (a partir de 02/08/2013, inclusive)	0
2014	0
2015	7
2016	12
2017	21
2018 (até 30/09/2018, inclusive)	18
TOTAL DE ACÓRDÃOS	58

TABELA 3 – BASE DE DADOS DE ACÓRDÃOS (TERCEIRO CRITÉRIO: LEI 12.846/2013)

ANO	QTDE. DE ACÓRDÃOS
2013 (a partir de 02/08/2013, inclusive)	1 ⁸²
2014	14
2015	20
2016	15
2017	30

⁸² BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Processo TC nº 010.656/2013-8**. Acórdão nº 2789/2013. Relator: Benjamin Zymler, Brasília, DF 16 de outubro de 2013 foi o único acórdão do TCU que fez menção à Lei Anticorrupção, segundo os critérios pesquisados, mesmo antes da vigência da Lei.

ANO	QTDE. DE ACÓRDÃOS
2018 (até 30/09/2018, inclusive)	21
TOTAL DE ACÓRDÃOS	101

A partir da base de dados levantada (base bruta), que contempla 699 (seiscentos e noventa e nove) acórdãos segundo o critério **\$Corrup\$** (Tabela 1),⁸³ foram tabulados, em planilha eletrônica, todos os acórdãos pesquisados, segmentados por ano.

O primeiro critério trouxe à baila acórdãos que não contemplam o segundo (**Lei Anticorrupção**) e o terceiro (**lei 12.846/2013**) critérios, tendo sido descartados tais acórdãos para o objeto específico desta análise.

Além deste primeiro recorte, foi possível verificar que há acórdãos que se repetem segundo o critério **Lei Anticorrupção** (Tabela 2),⁸⁴ e o critério **lei 12.846/2013** (Tabela 3),⁸⁵ tendo sido unificados em Tabela única, sem repetições (Tabela 4).⁸⁶

A partir da Tabela 4, foi possível aferir o conteúdo de cada acórdão e delimitar quais as decisões necessárias aos objetivos desta pesquisa, cujos resultados estão delineados no item seguinte, que trata do perfil qualitativo da base de dados pesquisada.

2.2 Perfil qualitativo da base de dados pesquisada

A fim de delimitar, em categorias, o conteúdo dos acórdãos que constam da Tabela 4, foram adotados outros critérios de corte, definidos a partir da necessidade de verificar o pretendido sobre o tema-problema escolhido, estratificando, objetivamente, o perfil da base de dados pesquisada.

⁸³ Tabela 1 – Base de Dados de Acórdãos (Primeiro Critério: \$Corrup\$).

⁸⁴ Tabela 2 – Base de Dados de Acórdãos (Segundo Critério: Lei Anticorrupção).

⁸⁵ Tabela 3 – Base de Dados de Acórdãos (Terceiro Critério: Lei 12.846/2013).

⁸⁶ Tabela 4 – Perfil Qualitativo da Base de Dados Pesquisada – Aplicação ou Não da Lei.

O primeiro deles é o recorte, entre os 121 (Tabela 4) acórdãos selecionados, daqueles que efetivamente tratam da aplicação da Lei (**envolvem aplicação**), daqueles que somente fazem menção a ela ou ao critério **\$corrup\$**, sem qualquer vinculação com o objeto deste estudo (**não envolvem aplicação**), conforme Quadro demonstrativo abaixo:

TABELA 4 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA – APLICAÇÃO OU NÃO DA LEI

CRITÉRIO	QTDE. DE ACÓRDÃOS
1. Envolvem aplicação da Lei	38
2. Não envolvem aplicação da Lei	83
TOTAL	121
TOTAL DE ACÓRDÃOS POTENCIAIS (1)	38

Os acórdãos que **envolvem** a aplicação da Lei, aqui referidos, constituem a Tabela 5,⁸⁷ em que foram segmentados os 38 acórdãos potenciais em três grupos: 1) os que envolvem somente **pessoa(s) jurídica(s)**; 2) os que envolvem **pessoa(s) física(s) e jurídica(s)**; e 3) os que envolvem somente **pessoa(s) física(s)** na condição de Interessada(s), Responsável(is) ou Recorrente(s),⁸⁸ conforme abaixo:

TABELA 5 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA – APLICAÇÃO DA LEI (SEGMENTADA)

CRITÉRIO	QTDE. DE ACÓRDÃOS
1. Envolve somente pessoa jurídica como Interessada / Responsável / Recorrente	15

⁸⁷ Tabela 5 – Perfil Qualitativo da Base de Dados Pesquisada – Aplicação da Lei (segmentada).

⁸⁸ Item 3 dos acórdãos pesquisados, excluídos órgãos e entidades públicos, inclusive o próprio Tribunal de Contas da União, que figura como interessado nas atuações de ofício da Corte. Nos acórdãos sigilosos, em que nenhuma informação está disponível, analisou-se o Item 9 de cada acórdão, para fazer o *discrímen*.

CRITÉRIO	QTDE. DE ACÓRDÃOS
2. Envolve pessoas físicas e jurídicas como Interessada / Responsável / Recorrente	15
3. Não envolve pessoa jurídica como Interessada / Responsável / Recorrente (ou envolve somente órgãos públicos, que não são objeto da pesquisa)	8
TOTAL	38
TOTAL DE ACÓRDÃOS POTENCIAIS (2)	30

A partir do total de acórdãos potenciais (2), que envolvem a aplicação da Lei nº 12.846/2013 a pessoas jurídicas – mesmo que em conjunto com pessoas físicas punidas – pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, tem-se a Tabela 6,⁸⁹ abaixo:

TABELA 6 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA – PESSOA(S) FÍSICA(S) E/OU PESSOA(S) JURÍDICA(S)

CRITÉRIO	QTDE. DE ACÓRDÃOS
1. Envolve somente pessoa jurídica como Interessada / Responsável / Recorrente	15
2. Envolve pessoas físicas e jurídicas como Interessada / Responsável / Recorrente	15
TOTAL DE ACÓRDÃOS POTENCIAIS (3)	30

Considerando-se o Total de Acórdãos Potenciais (3), ou seja, os acórdãos que envolvem pessoa(s) jurídica(s) como parte interessada, responsável ou

⁸⁹ Tabela 6 – Perfil Qualitativo da Base de Dados Pesquisada – Pessoa(s) Física(s) e/ou Pessoa(s) Jurídica(s).

recorrente, mesmo que em conjunto com pessoa(s) física(s), fez-se um terceiro recorte, considerando a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

O Capítulo V da Lei nº 8.443/2013 traz as sanções, *stricto sensu*, passíveis de aplicação aos jurisdicionados da Corte de Contas: as multas e a inabilitação do responsável – pessoa física – **por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.**⁹⁰

Às pessoas jurídicas, para os fins comparativos buscados neste estudo, foram consideradas como *sanções* as seguintes situações previstas na mesma Lei:

- a) pagamento de débito identificado nas apurações (art. 19);⁹¹
- b) multa de qualquer espécie (arts. 19 e 57 ou 58)⁹²;
- c) declaração de inidoneidade (art. 46).

O pagamento de débitos identificados, apesar de não possuírem natureza jurídica estrita de *sanção* – mas apenas de restituição de valores apurados por

⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018. “Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.”

⁹¹ BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018. “Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução. Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.

⁹² BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018: “Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário. Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]

atuação do TCU – foi assim considerada para possibilitar a aferição de dosimetria na aplicação.

A multa é sanção por definição, inclusive *ex vi legis*.

A declaração de inidoneidade, apesar de não estar topicamente no Capítulo V da Lei nº 8.443/1992, que trata das *sanções*, pode ser considerada como tal, inclusive porque recebe tal classificação em outros diplomas legais de ordem pública, como a Lei nº 8.666/1993.⁹³

A partir deste terceiro critério de secção da base de acórdãos pesquisada, Total de Acórdãos Potenciais (3), pode-se segmentar apenas pessoas jurídicas **penalizadas** das **não penalizadas**, constituindo-se a Tabela 7⁹⁴, abaixo sintetizada:

TABELA 7 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA – PESSOA(S) JURÍDICA(S) PENALIZADA(S) OU NÃO

CRITÉRIO	QTDE. DE ACÓRDÃOS
Envolve somente pessoa(s) jurídica(s) penalizada(s)	13
Envolve somente pessoa(s) jurídica(s) não penalizada(s)	17
TOTAL DE ACÓRDÃOS OBJETO DA PESQUISA	13

Deve-se referir que a(s) pessoa(s) jurídica(s) não penalizada(s) até o termo final deste trabalho⁹⁵ não elide eventual mudança posterior de entendimento do

⁹³ BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018: “Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: [...] IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.”

⁹⁴ Tabela 7 – Perfil Qualitativo da Base de Dados Pesquisada – Pessoa(s) Jurídica(s) Penalizada(s) ou Não.

⁹⁵ Definido como 30/09/2018.

Tribunal de Contas da União, diante do rito e da processualística própria da Corte. Do mesmo modo, pessoa(s) jurídica(s) penalizada(s) pode(m) ter a(s) situação(ões) revertida(s) em momento(s) ulterior(es).

Todos estes critérios foram necessários para se definir o total de acórdãos, objeto da pesquisa, a partir dos quais foram feitas as análises que constam do item seguinte.

2.2.1 Análise dos acórdãos objeto da pesquisa

A partir da seleção bruta dos acórdãos, refinada por diversos critérios, foram selecionadas 13 decisões colegiadas a serem estudadas, por conterem menção expressa à Lei Anticorrupção e ter aplicado penalidades a pessoas jurídicas que cometeram ou participaram de atos contra a Administração Pública.

A disposição cronológica das decisões, até mesmo para aferir eventual evolução da jurisprudência, está assim delineada:

TABELA 8 – ACÓRDÃOS OBJETO DA PESQUISA

Nº	ACÓRDÃO	ANO
1	6469	2014
2	1632	2015
3	1637	2016
4	483	2017
5	1304	2017
6	1831	2017
7	1839	2017
8	2014	2017
9	1214	2018

Nº	ACÓRDÃO	ANO
10	1221	2018
11	1744	2018
12	2135	2018
13	2240	2018

O primeiro apontamento a considerar é que, em nenhuma das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, na parte dispositiva dos acórdãos, é mencionada a Lei nº 12.846/2013 como fundamento de validade jurídico-normativo das penalidades aplicadas.

Utiliza-se, sempre, a própria Lei Orgânica – Lei nº 8.443/1992 – como fundamento legal para aplicar as penas às empresas punidas.

É possível inferir, a partir desse comportamento, que o TCU:

- a) reconhece que a Lei nº 12.846/2013 não é fundamento de validade para a aplicação de penalidades a cargo da Corte;
- b) evita questionamentos externos a partir das decisões que profere apenas com base na própria Lei Orgânica, inclusive quanto ao *bis in idem*, visto no Capítulo 1;
- c) possui maior leque de penalidades, e mais gravosas, previsto na própria Lei Orgânica (pagamento de débito apurado, multas e declaração de inidoneidade), do que a Lei nº 12.846/2013 (multa e publicação extraordinária da decisão condenatória);
- d) não depende do Poder Judiciário para aplicar as outras penalidades previstas na Lei nº 12.846/2013, que dependeriam de ação da advocacia pública ou do Ministério Público.⁹⁶

⁹⁶ BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em:

O único acórdão proferido em 2014 aplica as penalidades de pagamento de débito e multa. Ao ser questionado sobre a incompetência para apreciar o feito, o Tribunal cita que:

13.3. Incompetência do TCU para conhecimento do feito dessa natureza: o defendente vale-se de normativo legal (Lei 12.846/2013) para dizer que caberia à CGU, e não ao TCU, conhecer dos processos para responsabilização administrativa das pessoas jurídicas no âmbito federal (peça 30, p. 8).

13.3.1. Essa linha de argumentos é completamente descabida. A competência do TCU tem alicerce constitucional, e não apenas legal (cf. art. 71 da CF/88),

13.3.2. Deve-se ressaltar que o instituto do processo administrativo de que trata a Lei 12.846/2013 e o da tomada de contas especial são substancialmente distintos, além do fato de que a competência conferida à CGU é meramente procedimental, ao passo que a competência desta Corte tem natureza judicante.⁹⁷

É de se observar que, com tal posicionamento, o Tribunal vale-se de argumento que serve para justificar qualquer tipo de decisão, o que não se admite, por exemplo, na legislação processual civil.⁹⁸

Se a Corte afirma ter natureza judicante, deveria se valer, *a priori*, das orientações legislativas a respeito das decisões judiciais.

O acórdão singular de 2015 que trata do tema, por sua vez, aplicou a pena de pagamento de débito e multa a determinadas pessoas jurídicas, valendo-se

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018. “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.

⁹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. 2ª Câmara. **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 005.377/2013-7**. Acórdão nº 6469/2014. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa, 04 de novembro de 2014. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=7989351&codPapelTramitavel=51933690>. Acesso em: 17 jan. 2019.

⁹⁸ BRASIL. **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 14 jan. 2019. Art. 489. São elementos essenciais da sentença: [...] § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: [...] III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

exatamente do mesmo argumento utilizado no acórdão de 2014, de natureza judicante da Corte.

Em 2016 também houve um único acórdão tratando da Lei Anticorrupção. Houve condenação em pagamento de débito e multa. Questionado a respeito de situação já consolidada no tempo, com ato jurídico perfeito protegido constitucionalmente, o Tribunal valeu-se do seguinte argumento:

108. Como relação à suposta ofensa ao instituto do ato jurídico perfeito aventada pela defendente, dispõe a Carta Magna que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, o que nos leva e **[sic]** perquirir se realmente uma decisão condenatória do TCU poderia obrigar o particular a ressarcir o erário em vista de superfaturamento por preços excessivos observado no contrato.

[...]

114. O ressarcimento integral do dano e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio é cominação prevista pela Lei de Improbidade Administrativa (art. 12, incisos I, II e III) e, agora, na nova Lei Anticorrupção (Lei 12.486/2013, arts. 3º, 6º, §3º, 16, §3º, 19, inciso I, 21, parágrafo único).

115. A Lei Anticorrupção trouxe expressamente dentre as condutas ilícitas especificadas as seguintes (art. 5º, inciso IV), demonstrando que o aditamento de serviços com sobrepreço é também irregularidade passível de enquadramento naquela Lei:

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

[...]

117. Diante disso, observo que as disposições da Lei Orgânica do TCU, prevendo a condenação do terceiro que contrata com a Administração ao ressarcimento do prejuízo ao erário, estão devidamente harmonizadas com os princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico.⁹⁹

⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC 000.630/2012-8**. Acórdão nº 1637/2016. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 29 de junho de 2016. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1637%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 27 jan. 2019.

O Tribunal, no caso em análise, entendeu pela unidade e coerência do ordenamento jurídico ao considerar a Lei Anticorrupção, como fundamento argumentativo, mas não punitivo, para penalizar pessoa jurídica com base em tal entendimento.

Em 2017, com três anos de vigência da Lei nº 12.864/2013, o Tribunal proferiu cinco decisões, inclusive como resultado do trabalho desenvolvido por diversas autoridades e órgãos públicos na “Operação Lava-Jato”, das quais obtive acesso a informações até então não publicizadas.

O Acórdão nº 483/2017 – Plenário possui a seguinte ementa:

ACOMPANHAMENTO. AUDITORIA DE CONFORMIDADE NOS CONTRATOS DE ELETROMECAÂNICA DA UTN DE ANGRA 3. FRAUDE À LICITAÇÃO. ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS. CONFIRMAÇÃO DOS FATOS POR PARTE DE UMA DAS RESPONSÁVEIS E EFETIVA CONTRIBUIÇÃO PARA AS APURAÇÕES EM CURSO. **CONSIDERAÇÕES ACERCA DO REFLEXO NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO DOS ACORDOS FIRMADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ATENUAÇÃO DA PENA EM VIRTUDE DA COLABORAÇÃO PARAS AS APURAÇÕES EM CURSO. APLICAÇÃO ÀS EMPRESAS CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO, EMPRESA BRASILEIRA DE ENGENHARIA, TECHINT ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO E UTC ENGENHARIA DA SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PROMOVIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL PELO PRAZO DE CINCO ANOS. SOBRESTAMENTO DO JULGAMENTO EM RELAÇÃO ÀS EMPRESAS CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORRÊA, CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ E CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT ATÉ QUE O TRIBUNAL APRECIE MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ACERCA DE COMPROMISSO DAS EMPRESAS DE COLABORAR COM OS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO.** 1. **Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança exigem que as instituições estatais atentem para o compromisso assumido nos acordos de colaboração e leniência celebrados com outros órgãos, considerando que a sanção premial estipulada é a contraprestação ao adimplemento da obrigação por parte do colaborador.** 2. Além do nível de gravidade dos ilícitos, da materialidade envolvida, do grau de culpabilidade do agente e das circunstâncias do caso concreto, **o Tribunal pode considerar na dosimetria da pena o fornecimento de informações que venham a contribuir com as apurações e o reconhecimento da participação nos ilícitos.** 3. Com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno, o Tribunal de Contas da União pode sobrestar a apreciação da matéria e, conseqüentemente, a aplicação da sanção de inidoneidade até que as empresas que celebraram acordo de

leniência firmem novo compromisso junto ao Ministério Público Federal no intuito de contribuir com as apurações do processo de controle externo.¹⁰⁰

Como se pode observar, o TCU levou em consideração os acordos de colaboração e leniência celebrados com outros órgãos, sobrestando a aplicação da pena de inidoneidade a três empresas envolvidas, **em virtude da contribuição junto ao Ministério Público Federal na Força-Tarefa da Operação Lava-Jato.**¹⁰¹ Aplicou, no entanto, e no bojo do mesmo processo, a referida penalidade a outras quatro pessoas jurídicas.

Nesse julgado, a Corte destacou que poderia considerar a dosimetria da pena, baseada no fornecimento de informações que venham a contribuir com as apurações e o reconhecimento da participação nos ilícitos, além de deixar assente que:

9.4.1. a manutenção do sobrestamento mencionado no subitem 9.2 depende da apresentação, pelo Ministério Público Federal, de compromisso firmado pelas empresas em que sejam especificadas as medidas de colaboração que possam contribuir com os respectivos processos de controle externo deste Tribunal;

9.4.2. a participação do Ministério Público Federal nestes autos, na forma do subitem 9.4.1, será acompanhada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

9.4.3. por ocasião da análise das medidas especificadas no acordo junto ao Ministério Público Federal, conforme subitem 9.4.1, **este Tribunal deliberará sobre possíveis sanções premiais a serem concedidas, conforme o caso;**¹⁰²

O segundo acórdão a tratar da matéria, em 2017, manteve a condenação de pessoas jurídicas em pagamento de débito. Valendo-se da Lei Anticorrupção nas razões de decidir, explicitou que:

61. A nova Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) também prevê a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas

¹⁰⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acompanhamento. Processo TC nº 016.991/2015-0.** Acórdão nº 483/2017. Relator: Bruno Dantas, 22 de março de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=585075>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹⁰¹ Item 9.2 do BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acompanhamento. Processo TC nº 016.991/2015-0.** Acórdão nº 483/2017. Relator: Bruno Dantas, 22 de março de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=585075>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹⁰² BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acompanhamento. Processo TC nº 016.991/2015-0.** Acórdão nº 483/2017. Relator: Bruno Dantas, 22 de março de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=585075>. Acesso em: 10 out. 2018.

pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Entre outros atos lesivos tipificados na referida Lei estão fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.

62. Outrossim, a correta aplicação da LAC torna imprescindível a apuração e a quantificação adequada do dano oriundo do ato ilícito, conforme se depreende do art. 6º, §3º, do referido diploma legal:

“A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.”

63. Tal obrigação também se encontra estatuída no parágrafo único do art. 21 da Lei 12.846/2013, dispondo que a condenação judicial torna certa a obrigação de reparar, integralmente, o dano causado pelo ilícito, cujo valor será apurado em posterior liquidação, se não constar expressamente da sentença.

64. Diante disso, observo que as disposições da Lei Orgânica do TCU prevendo a condenação do terceiro que contrata com a Administração ao ressarcimento do prejuízo ao erário **estão devidamente harmonizados com os princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico.**¹⁰³

O TCU, também neste caso, manteve o entendimento de que a Lei Anticorrupção coaduna-se com a Lei Orgânica do próprio Tribunal. Reforça, com isso, a impressão de que a Lei nº 12.846/2013 não poderia ser utilizada, *stricto sensu*, como ato normativo a justificar a aplicação de penalidades a jurisdicionados. A referida norma coaduna-se, pois, com a Lei Orgânica do Tribunal que, essa sim, seria utilizada como fundamento de validade das penas aplicadas.

O terceiro *decisum* de 2017 analisado condenou pessoas jurídicas à pena de pagamento de débito.

Neste caso concreto, o TCU teve de examinar entendimentos diversos no âmbito do Poder Judiciário, inclusive dissonantes entre si:

42. Em caso análogo, o Acórdão 632/2017-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, excluiu a empresa Andrade Gutierrez do rol de

¹⁰³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 023.274/2009-0**. Acórdão nº 1304/2017. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 21 de junho de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=584012>. Acesso em: 13 ago. 2018.

empresas que teriam os bens declarados indisponíveis em virtude dos indícios de superfaturamento nas obras do Comperj, **haja vista a existência de acordo de leniência dessa empresa junto ao Ministério Público Federal.**

43. Opto por conferir o mesmo tratamento no caso em exame à empresa CCCC, deixando de propor a indisponibilidade dos bens da sociedade empresária. Todavia, ressalto que não vejo óbice para que o Tribunal reveja no futuro tal procedimento, caso as possibilidades aventadas no tópico a seguir não tenham efetividade na recuperação dos prejuízos ao erário.

[...]

45. Antes da assinatura do acordo de leniência, a AGU havia entrado com o pedido de bloqueio de bens da Odebrecht e de outras empreiteiras, [...], e obteve uma decisão favorável na 1ª Vara Federal de Curitiba. A alegação dos advogados da União dizia respeito à necessidade de evitar a dilapidação do patrimônio dos envolvidos para assegurar o ressarcimento ao erário dos prejuízos causados pelo esquema de fraudes em licitação.[...]¹⁰⁴

O próprio Ministério Público, nesse caso específico, peticionou em Juízo e conseguiu reverter a indisponibilidade de bens na Primeira Instância, merecendo destaque pelo Ministro Relator no TCU, que observou que, na segunda instância do Poder Judiciário, a indisponibilidade foi novamente decretada:

46. Porém, após encerrar a negociação com a Odebrecht, o MPF recorreu da decisão do juízo de primeiro grau e conseguiu reverter a medida e desbloquear os bens da empresa. Naquela oportunidade, uma das justificativas do juiz titular do feito foi que seria um contrassenso decretar a indisponibilidade dos bens de empresa que fez leniência.

47. O relator do caso no TRF-4, desembargador Fernando Quadros da Silva, no entanto, teve outro entendimento ao acolher agravo de instrumento interposto pela AGU. Para ele, não há amparo legal para que o acordo de leniência celebrado pelo MPF alcance a ação proposta pelos advogados da União ou mesmo isente a Odebrecht das demais penalidades de natureza civil previstas na Lei de Improbidade Administrativa. *“O acordo de leniência firmado pelo MPF deveria restringir-se a promover o integral ressarcimento ao erário, isso porque o direito patrimonial em questão é de ordem indisponível, sendo certo que o acordo não pode dispor a respeito das demais sanções de natureza civil”*, afirmou o desembargador. No mérito, tal decisão foi confirmada no dia 22/8/2017 pela 3ª Turma do TRF-4, que

¹⁰⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 004.056/2015-9.** Acórdão nº 1831/2017. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 23 de agosto de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1831%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 27 jan. 2019.

por unanimidade deu provimento ao agravo de instrumento para determinar o bloqueio de bens do Grupo Odebrecht.

48. Um dos argumentos da AGU foi justamente que, conforme a Lei 12.846/2013, a celebração de acordo desse tipo no âmbito do Poder Executivo deveria ser feita pela Controladoria-Geral da União, não eximindo as empresas envolvidas em atos ilícitos de reparar integralmente o dano causado. **“A União não defende uma assunção de competência para si, olvidando qualquer tratativa feita por outro órgão, mas mero respeito a competências instituídas, como pressuposto de validade e segurança jurídica dos atos a serem produzidos”**, defendeu a AGU no recurso.

49. Referindo-me agora ao acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção, também observo que não há absolutamente nenhuma incompatibilidade entre a decretação de indisponibilidade dos bens, prevista no art. 19, §4º, do referido diploma legal¹⁰⁵ e a prévia celebração de acordo de leniência. Nos termos do art. 16 da mesma lei, a celebração do acordo de leniência isenta a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável. Porém, não exime a empresa leniente da reparação integral do dano causado e, para tanto, a medida de indisponibilidade de bens visa assegurar a efetividade das ações de ressarcimento ao erário.¹⁰⁶

Foi suscitado junto ao TCU, ainda no mesmo processo, debate a respeito da possibilidade de cobrança diferenciada no caso de empresas lenientes, acolhida a princípio pela Corte de Contas:

55. Entretanto, foi ponderado que o Tribunal poderia avaliar a possibilidade de efetuar a cobrança do débito de maneira diferenciada no caso de empresas lenientes, adotando, por exemplo, premissas como as listadas a seguir:

a) benefício de ordem na cobrança da dívida nas tomadas de contas especiais em que empresas colaboradoras respondam solidariamente pelo débito junto a outras empresas;

¹⁰⁵ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: “Art. 19, [...] § 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.”

¹⁰⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 004.056/2015-9**. Acórdão nº 1831/2017. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 23 de agosto de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1831%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINTE%2520desc/false/1/false>. Acesso em 27 jan. 2019.

b) reconhecimento da boa-fé, com os naturais efeitos de extinção dos juros de mora sobre o montante da dívida (Regimento Interno do TCU, art. 202);

c) ressarcimento da dívida mediante parcelamento delineado de forma a respeitar a capacidade real de pagamento das empresas (**ability to pay**);

d) abatimento, em cada uma das primeiras parcelas da dívida, dos valores eventualmente antecipados no âmbito do acordo celebrado pelo Ministério Público Federal, os quais passam a funcionar como um fundo reparador, providência que acarretaria o diferimento do início do recolhimento do débito; e

e) supressão da multa proporcional ao débito, a qual, de outra forma, poderia alcançar até 100% do valor atualizado do dano ao erário (Lei Orgânica do TCU, art. 57).

[...]

9.9.1. deixe assente, no ofício citatório a ser encaminhado à empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A, que eventual colaboração para o ressarcimento dos débitos pode levar esta Corte de Contas a considerar a aplicação dos benefícios mencionados no parágrafo 55 do voto que fundamenta esta deliberação, por ocasião do julgamento de mérito desta TCE;¹⁰⁷

Desse modo, ao abrir a possibilidade de que, no caso de pena de pagamento de débitos, a Corte leve em consideração elementos atenuadores da conduta das empresas punidas, há indicativos de que a dosimetria deve ser considerada.

O penúltimo acórdão a tratar explicitamente do tema, em 2017, condenou as pessoas jurídicas envolvidas ao pagamento de débito – com cláusula de abatimento de valores eventualmente já recolhidos – e multa.

Tratou-se, na ocasião, da desconsideração da personalidade jurídica de empresas envolvidas em atos ilícitos, com fulcro na Lei Anticorrupção:

6.10. O artigo 14 da Lei 12.846/2013 (Lei de Combate à Corrupção), ainda que posterior aos fatos ora examinados, que ocorreram entre os anos de 2005 e 2006, positivou este entendimento jurisprudencial, como se vê abaixo:

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar

¹⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 004.056/2015-9**. Acórdão nº 1831/2017. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 23 de agosto de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1831%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 27 jan. 2019.

confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa. (Lei de Combate à Corrupção)

[...]

Cabe dizer que a desconsideração é medida excepcional e não pode ser utilizada como mero instrumento para aumentar a possibilidade de se recompor os cofres públicos, sob pena de se vulnerabilizar o próprio instituto da personalidade jurídica.

Nesse sentido, inclusive, o Tribunal já se posicionou, v.g Acórdão 8.603/2016-Segunda Câmara, além de tal entendimento ter sido recentemente positivado no art. 14 da Lei 12.846/2013, conforme a seguir:

[...] ¹⁰⁸

O Tribunal, *in casu*, não deixou de considerar a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica de empresa envolvida em atos ilícitos, desde que usada de modo comedido.

O último acórdão de 2017, retomando o tema, além de ter desconsiderado a personalidade jurídica de pessoa jurídica, condenou empresas ao pagamento de débito – também descontados quantias eventualmente já ressarcidas. Ponto de destaque é a ponderação feita na decisão quando a Corte fez questão de:

9.9. deixar assente que, quando da decisão sobre declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública federal, bem como sobre a aplicação da multa de que trata o art. 57 da Lei 8443/1992, **este Tribunal considerará os compromissos assumidos pelos responsáveis em acordos celebrados com o Poder Público, no que toca às medidas de colaboração que possam contribuir com os respectivos processos de controle externo**, por meio, entre outras possibilidades, da apresentação de elementos que permitam, com maior nível de confiança, apurar e quantificar o dano ao erário, definir graus diferenciados de responsabilidades, dar celeridade e efetividade ao processo que busca o ressarcimento do dano ao erário; **nessa ocasião o Tribunal também deliberará sobre possíveis sanções premiais a serem concedidas conforme o caso;**¹⁰⁹

¹⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Recurso de Reconsideração Processo TC nº 019.711/2011-5**. Acórdão nº 1839/2017 Relator: Ministro Bruno Dantas, 23 de agosto de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=596956>. Acesso em: 17 ago. 2018.

¹⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 034.902/2015-5**. Acórdão nº 2014/2017 Relator: Ministro Bruno Dantas, 13 de setembro de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A20>

A despeito de apontar a dura medida de possível aplicação de pena de inidoneidade, o TCU indicou considerar outros pactos firmados com o Poder Público, inclusive eventuais sanções premiaias a serem concedidas, dosando a apenação.

As razões de decidir dão sustentação ao que restou finalmente consignado no acórdão, buscou guarida na própria Lei Anticorrupção, indicando a necessidade de diálogo entre instituições:

Relembro que a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que instituiu a figura do acordo de leniência, não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado, consoante o teor do seu art. 16, § 3º.

Nesse contexto, por meio do Acórdão 483/2017-TCU-Plenário, esta Corte de Contas buscou construir uma decisão que, propiciando o diálogo entre os órgãos de controle, conciliasse duas necessidades: a de emitir incentivos às colaborações e a de reparar o dano ao erário.

Restou, então, consignado, no mencionado aresto, que o TCU poderia suspender a aplicação da sanção de inidoneidade, mediante determinadas condições, sobretudo na hipótese de que as informações que elas detêm possam vir a contribuir para que o TCU exerça suas funções com maior efetividade.¹¹⁰

Em 2018, foram proferidos seis acórdãos tratando da Lei Anticorrupção¹¹¹.

O primeiro deles, seguindo a tendência de considerar pactos colaborativos firmados com outros entes públicos, mesmo que em caráter não vinculante, entendeu por:

9.1. deixar de aplicar à [...] a sanção especificada no art. 46 da Lei 8.443/1992, em relação à fraude à licitação verificada nas contratações das Unidades [...], tratadas no presente processo, com fulcro na ideia de coerência e unidade do Estado e em razão da utilidade e da eficácia das informações e provas trazidas por ela à jurisdição de contas, nos termos dos arts. 17 da Lei 12.846/2013, 4º, caput e § 2º, da Lei 12.850/2013, aplicados por analogia neste caso;¹¹²

[14%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOIN%2520T%2520desc/false/1/false](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2014%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOIN%2520T%2520desc/false/1/false). Acesso em: 27 jan. 2019.

¹¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 034.902/2015-5**. Acórdão nº 2014/2017 Relator: Ministro Bruno Dantas, 13 de setembro de 2017. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2014%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOIN%2520T%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 27 jan. 2019.

¹¹¹ Até o dia 30/09/2018, data escolhida para o corte necessário à finalização do trabalho.

¹¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 021.226/2017-2**. Acórdão nº 1214/2018. Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em:

Nas razões de decidir, utilizou-se de dispositivos claros da Lei Anticorrupção:

57. Além de a fixação de pena pelo TCU constituir atividade discricionária, conforme exposto no item anterior, entendo que o § 2º do art. 16 da Lei 12.846/2013 não é o dispositivo mais adequado para preencher a falta de norma no sistema processual desta Casa quanto ao grau de redução de pena em caso de colaboração do interessado.

58. Considerando que a sanção em causa é a declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, similar, em gênero à especificada no art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993, o correto é usar, por analogia, o art. 17 da Lei 12.846/2013, que estabelece:

“Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88.” (grifos acrescidos).

59. Ademais, a redução da pena pelo TCU pode ser fundamentada nas disposições do Direito Penal, em especial o art. 4º da Lei 12.850/2013, que faculta ao juiz “**conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal (...)**” (grifos acrescidos).

[...]

62. Dentre os diversos princípios de incidência comum nesses dois ramos do Direito, é importante destacar o da proporcionalidade da pena em concreto. Segundo o aludido princípio, que é dirigido ao julgador, a pena deve ser proporcional não apenas ao ilícito cometido como, ainda, às circunstâncias pessoais de seu autor.¹¹³

O segundo acórdão, proferido na mesma sessão do primeiro, e pelo mesmo relator, ao contrário da conclusão anterior, declarou inidônea a empresa envolvida.

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201214%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 27 jan. 2019.

b) Dispõe a BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: “art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88.”

¹¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC no 021.226/2017-2**. Acórdão nº 1214/2018. Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201214%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 02 out. 2018.

Fazendo menção à Lei Anticorrupção, contextualizando a aplicação da pena, destacou o TCU que:

54. A propósito, cabe salientar que o tratamento sancionatório dispensado pelo ordenamento jurídico brasileiro à pessoa jurídica difere, em muitos aspectos, do concedido à pessoa física. Enquanto, por exemplo, para esta há vedação constitucional à aplicação de pena de morte, para aquela há previsão legislativa de dissolução compulsória, conforme se observa, por exemplo, no art. 19, inciso III, da Lei nº 12.846/2013.¹¹⁴

A dissolução compulsória, entretanto, é sanção que só pode ser aplicada pelo Poder Judiciário, a pedido da advocacia pública ou do Ministério Público.

A terceira decisão de 2018, na ordem cronológica comentada, penalizou a pessoa jurídica envolvida com a declaração de inidoneidade.

Apesar de ela não ter sido agraciada, no caso concreto, com a dosimetria da pena, o TCU mesmo assim tratou da questão:

[...] considerando que a multa aplicável **é um tipo de sanção**, *lato sensu*, tal qual **a declaração de inidoneidade** prevista no art. 46, da Lei 8.443/1992; considerando que a condição atenuante da confissão prevista no art. 65, inciso III, alínea 'd', do Código Penal Brasileiro está contemplada no art. 16, § 1º, inciso III, da LAC [Lei nº 12.846/2013]; e considerando que esse é o parâmetro objetivo de quanto reduzir a pena de inidoneidade aplicável ao caso em análise, **é razoável utilizar, tendo por base a aplicação analógica da regra constante do § 2º do art. 16 da Lei 12.846/2013, a redução de 2/3 da pena de declaração de inidoneidade de contratar com a Administração Pública Federal aplicável à empresa [...], em face de ter admitido sua participação no ilícito e da contribuição dos acordos celebrados com o MPF/PR e com o CADE para as investigações em curso naqueles órgãos.**" (TC nº 036.335/2016-9, peça 68, p. 26).

De início, manifesto concordância com o fato de que os acordos de leniência, de colaboração premiada e termo de cessação de conduta **devem ser considerados pelo TCU como elementos atenuantes e devem ser considerados na dosimetria da sanção a ser aplicada.**

Também **entendo perfeitamente possível a aplicação, com base na analogia, da regra constante do § 2º do art. 16 da Lei nº 12.846/2013**, que prevê a redução em até 2/3 do valor da multa aplicável. Observe-se que a redução não se dará, automaticamente e

¹¹⁴BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.383/2017-5.** Acórdão nº 1221/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201221%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 15 out. 2018.

sempre, na fração total de 2/3, mas sim em proporção variável de até 2/3.

Assim, conforme o caso, poderá o Tribunal reduzir em até 2/3 da pena de inidoneidade aplicada. Com efeito, entendo que a fração maior de benefício a ser concedida à empresa deverá ser proporcional à sua cooperação. Ou seja, **quanto mais antecipada e efetiva for sua colaboração, maior deverá ser a sua fração.**¹¹⁵

E concluiu o Min. Relator, diferenciando o caso anterior do ora em análise:

Naquele caso, o TCU levou em conta os acordos de leniência e de colaboração premiada firmados com o Ministério Público Federal e com o Cade.

Porém, não há ainda julgado do TCU que tenha sopesado especificamente os efeitos do acordo de leniência, fundamentado na Lei 12.846/2013, na dosimetria da sanção de inidoneidade. Não que esta não possa ocorrer, mas não existe precedente específico, muito menos direito adquirido da empresa a tolher o exercício das competências constitucionais e legais do TCU em razão de uma possível assinatura de algum acordo de leniência com a CGU/AGU.¹¹⁶

Na penúltima decisão de 2018 analisada, o TCU também aplicou a pena de inidoneidade à pessoa jurídica envolvida.

Analisou, mais uma vez, os impactos da celebração de acordos de leniência com outros órgãos da Administração:

Conforme artigos 70 e 71, incisos II e VIII, da Constituição Federal/1988, é competência privativa e inderrogável do TCU reprimir fraude à licitação promovida por ente da Administração Indireta, de forma independente e sem prejuízo da competência da CGU para aplicar, no âmbito de processos administrativos de responsabilização, as sanções da Lei 12.846/2013 e da Lei 8.666/93, em virtude do **princípio da independência das instâncias**.

Apesar da alegação de estar negociando acordo de leniência com a CGU, não há fonte oficial e fidedigna que confirme a continuação das tratativas.

Assim, em razão do sigilo dessas informações, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.348/2017-TCU-Plenário, definiu que, caso as

¹¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.382/2017-9.** Acórdão nº 1744/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 1 de agosto de 2018. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/1744%252F2018/%2520/DTREL_EVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false. Acesso em: 15 out. 2018.

¹¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.382/2017-9.** Acórdão nº 1744/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 1 de agosto de 2018. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/1744%252F2018/%2520/DTREL_EVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false. Acesso em: 15 out. 2018.

empresas declaradas inidôneas assinem acordo de leniência, a sanção de inidoneidade imposta pelo Tribunal poderá ser revista:

Vale lembrar que eventual acordo de colaboração das empresas envolvidas pode atenuar as responsabilizações aqui discutidas. Essa questão foi enfrentada em outro processo que também trata do empreendimento de Angra 3, que discutia a execução dos serviços de montagem eletromecânica (GAC.T/CT-4500167239 e GAC.T/CT-4500167242). [...]

Aplicando neste caso concreto a racionalidade daquela decisão, não vislumbro impedimento a que a pena de inidoneidade aqui determinada à empresa [...] venha a ser revista pelo Tribunal, por provocação do Ministério Público Federal, ante eventual celebração de acordo que possa contribuir com as apurações em curso, dando celeridade e robustez à apuração de responsabilidades e ao ressarcimento do dano.

Dessa forma, a informação de que a empresa está negociando acordo de leniência não prejudica a aplicação da sanção de inidoneidade, permitindo que eventual assinatura de acordo conduza à revisão da sanção aplicada pelo Tribunal.¹¹⁷

Verifica-se que o TCU, ano a ano, sedimentando a jurisprudência a respeito do tratamento a ser dado aos jurisdicionados em caso de celebração de acordos de leniência, tem se valido da dosimetria da pena para atenuar, ou não, as penalidades que aplica diante do caso concreto.

Na última decisão de 2018 analisada, proferida antes do parâmetro temporal estabelecido para conclusão deste estudo¹¹⁸, a Corte de Contas da União aplicou às empresas envolvidas as penalidades de pagamento de débito e multa.

Enfrentando mais uma vez a celebração de acordos de leniência, à luz da Lei nº 12.846/2013, e a aplicação de penalidades pelo Tribunal, assentou que:

16. Tal proposição foi fundamentada no fato de que a [...] foi signatária de acordo de leniência celebrado com a Controladoria-Geral da União (CGU) e com a AGU, com base na Lei Anticorrupção, e que os ilícitos confessados pela empreiteira também abrangeriam os cometidos em desfavor da Valec. Ocorre que foram confessados exclusivamente a prática de fraude em licitações e o pagamento de vantagens indevidas à agentes públicos. Segundo informado, não

¹¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.384/2017-1**. Acórdão nº 2135/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 12 de setembro de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2135%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOIN%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 27 jan. 2019.

¹¹⁸ Dia 30 de setembro de 2018.

teria havido a confissão da prática de superfaturamento no contrato em tela.

17. Dessa forma, entendeu que, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 12.846/2013, o acordo de leniência não eximiria a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado. Ademais, eventuais ilícitos não confessados no bojo do acordo não poderiam ser protegidos pela avença, o que permitiria que a empresa que celebrou o acordo pudesse ser sancionada em razão desses ilícitos.¹¹⁹

Depreende-se, de todos os acórdãos analisados no recorte, que houve natural evolução da jurisprudência do TCU no sentido de se valer, cada vez mais, dos entendimentos contidos nas normas da Lei nº 12.846/2013.

Valeu-se o Tribunal, também, da experiência de outros órgãos da Administração que firmaram acordos de leniência com o Poder Público.

A dosimetria da pena, nesse sentido, pode ser tida como um elemento, pelo menos do ponto de vista formal, considerado pela Corte de Contas da União nas penalidades que aplica aos sujeitos àquela jurisdição.

No Capítulo 3 far-se-á a análise crítica da atuação dos órgãos que concretizam os instrumentos da Lei Anticorrupção, dentro do espectro objeto de estudo, inclusive a fim de fazer, ao final, sugestões ao modelo adotado pelo Brasil desde a edição da Lei Anticorrupção.

¹¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 014.361/2015-9**. Acórdão nº 2240/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 26 de setembro de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2240%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOIN%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 27 jan. 2019.

CAPÍTULO 3

ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS QUE CONCRETIZAM OS INSTRUMENTOS DA LEI ANTICORRUPÇÃO

São diversos os órgãos que concretizam os instrumentos previstos na Lei Anticorrupção.

No estudo realizado optou-se por analisar a atuação do MPF, da CGU e do TCU especificamente. A escolha baseou-se na celeuma que se travou entre esses órgãos acerca da competência, ou não, para celebração de acordos de leniência e de suas repercussões nos processos punitivos administrativos, especialmente no âmbito do TCU.

Não se tratará, como era possível fazer, acerca da atuação específica das advocacias públicas ou do Poder Judiciário, sem prejuízo das competências específicas de outros órgãos,¹²⁰ que podem ser objeto de estudo futuro.

Mesmo a Lei Anticorrupção sendo clara no sentido de que, no âmbito do Poder Executivo federal, a competência para a celebração dos acordos é exclusiva da CGU, tanto o MPF quanto o TCU parecem entender estar sob suas competências, também, o acompanhamento da celebração de tais instrumentos jurídicos.

Sem ter previsto explicitamente a participação de tais órgãos nesse contexto, a Exposição de Motivos do Projeto de Lei que deu origem à Lei Anticorrupção alude sobre a criação de “sistema de cooperação” entre as diversas instâncias:

15. O anteprojeto prevê também, como dito antes, a responsabilidade judicial da pessoa jurídica, que poderá ser operacionalizada por meio de ação civil ajuizada pelos entes federativos, entidades públicas e pelo Ministério Público, com o objetivo de aplicar sanções mais graves a pessoas jurídicas já sancionadas na esfera administrativa.

16. Assim, cria-se um sistema de cooperação entre os entes públicos e o Ministério Público no combate à corrupção, bem como mecanismos subsidiários de responsabilização da pessoa jurídica,

¹²⁰ Dispõe a BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: “Art. 29. O disposto nesta Lei não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica.”

buscando-se, pois, evitar e coibir omissões que possam gerar a prescrição dos atos ilícitos.¹²¹

O referido sistema, orquestrado de ações e mecanismos, parece possuir fim específico de criar a sinergia necessária entre diversas instituições nacionais para incrementar o combate à corrupção no Brasil, sem, entretanto, ter definido claramente a competência institucional do MPF e do TCU para celebrar, acompanhar ou fiscalizar acordos de leniência.

As competências das três instituições (CGU, MPF e TCU) serão tratadas a seguir, de modo que se possa avaliar a atuação do MPF e do TCU nesse contexto, posto que a CGU já é, por força de lei, órgão central no sistema anticorrupção criado pela Lei nº 12.846/2013.

Considerando que se avalia o posicionamento do TCU em face da atuação do MPF e da CGU com base na Lei Anticorrupção, analisar-se-á primeiramente a competência daquele para, depois, e em cotejo analítico, realizar-se a avaliação necessária para investigar até que ponto o Tribunal considera as atuações dos dois outros órgãos nos julgamentos que emana.

3.1 Atuação do TCU com base na Lei Anticorrupção

As competências gerais do Tribunal de Contas da União, à semelhança daquelas fixadas para o Ministério Público, decorrem diretamente da Constituição Federal.¹²²

No plano infraconstitucional, as competências específicas daquela Corte de Contas estão estabelecidas na Lei nº 8.443/1992.¹²³ Essa Lei não fez nenhuma menção expressa à atuação daquela Corte no combate à corrupção.

¹²¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL nº 682.610**. Exposição de Motivos. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=97DA16B0EB515AE58F2D86FD5839214E.proposicoesWebExterno2?codteor=735505&filename=Tramitacao-PL+6826/2010. Acesso em: 27 jan. 2019.

¹²² Art. 71 da BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹²³ Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

A Lei Anticorrupção, por sua vez, também não menciona, na sua redação original, em nenhum artigo, a atuação do Tribunal de Contas. O Órgão, portanto, não participa, *ex vi legis*, de processos envolvendo penalizações ou negociação de acordos de leniência.¹²⁴

A par disso, o Tribunal de Contas da União, no exercício do poder regulamentar da Corte,¹²⁵ editou a Instrução Normativa nº 74/2015,¹²⁶ que trata especificamente da “organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013.”

Nos *consideranda* da Instrução, o Tribunal fez constar menção expressa ao art. 16, § 3º, da Lei Anticorrupção, nos seguintes termos:

Considerando que, por não afastar a reparação de dano ao erário, nos termos art. 16, § 3º, da Lei n.º 12.846/2013, a celebração de acordos de leniência por órgãos e entidades da administração pública federal é ato administrativo sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas da União quanto a sua legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do art. 70 da Constituição Federal;¹²⁷

¹²⁴ A Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, que altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência, teve a vigência encerrada sem ter sido convertida em Lei. Nela, havia previsão expressa a respeito do papel do TCU.

¹²⁵ Estabelecido pelo art. 3º da BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018: “Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

¹²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20150213/INT2015-074.doc>. Acesso em: 15 jan. 2019. Revogada pela TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre os processo de celebração de acordo de leniência pela Administração pública federal, nos termos da Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo*/TIPO:%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%20NUMATO:%2283%22%20NUMANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20. Acesso em: 15 jan. 2019.

¹²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20150213/INT2015-074.doc>. Acesso em: 15 jan. 2019. Revogada pela TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre os processo de

Na nova Instrução Normativa que trata do assunto, o Tribunal manteve a mesma linha:

Considerando que, a celebração de acordos de leniência por órgãos e entidades da Administração Pública federal é ato administrativo sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas da União quanto a sua legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do art. 70 da Constituição Federal;

Considerando que os acordos de leniência não eximem as pessoas jurídicas da obrigação de reparar integralmente o dano causado, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 12.846, de 2013;

O mencionado dispositivo legal explicita o seguinte:

Art. 16. 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, sendo que dessa colaboração resulte:

[...]

§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.¹²⁸

Pelo normativo do TCU, todos os acordos de leniência – que o Tribunal considerou atos administrativos e não negócios jurídicos – que estariam inseridos na competência do Tribunal deveriam ser a ele encaminhados para análise:

Art. 1º A fiscalização dos processos de celebração de acordos de leniência inseridos na competência do Tribunal de Contas da União, inclusive suas alterações, será realizada com a análise de documentos e informações, por meio do acompanhamento das seguintes etapas:

I – manifestação da pessoa jurídica interessada em cooperar para a apuração de atos ilícitos praticados no âmbito da administração pública;

II – as condições e os termos negociados entre a administração pública e a pessoa jurídica envolvida, acompanhados por todos os documentos que subsidiaram a aquiescência pela administração

celebração de acordo de leniência pela Administração pública federal, nos termos da Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo*/TIPO:%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%20NUMATO:%2283%22%20NUMANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20. Acesso em: 15 jan. 2019.

¹²⁸ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018. [grifo nosso]

pública, com inclusão, se for o caso, dos processos administrativos específicos de apuração do débito;

III – os acordos de leniência efetivamente celebrados, nos termos do art. 16 da Lei nº 12.846/2013;

IV – relatórios de acompanhamento do cumprimento dos termos e condições do acordo de leniência;

V – relatório conclusivo contendo avaliação dos resultados obtidos com a celebração do acordo de leniência.

§ 1º Em cada uma das etapas descritas nos incisos I a V, o Tribunal irá emitir pronunciamento conclusivo quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados, respeitando a salvaguarda do sigilo documental originalmente atribuído pelo órgão ou entidade da administração pública federal.¹²⁹

Utilizando-se do poder regulamentar de que dispõe, no âmbito da própria competência e jurisdição,¹³⁰ o Tribunal de Contas da União inseriu-se nos processos de celebração, e eventuais alterações, de acordos de leniência firmados pelos demais entes públicos, em especial do celebrado exclusivamente pela CGU com base na Lei Anticorrupção.

Pode-se dizer que houve autoinserção no processo, a despeito de o legislador ordinário não ter optado por essa inclusão desde o início.

É inoidável que o Tribunal de Contas da União possui competência para **julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da**

129 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20150213/INT2015-074.doc>. Acesso em: 15 jan. 2019. Revogada pela TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre os processo de celebração de acordo de leniência pela Administração pública federal, nos termos da Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/*?TIPO:%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%20NUMATO:%2283%22%20NUMANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20. Acesso em: 15 jan. 2019.

¹³⁰ BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018: 14 dez. 2018: “Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.”

administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.¹³¹

Além dessa competência específica, a Corte também possui jurisdição sobre **aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário**,¹³² inclusive o particular.

Nesse sentido, pode-se concluir que, após a celebração do acordo de leniência, o Tribunal teria competência e jurisdição para acompanhar a consecução deles exclusivamente sob o prisma da reparação integral do dano prevista no art. 16, § 3º, da Lei nº 12.846/2013.

Em contrapartida, ao editar a comentada Instrução Normativa nº 74/2015, em que pretende participar desde **a manifestação da pessoa jurídica interessada em cooperar para apuração de atos ilícitos praticados no âmbito da administração pública**, prevista no art. 1º, inciso I, daquela norma, parece que a Corte desbordou do poder regulamentar de que dispõe e invadiu espaço próprio do legislador ordinário.

Para além de querer participar do processo de celebração do negócio jurídico de competência exclusiva da CGU, o Tribunal de Contas da União, ainda na mencionada Instrução Normativa, fez constar a possibilidade de penalizar a empresa que fez o acordo de leniência em eventual processo de reparação de dano:

Art. 6º. O acordo de leniência celebrado pela administração federal não afasta as competências do Tribunal de Contas da União fixadas no art. 71 da Constituição Federal, nem impede a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/1992.¹³³

¹³¹ Art. 1º, inciso I, da BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

¹³² Art. 5º, inciso II, da BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

¹³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20150213/INT2015-074.doc>. Acesso em: 15 jan. 2019. Revogada pela TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre os processo de

Em vários dos acórdãos do Tribunal é possível identificar como essa questão afeta o *animus* daqueles que pretendem celebrar acordos de leniência com o Poder Público, haja vista que a eventual atenuação de penalidades obtida no acordo pode ser perdida, ou até piorada, com a atuação do Tribunal de Contas. Tal situação cria instabilidade no sistema que a Lei Anticorrupção pretendeu instituir.

Nessa senda, o assunto foi levado ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5294 – Distrito Federal, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, por conter assunto afeto à competência daquela Corte Suprema¹³⁴.

O então Procurador-Geral da República, provocado, manifestou-se pela constitucionalidade da IN:

Ao contrário do que afirma o requerente, a Instrução Normativa 74, de 11 de fevereiro de 2015, do Tribunal de Contas da União, ao submeter a controle externo processos de celebração de acordos de leniência, não inovou indevidamente no ordenamento jurídico nem conferiu novas atribuições fiscalizatórias à corte.

De acordo com a Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013, celebração de acordo de leniência pressupõe prática de atos que acarretem grave lesão à administração pública, a seu patrimônio, a seus princípios ou a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Em razão do impacto que referidos atos podem provocar em recursos públicos, a competência da corte de contas para exercer controle externo dos acordos que os afetem, no que se refere a legalidade, legitimidade e economicidade, decorre diretamente da Constituição da República. Os arts. 70 e 71, II, da CR atribuem ao TCU julgar contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública e daqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidade que acarrete prejuízo ao erário, sejam pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas:

[...]

Não usurpam competência da CGU as disposições que determinam remessa à corte de contas de documentos relativos a acordos de leniência celebrados pela administração pública federal e fixam prazos

celebração de acordo de leniência pela Administração pública federal, nos termos da Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo*/TIPO:%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%20NUMATO:%2283%22%20NUMANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20. Acesso em: 15 jan. 2019.

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5294/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. [Pendente de julgamento.] Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4749773>>. Acesso em 29 jan. 2019.

para cumprimento de tais providências, sob pena de multa (IN 74/2015, arts. 2º e 4º). Mais uma vez, os deveres previstos no ato regulamentar decorrem da disciplina constitucional e legal relativa ao controle externo do TCU.¹³⁵

A ADI, entretanto, ainda pende de julgamento.

Feitas as considerações a respeito da atuação, competência e jurisdição do TCU no que pertine a acordos de leniência, passa-se ao exame das competências do MPF, a fim de que se possa verificar a eventual sinergia, ou não, entre as duas instituições no que se refere à atuação deste, avaliada por aquele, nos julgamentos que profere, dentro do escopo das investigações aqui tratadas.

3.2 Atuação do MPF com base na Lei Anticorrupção e posicionamento do TCU

O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem as linhas mestras de atuação, do mesmo modo que o Tribunal de Contas da União, definidas na Constituição Federal.¹³⁶

Além da Carta Política brasileira, tratam das competências ministeriais a Lei Complementar nº 75/1993¹³⁷, no que tange à União, e a Lei nº 8.625/1993¹³⁸, relativa aos Ministérios Públicos estaduais.

A Lei Anticorrupção, por sua vez, outorgou poderes específicos ao Ministério Público no âmbito do combate à corrupção¹³⁹ emprestando-lhe tratamento diferenciado em relação ao TCU nesse campo, a saber:

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 5.294/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. [Pendente de julgamento.] Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4749773>>. Acesso em 29 jan. 2019.

¹³⁶ Art. 127 e seguintes da BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹³⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

¹³⁸ BRASIL. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

¹³⁹ Como a Lei Anticorrupção tem caráter nacional, a referência ao Ministério Público abrange o *Parquet* Estadual e o Federal, sendo só este último considerado, para os fins deste estudo.

- a) apurar eventuais delitos existentes no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR da pessoa jurídica;¹⁴⁰
- b) ajuizar ação com vistas à aplicação das sanções previstas na Lei Anticorrupção às pessoas jurídicas infratoras; e¹⁴¹
- c) requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.¹⁴²

Observe-se que, neste último ponto, o legislador ordinário foi específico em outorgar ao MPF – e a outros entes públicos, inclusive os Ministérios Públicos estaduais – competência para requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à reparação integral do dano causado, este último o móvel da Instrução Normativa nº 74/2015, do TCU, comentada no item anterior, revogada pela Instrução Normativa nº 83/2018.

¹⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: “Art. 15. A comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a conclusão do procedimento administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos.”

¹⁴¹ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: “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. [...] Art. 20. Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º, sem prejuízo daquelas previstas neste Capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.”

¹⁴² BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: “Art. 19 [...] § 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.”

Mais uma vez, quisesse o legislador ordinário incluir o Tribunal de Contas no rol dos órgãos legitimados a fazê-lo, teria mencionado o TCU nesse ponto, mas não o fez.

Em contrapartida, é de se dizer que em nenhuma destas competências previstas ao MPF a Lei autorizou expressamente o Parquet a aprovar, autorizar ou examinar acordos de leniência sob a égide da CGU. Tanto que o Ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União, chegou a afirmar que “os acordos de leniência capitaneados pelo Ministério Público Federal foram assinados ao arrepio da lei”.¹⁴³

Para atuar especificamente no combate à corrupção, há na estrutura interna do Ministério Público Federal Câmaras de Coordenação e Revisão – CCR que são:

[...] órgãos setoriais que coordenam, integram e revisam o exercício funcional dos membros da instituição – procuradores e subprocuradores da República. São organizadas por função ou por matéria.

Cada Câmara de Coordenação e Revisão é composta por três membros do Ministério Público Federal, sendo um indicado pelo procurador-geral da República e dois pelo Conselho Superior do MPF, juntamente com seus suplentes, para mandato de dois anos. Sempre que possível, a indicação é feita entre integrantes do último grau da carreira, ou seja, entre os subprocuradores-gerais da República.¹⁴⁴

Nesta divisão funcional, a 5ª CCR está dedicada e é especializada no combate à corrupção.¹⁴⁵

Em 2017, a mencionada Câmara Especializada, realizou estudo técnico específico assim ementado:

Assunto: Estudo sobre inovações da Lei nº 12.846/2013 - a Lei Anticorrupção (LAC) -, e seus reflexos no denominado microssistema anticorrupção brasileiro, com destaque para a adoção de instituto

¹⁴³ MARTINES, Fernando. Acordos de Leniência foram tocados pelo MP "ao arrepio da lei", diz ministro do TCU. **Consultor Jurídico**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-set-19/leniencia-foi-tocada-mp-arrepio-lei-ministro-tcu>. Acesso em: 13 out. 2018. Não se pode olvidar que, nos termos da Lei nº 12.850/2013, o Ministério Público foi explicitamente autorizado a celebrar, com o investigado ou acusado e seu defensor, acordos de colaboração premiada no âmbito da lei que trata das organizações criminosas.

¹⁴⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF. **MPF**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao>. Acesso em: 29 jul. 2018.

¹⁴⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. Atuação temática. **MPF**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5>. Acesso em: 29 jul. 2018.

negocial e da ótica da consensualidade no âmbito sancionador, consubstanciada na incorporação normativa do acordo de leniência. Análise do instituto, sob aspectos teóricos variados. Avaliação do papel do Ministério Público na celebração de acordos de leniência: legitimidade e alcance de sua atuação. Exame dos efeitos e impactos práticos causados pelo acordo de leniência em sua recente incidência concreta e na interação com as distintas esferas de responsabilização do ordenamento jurídico nacional.¹⁴⁶

Na ocasião, o Ministério Público Federal entendeu, acerca da sua própria legitimidade para atuar no âmbito dos acordos de leniência – à semelhança do que fez o TCU, quando editou a Instrução Normativa nº 74/2015 – que:

Assim, não se desconhece que literal e expressamente o artigo 16 da LAC estabelece a hipótese de acordo de leniência somente no âmbito do processo administrativo, instaurado pela autoridade competente de cada um dos poderes, de cada uma das entidades federadas (Administração Pública em sentido amplo, Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como União Estados e Municípios). Prevê também, em seu art. 17, que a autoridade administrativa competente possa celebrar o acordo de leniência com empresas em relação às infrações administrativas constantes dos artigos 86 a 88 da Lei de Licitações.¹⁴⁷

De outro lado, não houve vedação explícita para que o acordo de leniência pudesse ser utilizado pelo Ministério Público ou pelas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial da Administração Pública, no tocante à responsabilidade civil, prevista no art. 19 da LAC. Aliás, é, no mínimo, curioso que a lei tenha estabelecido que sanção aplicável na esfera judicial, através de ação civil pública, que tem como um de seus legitimados o Ministério Público, pudesse ser objeto de isenção, como um dos efeitos do acordo de leniência firmado na esfera administrativa, consoante se vê do art. 16, § 2º, da LAC, o que reforça a necessidade de participação da Instituição Ministerial.

[...]

¹⁴⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. (5). **Estudo Técnico nº 01/2017**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/comissao-leniencia-colaboracao-premiada/docs/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2018.

¹⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20150213/INT2015-074.doc>. Acesso em: 15 jan. 2019. Revogada pela TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre os processo de celebração de acordo de leniência pela Administração pública federal, nos termos da Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo*/TIPO:%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%20NUMATO:%2283%22%20NU MANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20. Acesso em: 15 jan. 2019.

Portanto, para além de tudo quanto já afirmado acima, sobre sua atribuição criminal típica e exclusiva, seu perfil generalista e suas competências requisitórias, **que lhe conferem caráter apropriado e abrangente para celebrar negócios jurídicos transversais**, também sob o prisma da eficiência e com arrimo na proporcionalidade - guias necessários à construção hermenêutica consistente -, **pode-se afirmar que o Ministério Público detém legitimidade para celebrar o acordo de leniência, nos mesmos moldes que a lei autoriza a autoridade administrativa a fazer**. E assim deve ser porque ao órgão ministerial foi, inclusive, conferida a atuação subsidiária pela própria LAC – como guardião e garante -, quando verificada a omissão da autoridade administrativa, como deflui dos termos do artigo 20 da LAC.

A legitimidade do Ministério Público decorre ainda de sua posição institucional de independência, em relação às autoridades administrativas, livre de qualquer intervenção hierárquica sobre sua atuação finalística, o que decorre de seu perfil constitucional autônomo, fundado nas prerrogativas que asseguram a seus Membros independência funcional, inamovibilidade e vitaliciedade (CF, 127, § 1º e 128, § 5º). A isto, adiciona-se rigoroso regime jurídico de impedimentos e vedações (art. 128, § 5º, II, da CF), que, valendo-se da proibição de atividades incompatíveis com as funções institucionais, de caráter público ou privado, paradoxalmente amplia e reforça o âmbito material de atuação funcional dos órgãos do Ministério Público, pela garantia ampliada de isenção e imparcialidade de seus Membros.

[...]

Justamente em razão deste perfil institucional, com outorga de garantias para uma atuação independente, vinculada estritamente ao atendimento de interesses públicos e sociais, **não há motivo jurídico razoável nem socialmente aceitável para que se interdite ao Ministério Público a possibilidade de também firmar acordo de leniência no âmbito de atuação específico da LAC**, ademais da desejável extensão do objeto e alcance subjetivo de tais avenças, dada a transversalidade requerida em contextos práticos relevantes, como explicitado no item anterior.¹⁴⁸

Em exegese própria, e apesar de a Lei nº 12.846/2013 não autorizar expressamente ao Ministério Público a celebração do acordo de leniência, este se autointitulou legitimado a fazê-lo.

Em virtude desse entendimento particular, o assunto chegou a ser levado ao Poder Judiciário, em sede de agravo na ação de improbidade, à semelhança do ocorrido em relação ao TCU no âmbito da ADI 5.294/DF.

¹⁴⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. (5). **Estudo Técnico nº 01/2017**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/comissao-leniencia-colaboracao-premiada/docs/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2018. [grifo nosso].

No caso apreciado, entendeu-se pela incompetência do Ministério Público para celebrar acordos de leniência. Houve, entretanto, ponderação pela necessidade de participação do órgão ministerial para manter a harmonia do microsistema de combate à corrupção existente no País:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. [...]. LEI ANTICORRUPÇÃO. MICROSSISTEMA. ACORDO DE LENIÊNCIA. VÍCIO DE COMPETÊNCIA. [...].

1. A Lei nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção (LAC) estatuiu sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas de natureza privada pela prática de atos contrários aos interesses do Poder Público e sua administração, tanto nacionais quanto estrangeiras.

[...]

10. A autoridade competente para firmar o acordo de leniência, no âmbito do Poder Executivo Federal é a Controladoria-Geral da União (CGU).

11. Não há impedimentos para que haja a participação de outros órgãos da administração pública federal no acordo de leniência como a Advocacia Geral da União, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, havendo, portanto, a necessidade de uma atuação harmônica e cooperativa desses referidos entes públicos.

12. O acordo de leniência firmado pelo Grupo Odebrecht [com o Ministério Público Federal] no âmbito administrativo necessita ser re-ratificado pelo ente competente [a Controladoria-Geral da União], com participação dos demais entes, levando-se em conta o ressarcimento ao erário e a multa, sob pena de não ensejar efeitos jurídicos válidos.

13. Enquanto não houver a re-ratificação do acordo de leniência, a empresa deverá permanecer na ação de improbidade, persistindo o interesse no bloqueio dos bens, não porque o MP não pode transacionar sobre as penas, mas porque o referido acordo possui vícios que precisam ser sanados para que resulte íntegra sua validade, gerando os efeitos previstos naquele ato negocial.

14. Provido o agravo de instrumento para determinar a indisponibilidade de bens das empresas pertencentes ao Grupo Odebrecht.¹⁴⁹

Tal entendimento fica mais claro à luz do Relatório e Voto que deram azo ao acórdão em questão, fixando o vício de competência em virtude de o acordo de

¹⁴⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região) **Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR na Medida Cautelar de Arresto em Ação de Improbidade. Processo nº 5045015-79.2015.4.04.7000/PR.** Relatora: Des. Fed. Vânia Hack de Almeida. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41503591340641941104640769064&evento=490&key=6cd02c028e186b5b726cd9ce3ff3e5dd7481ab34c5ccf7ac465fb4aec9e0d2bf&hash=6850a04e35df36c8290ffc4b5ad0550e. Acesso em: 29 jul. 2018. [Grifos e acréscimos nossos]

leniência ter sido firmado pelo Ministério Público Federal, carecendo de ratificação pela Controladoria-Geral da União:

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela União contra decisão que, em ação de improbidade administrativa, decidiu afastar o bloqueio cautelar de bens das empresas do Grupo Odebrecht.

Alega a parte agravante, em síntese, que, embora celebrado acordo de colaboração, tal acordo não afasta o interesse no ressarcimento integral do dano, nos termos do disposto no art. 16, § 3º da Lei nº 12.486/2013. Sustenta que não resta afastada a pretensão deduzida na origem, de ressarcimento integral do dano, motivo pelo qual não se mostra viável a liberação dos bens bloqueados das empresas agravadas. Pondera que é expressamente vedada pela Constituição a representação judicial de entidades públicas, como a União, aduzindo que tal tarefa cabe à AGU. Refere que a Controladoria-Geral da União, e não o MPF, é o órgão competente para a celebração de acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal. Assevera que o acordo firmado entre as empresas em questão e o Ministério Público Federal não vincula a União, o CADE ou a PETROBRAS. Argumenta que é necessário o restabelecimento da ordem de indisponibilidade em comento. Requer, assim, seja concedida a antecipação da tutela recursal, determinando-se o imediato bloqueio dos bens do Grupo Odebrecht.

[...]

VOTO

[...]

V - Em termos instrumentais, dúvidas surgem quanto à validade do acordo de leniência ora examinado, a respeito da autoridade competente para firmar o ato, o valor do ressarcimento, bem como da multa aplicada.

Quanto ao primeiro aspecto, reza a Lei 12.846/2013 (LAC) que, no âmbito do poder executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão detentor de competência exclusiva para celebrar o acordo (art. 16, §10). O Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a mencionada lei, repete o dispositivo em seu art. 29.

Ou seja, a autoridade competente, em princípio, para firmar o acordo de leniência com a pessoa jurídica envolvida em atos corruptivos é a CGU.

Isso não impede, e até parece recomendável, a participação de outros órgãos, como a Advocacia da União, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União - TCU.

O TCU, por sua vez, através da IN 74/2015 estabeleceu regras de fiscalização quanto à organização do processo de celebração do acordo de leniência e instituiu que os pactos firmados por outros órgãos da administração federal não afastam sua legitimidade e capacidade de apuração e sanção, sufragando a indispensabilidade de sua participação, quantos aos termos e condições negociadas.

No que respeita ao Ministério Público, o art. 15 da LAC dispõe que 'A comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a conclusão do procedimento administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos.'

Ou seja, torna-se necessária a atuação harmônica e cooperativa dos órgãos envolvidos, em prol do interesse público, como aliás não poderia deixar de ser, porquanto a compartimentalização do serviço público não há de constituir óbice à colaboração entre pessoas de direito público com poderes/deveres de fiscalização, na espécie.

Consoante refere Victor Alexandre El Khoury M. Pereira '...a prévia oitiva do *parquet* se faz essencial na celebração dos pactos de leniência, afinal a atuação solitária da CGU pode resultar num substrato fático-probatório já averiguado. Ou seja, a CGU não tem condições de avaliar a novidade das informações oferecidas pelas pessoas jurídicas pactuantes, dado o sigilo das operações promovidas pelo Ministério Público Federal.' (Acordo de Leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Revista Brasileira de Infraestrutura - RBINF - Belo Horizonte, ano 5, n. 9, 2016, p. 92)

Com efeito, se de um lado é possível o abrandamento ou até mesmo a exclusão de penalidades (tanto na LAC quanto na LIA, consoante fundamentação desenvolvida acima), não se poderá afastar o ressarcimento integral do dano. Torna-se necessária, portanto, a manifestação da CGU, AGU (e TCU), apontando o *quantum* a ser indenizado. Mas, de outro lado, imprescindível a presença do Ministério Público, em razão de sua competência exclusiva no que tange à repercussão na esfera penal, avaliando a importância e necessidade das informações a serem prestadas.

A AGU também exerce importante papel, porquanto de sua alçada o patrocínio de ações cíveis, como, por exemplo, a de improbidade administrativa.

Por tais razões, não parece adequado aos termos da lei acordo de leniência firmado sem a presença dos órgãos envolvidos, especialmente a CGU, competente para tanto, segundo expressa menção legal.

Corroborando a assertiva acima, a lição de Kleber Bispo dos Santos:

'A natureza jurídica do acordo de leniência, a nosso ver, é de ato administrativo consensual, visto que se trata de ato emanado por agente público e que para ser produzido exigiu-se um consenso, um ajuste de resultados entre o Poder Público, o particular interessado, devendo, ainda, participar desse ato administrativo, sempre que possível, outros agentes competentes pelas diversas modalidades de responsabilização decorrente do mesmo ato ilícito, dentre os quais o Ministério Público...' (Ibidem p. 103)

E o mesmo autor acentua que:

'...a responsabilização da pessoa jurídica com a aplicação da mesma sanção por duas esferas ou sistemas diferentes de responsabilização desafia a correta aplicação do postulado da proporcionalidade, da razoabilidade e a correta ponderação de princípios, e sendo assim,

havendo a possibilidade de celebração de acordo de leniência, é este o momento em que o agente competente e o particular tem que resolver tudo o que diz respeito ao fato objeto do acordo de leniência, englobando todas as esferas de responsabilização decorrentes do mesmo fato. Apenas dessa maneira irá preponderar a eficiência, a coerência e a racionalidade, e prevalecer o interesse público da coletividade. Todavia, para que seja possível trilhar esse caminho se faz necessária a participação do Ministério Público, bem como das advocacias públicas dos entes envolvidos juntamente com os órgãos de controle interno desses entes.' (Ibdem p. 168)

Com efeito e, em suma, no âmbito das competências, parecem acertadas e harmônicas as normas integrantes do microsistema de combate à corrupção, uma vez que, na seara administrativa, a empresa dispõe do acordo de leniência (Lei 12.846/2013), enquanto na seara penal o instrumento é o acordo de colaboração, (Lei nº 12.850/2013), este alcançando, como visto, a pessoa física. Coerentemente, no primeiro, administrativo, a autoridade competente integra a Administração Pública Direta ou Autárquica, enquanto no segundo, penal, a atribuição é do Ministério Público.

No acordo de leniência, embora a lei aponte como legitimada a CGU, faz-se necessária a participação de todos os órgãos envolvidos (Ministério Público, Advocacia Pública, Tribunal de Contas) para que a responsabilização seja única e integral.

Contata-se [sic], dessa maneira, vício no acordo de leniência sob exame, o que, entretanto, não leva à nulidade do ato negocial, pela possibilidade de ratificação pela CGU, ou re-ratificação, com participação dos demais entes, levando-se em conta o aspecto a seguir examinado, qual seja o ressarcimento ao erário e a multa.

Afasta-se a nulidade absoluta do negócio jurídico também em respeito ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, conforme acima mencionado. O acordo de leniência firmado não pode ser uma armadilha para a empresa que recebe o lenitivo.

[...]

VI - Em princípio, portanto, a empresa deverá permanecer na ação de improbidade, aguardando-se eventual ratificação ou re-ratificação do Acordo de Leniência, persistindo o interesse no bloqueio dos bens, não porque o MP não pode transacionar sobre as penas, como referiu a decisão anterior, mas porque o Acordo de Leniência possui vícios que precisam ser sanados para que resulte íntegra sua validade, gerando os efeitos previstos naquele ato negocial.¹⁵⁰

¹⁵⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região) **Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR na Medida Cautelar de Arresto em Ação de Improbidade. Processo nº 5045015-79.2015.4.04.7000/PR.** Relatora: Des. Fed. Vânia Hack de Almeida. Disponível em https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41503591340641941104282900189&evento=488&key=1d857f81ed6e1135ad098e9c0863ee05753814d5b847bd0c6a013f64425cbe1b&hash=d1de0b629f1400972d2a7b6b25885ce1. Acesso em: 29 jul. 2018. (grifos nossos, itálicos do original).

Há que se ter, nessa perspectiva, as cautelas devidas na participação do MPF em acordos de leniência que são, originariamente, de competência exclusiva da CGU.

Em relação, especificamente, aos treze acórdãos analisados no Capítulo anterior, e na ordem cronológica em que proferidos cabem, ainda, as seguintes considerações.

No primeiro a cuidar do tema, Acórdão nº 483/2017, foram tecidas considerações acerca do reflexo nos processos de controle externo dos acordos firmados pelo MPF e a atenuação da pena em virtude da colaboração para as apurações em curso. A decisão foi assim sumarizada, corroborando o conteúdo nela inserido:

ACOMPANHAMENTO. AUDITORIA DE CONFORMIDADE NOS CONTRATOS DE ELETROMECÂNICA DA UTN DE ANGRA 3. FRAUDE À LICITAÇÃO. ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS. CONFIRMAÇÃO DOS FATOS POR PARTE DE UMA DAS RESPONSÁVEIS E EFETIVA CONTRIBUIÇÃO PARA AS APURAÇÕES EM CURSO. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO REFLEXO NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO DOS ACORDOS FIRMADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ATENUAÇÃO DA PENA EM VIRTUDE DA COLABORAÇÃO PARA **[SIC]** AS APURAÇÕES EM CURSO. APLICAÇÃO ÀS EMPRESAS [...] DA SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PROMOVIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL PELO PRAZO DE CINCO ANOS. SOBRESTAMENTO DO JULGAMENTO EM RELAÇÃO ÀS EMPRESAS [...] ATÉ QUE O TRIBUNAL APRECIE MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ACERCA DE COMPROMISSO DAS EMPRESAS DE COLABORAR COM OS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO.

1. Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança exigem que as instituições estatais atentem para o compromisso assumido nos acordos de colaboração e leniência celebrados com outros órgãos, considerando que a sanção premial estipulada é a contraprestação ao adimplemento da obrigação por parte do colaborador.
2. Além do nível de gravidade dos ilícitos, da materialidade envolvida, do grau de culpabilidade do agente e das circunstâncias do caso concreto, o Tribunal pode considerar na dosimetria da pena o fornecimento de informações que venham a contribuir com as apurações e o reconhecimento da participação nos ilícitos.
3. Com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno, o Tribunal de Contas da União pode sobrestar a apreciação da matéria e, conseqüentemente, a aplicação da sanção de inidoneidade até que as empresas que celebraram acordo de leniência firmem novo

compromisso junto ao Ministério Público Federal no intuito de contribuir com as apurações do processo de controle externo.¹⁵¹

No Acórdão nº 1831/2017 – Plenário¹⁵², o Tribunal considerou os acordos de colaboração premiada firmados com o Ministério Público Federal, com base na Lei nº 12.850/2013, e acordo de leniência firmado com o CADE, com base na Lei nº 12.529/2011, que também foi assinado pelo MPF/GO.

O TCU, todavia, consignou a subsistência integral da obrigação de ressarcimento ao erário, consequência da prática do ato ilícito, tecendo apontamentos sobre outras decisões do Tribunal que trataram da decretação da indisponibilidade de bens de responsáveis¹⁵³ e dos efeitos dos acordos de leniência na jurisdição de contas.¹⁵⁴

No Acórdão nº 2014/2017 – Plenário, o TCU também analisou a atuação do MPF em acordos firmados com pessoas jurídicas infratoras. Decidiu pela necessidade de abatimento de quantias eventualmente já ressarcidas pelas condutas irregulares praticadas por elas. Além disso, decidiu:

9.9. deixar assente que, quando da decisão sobre declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública federal, bem como sobre a aplicação da multa de que trata o art. 57 da Lei 8443/1992, este Tribunal considerará os compromissos assumidos pelos responsáveis em acordos celebrados com o Poder Público, no que toca às medidas de colaboração que possam contribuir com os respectivos processos de controle externo, por meio, entre outras possibilidades, da apresentação de elementos que permitam, com maior nível de confiança, apurar e quantificar o dano ao erário, definir graus diferenciados de responsabilidades, dar celeridade e efetividade ao processo que busca o ressarcimento do dano ao erário; nessa ocasião o Tribunal também deliberará sobre possíveis sanções premiaias a serem concedidas conforme o caso;¹⁵⁵

¹⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acompanhamento. Processo TC nº 016.991/2015-0**. Acórdão nº 483/2017. Relator: Bruno Dantas, 22 de março de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=585075>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo nº TC 004.056/2015-9**. Acórdão 1831/2017. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 23 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2017_33.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

¹⁵³ A exemplo dos Acórdãos nº 2109/2016, 1411/2017 e 632/2017, todos do Plenário.

¹⁵⁴ Como o BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acompanhamento. Processo TC nº 016.991/2015-0**. Acórdão nº 483/2017. Relator: Bruno Dantas, 22 de março de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=585075>. Acesso em: 10 out. 2018, aqui tratado.

¹⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 034.902/2015-5**. Acórdão nº 2014/2017. Relator: Ministro Bruno Dantas, 13 de setembro de 2017.

De forma pertinente, um dos Ministros presentes àquela sessão de julgamento, ponderou, em declaração de voto apartada que divergiu do relator num único ponto, que o TCU, uma vez firmado o ajuste com o particular envolvido por outro ente público, e este tenha sido chancelado pelo Poder Judiciário, não poderia o Tribunal imputar dano ao erário em montante superior ao valor fixado originalmente em juízo (dano emergente).

Tal conduta **não teria outro efeito senão o de prejudicar a efetiva atuação do MPF na celebração de novos acordos de colaboração premiada para a plena elucidação dos ilícitos perpetrados em detrimento da administração pública e da sociedade brasileira, permitindo, com isso, que os agentes políticos e administrativos infratores permanecessem protegidos sob o inaceitável manto da impunidade. E devo crer que nenhum membro do TCU tenha esse escuso interesse.**¹⁵⁶

Esse mesmo entendimento se estende ao acordo de leniência em que participou – devida ou indevidamente – o MPF aqui em análise.

No Acórdão nº 1214/2018, o TCU se debruçou longamente sobre o assunto, em especial sobre acordos firmados com a participação do MPF, tendo sumarizado a decisão da seguinte forma:

REPRESENTAÇÃO PARA APURAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA [...] EM SUPOSTAS FRAUDES OCORRIDAS NAS LICITAÇÕES CONDUZIDAS PELA PETROBRAS PARA IMPLANTAÇÃO DA REFINARIA ABREU E LIMA EM IPOJUCA/PE, TAMBÉM DENOMINADA DE REFINARIA DO NORDESTE – RNEST. OITIVA. EMPRESA COLABORADORA NO ÂMBITO DO CADE E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ELEMENTOS DE PROVA E INFORMAÇÕES ÚTEIS E EFICAZES À JURISDIÇÃO DE CONTAS. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE IMUNIDADE PERANTE O TCU.

Disponível

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202014%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹⁵⁶ Trecho da declaração de voto do Ministro Substituto André Luís de Carvalho, extraído do inteiro teor do BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 034.902/2015-5**. Acórdão nº 2014/2017. Relator: Ministro Bruno Dantas, 13 de setembro de 2017. Disponível

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202014%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 15 out. 2018.

EXTINÇÃO DA AÇÃO PUNITIVA EM RAZÃO DOS FATOS.
DETERMINAÇÃO À SEGECEX.¹⁵⁷

Nesse sentido, decidiu:

9.1. deixar de aplicar à [...] a sanção especificada no art. 46 da Lei 8.443/1992, em relação à fraude à licitação verificada nas contratações das Unidades de Coqueamento Retardado (UCR), de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Geração de Hidrogênio (UGH) e de Destilação Atmosférica (UDA), das Tubovias de Interligações e da Terraplenagem, da Rnest, tratadas no presente processo, com fulcro na ideia de coerência e unidade do Estado e em razão da utilidade e da eficácia das informações e provas trazidas por ela à jurisdição de contas, nos termos dos arts. 17 da Lei 12.846/2013, 4º, caput e § 2º, da Lei 12.850/2013, aplicados por analogia neste caso;¹⁵⁸

Ao entender, o TCU, que a **ideia de coerência e unidade do Estado** influenciam e devem influenciar a atuação da Corte, favorece a atuação dos demais agentes estatais inseridos no sistema de combate à corrupção, em especial o MPF. Ao deixar de aplicar sanção a determinada pessoa jurídica em virtude de ilícitos praticados contra o Estado, o Tribunal dá exemplo de coerência e evita insegurança jurídica que poderia ocorrer com a atuação descolada dos demais entes públicos.

Atentando para o objeto de pesquisa – que busca aferir a dosimetria da pena, ou não, no âmbito do TCU em face de sanções aplicadas por ação do MPF e da CGU com base na Lei nº 12.846/2013 – no bojo do Acórdão nº 1221/2018, o Ministro Relator foi bastante explícito no sentido de considerá-la:

Diante do exposto, adotando como razões de decidir os exames efetuados pela unidade técnica e pelo MP/TCU, transcritos no relatório que fundamenta esta deliberação, rejeito as razões de justificativa apresentadas pela [...]. Entendo pertinente realizar tão somente algumas considerações adicionais sobre a dosimetria da sanção a ser aplicada à empresa responsável.

[...]

¹⁵⁷ Trecho da declaração de voto do Ministro Substituto André Luís de Carvalho, extraído do inteiro teor do BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 021.226/2017-2.** Acórdão nº 1214/2018. Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201214%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 02 out. 2018.

¹⁵⁸ Trecho da declaração de voto do Ministro Substituto André Luís de Carvalho, extraído do inteiro teor do BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 021.226/2017-2.** Acórdão nº 1214/2018. Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201214%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 02 out. 2018.

Diante de duas propostas distintas, a da unidade técnica – que propugna por um prazo de inidoneidade de 5 anos – e a do **Parquet** – que realiza analogia com institutos próprios do Direito Penal e sugere uma pena de 13 anos e 4 meses –, antecipo que acompanharei o entendimento da unidade técnica pelos fundamentos expostos a seguir.

[...]

Da mesma forma, não há previsão legal para aplicar o incremento de um sexto a dois terços do período de sanção de inidoneidade. Ao contrário do Código Penal, que traz expressa previsão dessa majoração da pena no seu art. 71, não há disposição semelhante na Lei 8.443/1992, o que impede a aplicação da analogia em prejuízo do responsável.

Com base nessas considerações, sopesando a significativa gravidade das fraudes observadas nas licitações da Rnest, bem como suas consequências, entendo que a sanção a ser aplicada no presente processo deva ficar adstrita ao prazo máximo de 5 (cinco) anos previsto na Lei Orgânica do TCU.¹⁵⁹

Ao considerar a dosimetria da sanção a ser aplicada à empresa responsável, o TCU evitou também incorrer em *bis in idem*, segundo os critérios definidos no Capítulo 1,¹⁶⁰ pois a pena inidoneidade não é prevista na Lei nº 12.846/2013, mas apenas – no caso específico do TCU, o que lhe ampara aplicá-la – na própria Lei Orgânica da Corte.

Por fim, no âmbito dos Acórdãos nº 1744/2018 e 2135/2018, o TCU também considerou explicitamente a dosimetria, seguindo a mesma lógica do Acórdão nº 1221/2018, já tratado.¹⁶¹

¹⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.383/2017-5.** Acórdão nº 1221/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201221%252F2018/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹⁶⁰ Os critérios são: a) identidade subjetiva do administrado: mesma pessoa jurídica punida; b) identidade fática: mesmo fato punível; c) identidade de natureza: mesma penalidade, prevista na mesma lei; e d) identidade de bem jurídico tutelado: mesmo interesse juridicamente protegido pelo Estado. No caso da Lei Anticorrupção - LAC, o patrimônio público nacional ou estrangeiro, os princípios da administração pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º, LAC).

¹⁶¹ a) BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.382/2017-9.** Acórdão nº 1744/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 1 de agosto de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1744%252F2018/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 15 out. 2018.

b) BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.382/2017-9.** Acórdão nº 2135/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 12 de setembro de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/12/2135%252F2018/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/true/1/false>. Acesso em: 15 out. 2018.

Deste modo, é possível concluir que, com relação a atuação do MPF com base na Lei nº 12.846/2013, o TCU a considera na dosimetria das penas que aplica às pessoas jurídicas infratoras dos dispositivos daquele diploma normativo.

A relação convergente entre órgãos que compõem o Estado é de todo louvável. A partir dessa convergência de interesses e entendimentos, o administrado – em especial a pessoa jurídica de direito privado investigada e eventualmente punida em face da Lei Anticorrupção – passa a valorizar mais o princípio da confiança legítima que deve permear a relação entre ele e o Poder Público.

Caminha nesse norte a Portaria de 2018 em que o MPF e o TCU iniciaram diálogo para análise conjunta dos elementos probatórios para se firmar os acordos de leniência:

Considerando a autorização do Plenário (Sessão Ordinária de 12/7/2017 - Ata 26/2017), para que a Presidência desta Casa adote medidas destinada à construção de solução jurídica com vistas a viabilizar os acordos de leniência; e

Considerando o convite formulado por intermédio do Ofício nº 628/2017/5ª CCR/MPF, de 12 de dezembro de 2017, resolve:

Art. 1º Ficam indicados os servidores abaixo relacionados, lotados na Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), para participarem do Grupo de Trabalho interinstitucional a ser criado no âmbito da Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, vinculada à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção) do Ministério Público Federal:

[...]

Art. 2º Os servidores elencados no artigo anterior estão autorizados a participar de reuniões e a cooperar com os debates técnicos, que tenham por objetivo a construção de protocolo de atuação coordenada em acordos de leniência, interagindo diretamente com os membros do Ministério Público Federal e com representantes da Advocacia-Geral da União e da Controladoria-Geral da União, bem como com representantes de outras instituições que participem da iniciativa.

§ 1º As manifestações que vierem a ser proferidas no âmbito das reuniões referidas no caput, pelos servidores indicados por esta Portaria, não expressam necessariamente o posicionamento final do Tribunal de Contas da União acerca do tema.

§ 2º As manifestações mencionadas no parágrafo anterior, quando conclusivas, serão submetidas ao comitê criado, consoante

“Comunicação da Presidência” de 12/7/2017, com o objetivo de viabilizar os acordos de leniência firmados no âmbito da União.¹⁶²

É de se notar o esforço cada vez mais presente de atuação conjunta dos órgãos da União selecionados para os fins deste estudo, sem prejuízo da observância da necessidade de preservação das atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas que praticaram atos de corrupção.

No tópico seguinte, será investigado se o TCU considera, para os mesmos fins de dosimetria, a atuação da CGU quando aplica sanções baseadas na Lei Anticorrupção.

3.3 Atuação da CGU com base na Lei Anticorrupção e posicionamento do TCU

Antes de examinar as decisões do TCU propriamente ditas e que envolvem a CGU no contexto investigado, é preciso traçar breves considerações sobre as competências normativas da Controladoria-Geral da União.

As competências institucionais gerais da CGU estavam previstas na Lei nº 13.502/2017, atualmente substituída pela Medida Provisória nº 870/2019.¹⁶³

¹⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 47, de 15 de fevereiro de 2018**. Indica servidores da Seinfra Operações para participar de Grupo de Trabalho interinstitucional, a ser criado no âmbito da Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, vinculada à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção) do Ministério Público Federal. BTCU Administrativo, p. 2. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/7A/F0/2D/C3/2AE916100B6985162A2818A8/BTCU_31_de_16_02_2018_Normal.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

¹⁶³ BRASIL. **Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República. [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm. Acesso em: 15 jul. 2018. Revogada pela BRASIL. **Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República. [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm#art85. Acesso em: 15 jan. 2019.

No que concerne especificamente ao combate à corrupção, foi autorizado à CGU adotar, com base nessa Lei, o que foi literalmente repetido na Medida provisória que a revogou:

[...] providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, **à prevenção e ao combate à corrupção**, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.¹⁶⁴

Além das competências de ordem geral estabelecidas no mencionado diploma normativo, a Lei nº 12.846/2013 autorizou a Controladoria-Geral da União – CGU a:

- a) instaurar, em competência concorrente com as autoridades máximas de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, 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;¹⁶⁵
- b) apurar, processar e julgar os atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no Artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000;¹⁶⁶
- c) celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Art. 51, inciso I, da **Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019**. Ibidem.

¹⁶⁵ Art. 8º, caput e § 2º, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹⁶⁶ Art. 9º da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹⁶⁷ Art. 16, §10, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional

Pode-se dizer que tais competências foram instituídas em caráter definitivo exclusivamente à CGU. Não houve autorização normativa para que nenhum outro órgão atuasse juntamente com a CGU nestes três pontos. Nem o MPF. Nem o TCU.

Se assim é, tais competências deveriam ser observadas pelos demais órgãos que compõem o sistema de controle, interno e externo, fixado no art. 70 da Constituição Federal,¹⁶⁸ dentre os quais se inclui o Tribunal de Contas da União, respeitando e preservando a competência legal direcionada, pelo legislador ordinário, exclusivamente à CGU.

Especificamente em relação à celebração de acordos de leniência, e segundo dados colhidos no site da CGU, até agosto de 2018, já foram firmados cinco acordos de leniência com empresas investigadas pela prática de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção e de ilícitos administrativos previstos na Lei Geral de Licitações.

Há outros dezenove acordos em andamento, com previsão de conclusão de dois deles até o final de 2018.¹⁶⁹ Parece pouco, mas as negociações com as empresas envolvidas levam, via de regra, vários meses para chegar a termo, ultrapassando facilmente a barreira de um ano.

Desde a implementação da Lei, entretanto, foram instaurados 183 procedimentos administrativos de responsabilização - PARs, instaurados nos órgãos e entidades para investigar atos de corrupção de empresas.

Observem-se os Ministérios e os números envolvidos nessa situação¹⁷⁰:

ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹⁶⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

¹⁶⁹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Responsabilização de empresas**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>. Acesso em: 24 nov. 2018.

¹⁷⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Governo Federal aplica 30 punições a empresas por fraude, propina e financiamento ilícito**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/01/governo-federal-pune-30-empresas-por-fraude-propina-e-financiamento-ilicito>. Acesso em: 20 mai. 2018.

TABELA 9 – PROCESSOS ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS/ÓRGÃO

PASTA	PROCESSOS NO CGU-PJ
Ministério da Fazenda	62
Ministério de Minas e Energia	42
Ministério da Saúde	34
Ministério da Justiça e Cidadania	11
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Comunicações	9
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	8
Ministério da Educação	6
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	5
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	3
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	2
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	1
TOTAL	183

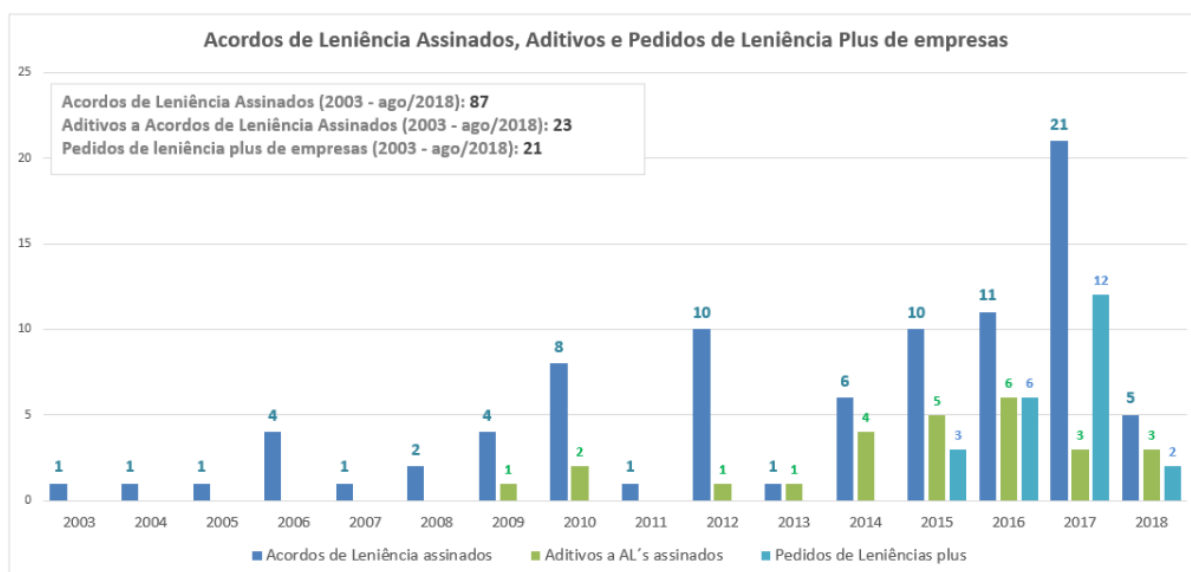
Após a finalização dos processos, o Governo Federal aplicou 30 penalidades: sete publicações extraordinárias e 23 multas sobre o faturamento bruto anual, que totalizam R\$ 12.010.130,21. Nas demais esferas administrativas, foram 14 punições

baseadas na Lei Anticorrupção, sendo quatro publicações extraordinárias e 10 multas, no valor de R\$ 6.081.468,07.¹⁷¹

Os dados demonstram, ainda, a pouca eficácia na celebração dos acordos de leniência, sendo a Lei, no âmbito da CGU, mais voltada para punição e menos para a celebração de acordos.

Apesar de ter completado cinco anos de vigência, só foram divulgados pela CGU cinco acordos de leniência.¹⁷² Número muito abaixo dos percentuais trazidos pelo CADE, por exemplo, que, nos últimos cinco anos, já firmou mais de 50 acordos de leniência, sendo 23 deles fruto da “Operação Lava Jato”, conforme gráficos disponíveis no sítio eletrônico do Conselho,¹⁷³ reproduzidos abaixo:

GRÁFICO 1 – ACORDOS DE LENIÊNCIA ASSINADOS, ADITIVOS E PEDIDOS DE LENIÊNCIA PLUS DE EMPRESAS



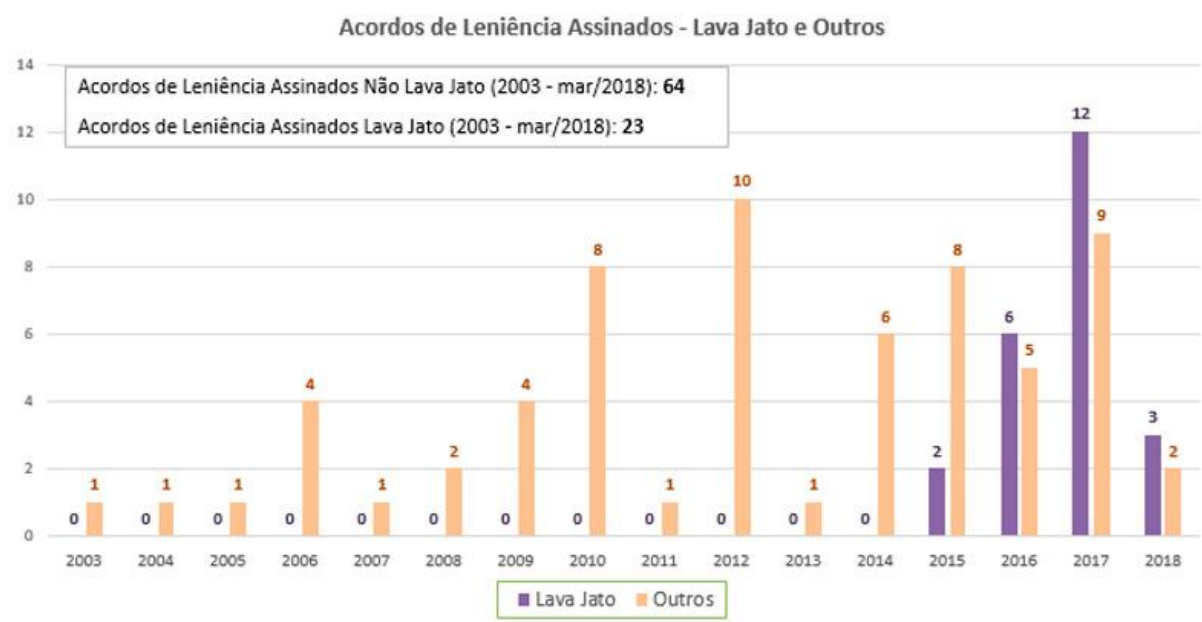
Fonte: CGU

¹⁷¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Governo Federal aplica 30 punições a empresas por fraude, propina e financiamento ilícito.** Disponível em <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/01/governo-federal-pune-30-empresas-por-fraude-propina-e-financiamento-ilicito>. Acesso em 24 nov. 2018.

¹⁷² Até agosto de 2018.

¹⁷³ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Programa de Leniência.** Disponível em <http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia>. Acesso em 24 nov. 2018.

GRÁFICO 2 – ACORDOS DE LENIÊNCIA ASSINADOS – LAVA JATO E OUTROS



Fonte: CGU

Como o acordo de leniência firmado pela CGU é instrumento relativamente novo, autorizado somente a partir de 2013, é bastante razoável considerar que, com o passar do tempo, tais números serão incrementados paulatinamente.

A propósito dos trezes acórdãos do Tribunal de Contas da União selecionados, e se especificamente levam em conta, ou não, as sanções aplicadas pela CGU no âmbito das punições impingidas pela Corte, verificou-se que nenhum deles trata de penalidades aplicadas pela CGU e que seriam passíveis de nova punição.

Na verdade, os acórdãos selecionados na pesquisa mencionam a CGU, na maior parte das vezes, para tratar da celebração de acordos de leniência naquela instância, e não para tratar de penalidades aplicadas por aquela Controladoria-Geral.

Destacam-se, entretanto, em três acórdãos, passagens que guardam pertinência com o assunto tratado nestes estudos.

No âmbito do Acórdão nº 1214/2018 – Plenário, o Tribunal de Contas da União assentou que:

84. A despeito disso, entendo que as diversas instâncias de controle devem atuar em prol da unidade do sistema de combate aos ilícitos que são instrumentalizadas a perseguir e sancionar. Tomando por base a ideia de um microsistema de tutela da moralidade e da probidade públicas, compreendo que o TCU, o Ministério Público, o MTFC e o Cade devem atuar, nos eventuais espaços de sobreposição, no sentido de cooperar entre si com vistas a maximizar a eficácia da defesa dos referidos bens jurídicos, sob a ótica do Estado como um todo.

85. Nesse sentido, compreendo que o Tribunal pode valorar a utilidade da cooperação advinda de acordos de colaboração premiada e de leniência firmados pelo Ministério Público, pelo Cade e pelo MTFC, seja no aprofundamento da investigação criminal e administrativa dos aludidos órgãos, seja na alavancagem da atuação do próprio TCU, quanto à dosimetria das sanções de sua competência.

86. Tal entendimento tem como suporte a ideia de unidade e coerência do Estado, no que se refere à sua autoridade perante os administrados. Nesse sentido, os diversos órgãos do Estado têm o dever de agir com lealdade perante seus jurisdicionados e, assim reconhecer os efeitos e a validade das diversas manifestações estatais a respeito da matéria.¹⁷⁴

Observe-se, no acórdão acima, como o TCU tem a preocupação de atuar em conjunto com os demais entes, sob o pálio da unicidade estatal, observando a dosimetria das sanções de competência da Corte no caso de aplicação de outras penalidades por ente diverso.

No âmbito do Acórdão nº 1221/2018 – Plenário, o Tribunal argumenta que:

Quanto à alegação de necessidade de o TCU aguardar a atuação do controle interno para poder atuar, entende-se que não merece acolhida porque as competências dos órgãos sancionadores da Administração Federal decorrem de sua atividade fiscalizatória no exercício de controle interno insito a cada poder, enquanto as competências do TCU emanam de sua função de controle externo, conferidas [sic] pelo Poder Constituinte originário. Além disto, a alegação de que o TCU somente pode agir após atuação do controle interno carece de qualquer fundamentação legal que a ampare.

Como detalhado a seguir, a sanção de inidoneidade aplicável pela CGU (Lei 8.666/1993, art. 87, inciso IV, ou art. 88, incisos II e III) tem natureza distinta da prevista na Lei 8.443/1992 (LO-TCU), cujo comando deriva da Constituição Federal, e se dá em razão de fraude

¹⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 021.226/2017-2.** Acórdão nº 1214/2018. Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201214%25F2018/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 02 out. 2018.

comprovada à licitação (art. 70 c/c 71, inciso VIII, ambos da CF/1998).¹⁷⁵

Aqui o TCU se dissocia dos outros órgãos, reafirma a independência que possui, e esclarece que a sanção de inidoneidade aplicada com base na própria Lei Orgânica não se confunde com aquela aplicada com base na Lei de Licitações e Contratos.

A se considerar que, apesar de possuírem a mesma finalidade e a mesma nomenclatura, possui bens jurídicos protegidos distintos (a da Lei nº 8.666/1993 evitaria novas contratações de empresas incapazes de executar correta e adequadamente contratos administrativos e a da Lei nº 8.443/1992 penalizaria empresas que fraudaram licitações), fato é que a empresa sancionada absorverá os efeitos da declaração de inidoneidade em qualquer esfera de licitação ou contratação com o Poder Público.

No âmbito do Acórdão nº 2135/2018 – Plenário, por fim, o TCU considerou que:

Conforme artigos 70 e 71, incisos II e VIII, da Constituição Federal/1988, é competência privativa e inderrogável do TCU reprimir fraude à licitação promovida por ente da Administração Indireta, de forma independente e sem prejuízo da competência da CGU para aplicar, no âmbito de processos administrativos de responsabilização, as sanções da Lei 12.846/2013 e da Lei 8.666/93, em virtude do princípio da independência das instâncias.

Apesar da alegação de estar negociando acordo de leniência com a CGU, não há fonte oficial e fidedigna que confirme a continuação das tratativas.

Assim, em razão do sigilo dessas informações, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.348/2017-TCU-Plenário, definiu que, caso as empresas declaradas inidôneas assinem acordo de leniência, a sanção de inidoneidade imposta pelo Tribunal poderá ser revista.¹⁷⁶

Nesse último acórdão, apesar de a Corte reafirmar a natureza distinta das declarações de inidoneidade, sugerindo inclusive que podem ser cumulativas, definiu

¹⁷⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.383/2017-5.** Acórdão nº 1221/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201221%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.382/2017-9.** Acórdão nº 2135/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 12 de setembro de 2018. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/12/2135%252F2018/%2520/DTREL_EVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/true/1/false. Acesso em: 15 out. 2018.

que, em caso de assinatura de acordo de leniência, a sanção de inidoneidade imposta pela Corte poderia ser revista.

A despeito do que foi visto até aqui sobre inidoneidade e outras sanções, há que se tecer considerações sobre eventual dosimetria apenas formal, em detrimento de dosimetria material que, ao fim e ao cabo, surte efeitos práticos sobre o administrado sancionado que, no mais das vezes, acabam por inviabilizar a atividade econômica que desempenha.

Esse tema será tratado no tópico seguinte.

3.4 Dosimetria formal *versus* dosimetria material

Ao longo das investigações realizadas, foi constatado que, formalmente, o Tribunal de Contas da União – TCU considera, na dosimetria das penas que aplica, aquelas ações engendradas pelo Ministério Público Federal – MPF e pela Controladoria-Geral da União – CGU com base na Lei Anticorrupção, notadamente em face da celebração de acordos de leniência por estes órgãos.

É necessário, entretanto, tecer breves considerações a respeito da eventual dosimetria apenas formal, e não material, das sanções aplicadas pelo TCU em detrimento daquelas passíveis de aplicação por ação do MPF e da CGU lastreadas na Lei nº 12.846/2013.

3.4.1 Pagamento de débito

A Lei nº 12.846/2013, que dá guarida à atuação, no recorte feito no presente estudo, ao MPF e à CGU para agirem em face de pessoas jurídicas infratoras dos dispositivos nela previstos, traz em vários artigos a necessidade de reparação integral do dano. Em outras palavras, de pagamento do débito para com o Poder Público. É a mesma natureza, *stricto sensu*, das preocupações do TCU.

Se determinada pessoa jurídica pratica atos indevidos em face da administração pública e, em face deles, há prejuízo ao erário, por exemplo, de R\$

100.000,00 (cem mil reais), independentemente de quem investigue, descubra e cobre da pessoa jurídica envolvida o valor devido, ele sempre será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Não faria sentido algum – nem lógico, nem jurídico – que a CGU, o TCU e o MPF cobrassem o valor da dívida e, pela independência das instâncias, a pessoa jurídica penalizada tivesse de devolver R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ao erário por força da atuação individualizada de cada órgão. No exemplo dado, que devesse R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) aos cofres públicos. Tal situação caracterizaria até enriquecimento ilícito por parte do Estado, o que é vedado veementemente pelo ordenamento jurídico.¹⁷⁷

Em todos os acórdãos do TCU analisados, e que comportaram pagamento de débitos, o entendimento da Corte é uníssono no sentido de se descontar eventuais valores já recolhidos aos cofres públicos, compensando-se entre si. O que há, *in casu*, é mais de uma instância cobrando e fiscalizando o pagamento de um mesmo valor.

Nesse caso, competência formal e material coincidem. Há dosimetria. Não há *bis in idem*.

3.4.2 Multa

Com relação à aplicação da pena de multa, a Lei nº 12.846/2013 estabelece como penalidade, que:

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; [...]¹⁷⁸

¹⁷⁷ Vide artigos 884 a 886 do BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 14 jan. 2019. por exemplo.

¹⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira,

Os atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção têm por objeto evitar ou coibir atos que atentem contra “o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil”.¹⁷⁹

Em relação ao Tribunal de Contas da União, a multa é aplicada:

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

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

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

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

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.¹⁸⁰

Cotejando-se as duas leis, não é difícil inferir que o “erário” pode ser considerado “patrimônio público nacional”.

Nesse sentido, aplicar multa com base no mesmo bem jurídico protegido poderia tangenciar *bis in idem*. Para os fins deste estudo, entretanto, o fato de a Lei

e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹⁷⁹ Art. 5º, caput, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹⁸⁰ BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

de base para a aplicação das multas ser distinta para o órgão ou entidade que a aplica com base na Lei nº 12.846/2013, e para o TCU, com base na Lei nº 8.443/1992, já seria motivo, por si só, para o *discrímen*, apesar de se poder arguir a finalidade material, e não formal, da penalidade.

O que se buscar destacar é que, sob um mesmo ato indevido praticado por pessoa jurídica de direito privado, poderia incidir tanto a multa administrativa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, quanto a prevista nos arts. 56 e 57 da Lei nº 8.443/1992, sob o manto protetivo de estarem sendo aplicadas com base em dispositivos legais distintos.

Como visto, o “erário” pode ser caracterizado como “patrimônio público nacional”. “Princípios da administração pública”, previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, podem estar contidos em “atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar”¹⁸¹, inculpidos no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU. A análise do caso concreto é que vai indicar.

Inferir, nesse caso, que as leis que originam as penalidades são distintas e que, por isso, não haveria *bis in idem*, reacende a controvérsia da matéria.

3.4.3 Declaração de inidoneidade

A declaração de inidoneidade é espécie de penalidade que também possui contornos *sui generis* a depender do caso concreto.

O efeito imediato de tal penalidade é o impedimento de a pessoa jurídica envolvida participar de licitações e/ou contratar com o Poder Público, seja ela aplicada com base na Lei Orgânica do TCU ou com base na Lei nº 8.666/1993.

No caso da Lei Anticorrupção, um exemplo ilustra bem a situação que se quer demonstrar.

¹⁸¹ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

O artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 explicita que uma das sanções passíveis de aplicação à pessoa jurídica que violar os dispositivos nela previstos é a **publicação extraordinária da decisão condenatória**.¹⁸²

Imagine-se que determinada pessoa jurídica, por atuação do MPF, tenha sido punida, pelo Poder Judiciário, com a pena de suspensão ou interdição parcial de atividades, e que tal pena tenha sido publicada, à luz do art. 6º retromencionado.

Se aquela dada pessoa jurídica está sem poder exercer as atividades que, por exemplo, são as contratadas pelo Poder Público, ela deixará de participar de licitações e/ou contratações públicas do mesmo modo que se tivesse sido penalizada com a declaração de inidoneidade. Por vias transversas, o Poder Público atinge o mesmo objetivo, qual seja, a de afastar a empresa de contratar com o Estado.

Nesse sentido, mesmo que o TCU não esteja legitimado a propor medidas com vistas a **suspender ou interditar parcialmente as atividades** de pessoa jurídica que viole dispositivos da Lei Anticorrupção, possui, na Lei Orgânica da Corte, dispositivo que lhe permite, na prática e materialmente, atingir o mesmo objetivo.

O que se busca ilustrar é que, em determinados casos concretos, e sem incorrer em *bis in idem* explícito, e considerando a dosimetria da pena que deve permear as ações da Corte, o TCU pode eventualmente incorrer em sobreposição de penalidades em prejuízo do particular, mesmo que, formalmente, não deixe transparecer.

Esse aspecto formal foi detectado nas pesquisas realizadas. Em nenhum dos treze acórdãos analisados é possível aferir, formalmente, que tenha havido a situação aqui identificável.

No Capítulo seguinte, fazendo análise inclusive do Direito Comparado, é possível sugerir caminhos para o aperfeiçoamento do sistema de controle anticorrupção, de modo a minimizar eventuais pontos de crítica que o fragilizam.

¹⁸² BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

CAPÍTULO 4

LIVRE INICIATIVA, CONTROLE E DIÁLOGO ENTRE INSTITUIÇÕES

No Capítulo anterior, foram analisados os acórdãos selecionados para a pesquisa sob a ótica da atuação da CGU, do MPF e do TCU, considerada a aplicação da dosimetria da pena nas sanções aplicadas por este último.

Verificou-se que, de fato, o Tribunal considera as ações engendradas por outros entes públicos, apesar de as penalidades que aplica com base na própria Lei atingirem o particular com a gravidade que, por exemplo, os acordos de leniência buscam evitar.

Numa análise crítica do sistema anticorrupção, incrementado com a Lei nº 12.846/2013, busca-se focar a questão sob o ponto de vista da preservação da livre iniciativa e preservação de atividades econômicas no Brasil, o funcionamento do sistema em outras partes do mundo e a necessidade de permanente diálogo institucional.

4.1 Livre iniciativa e preservação de atividades econômicas no Brasil

A Constituição Federal, de todas as constituições derivadas, foi a que mais avançou em direção a um Estado Social¹⁸³, em oposição aos diversos golpes de Estado praticados no Brasil, desde a República.

Nas palavras do Paulo Bonavides:

[...] o rosto constitucional das instituições já aparece desde as esferas teóricas, conforme se patenteou, iluminado de humanismo, democracia, paz e liberdade. Configurou assim o mesmo anseio

¹⁸³ BONAVIDES, Paulo, FERRAZ, A Constituição de 1987-1988 e a Restauração do Estado de Direito. In CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 59.

universal dos povos que se abraçam a uma crença orgânica, onde a lei do egoísmo fique para sempre revogada.¹⁸⁴

Não é à toa que se encontram, entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, **os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa**,¹⁸⁵ no sentido de permitir a todos a exploração de atividades que promovam o desenvolvimento e engrandecimento do País.

Além destes fundamentos, a ordem econômica no Brasil é também **fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social**,¹⁸⁶ atentando contra a Constituição Federal qualquer dispositivo legal, entendimento ou ação do Poder Público em sentido contrário. Inconstitucionalidade manifesta mesmo.

Em brevíssimo panorama histórico, é possível observar que, apenas a partir da Constituição de 1934, houve a sistematização de capítulo que trata da ordem econômica na Carta Política.

Ao longo da história do Brasil e das inúmeras mudanças legislativas no âmbito do Direito Constitucional e Administrativo, sempre se buscou um ambiente social e econômico que proporcionasse expansão econômica cada vez maior e com relações mais próximas de parcerias entre público e privado do que tão somente entre contratante e contratado. A diferença entre elas é perceptível.

Do mesmo modo que a corrupção é mal que deve ser extirpado, não pode haver exageros a ponto de eventuais punições às empresas serem sempre as mais severas possíveis. Não se deve objetivar, pura e simplesmente, a exclusão de empresas do cenário econômico.

¹⁸⁴ BONAVIDES, Paulo, FERRAZ, A Constituição de 1987-1988 e a Restauração do Estado de Direito. *In* CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 59.

¹⁸⁵ Art. 1º, inciso IV, da BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

¹⁸⁶ Art. 170, caput, da BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

Não há dúvidas de que a corrupção deve ser combatida, não só no sentido de conduta moral reprovável, mas também porque ela traz consequências nocivas à economia de um país. Por isso, o tema começou a ser debatido de maneira mais incisiva, sob o enfoque econômico, a partir da década de 1990.¹⁸⁷

No âmbito mundial, muito se debateu sobre a corrupção após essa mudança de perspectiva. É possível indicar, como marcos importantes a partir destes debates, os seguintes atos:

- (i) 1990 – aprovação do Convênio de Estrasburgo (Conselho da Europa) sobre confisco e lavagem de capital;
- (ii) 1991 – União Europeia edita a Diretiva 91/308/CEE, que estabelece a obrigação de indicar a origem dos recursos financeiros;
- (iii) 1996 – aprovação, na Organização dos Estados Americanos (OEA), da Convenção Interamericana sobre a Corrupção;
- (iv) 1997 – aprovação da Convenção sobre Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transação Comercial Internacional no âmbito da Organização para Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE);
- (v) 1999 – aprovação da Convenção de Palermo (ONU) sobre Delinquências Organizada Transnacional;
- (vi) 2003 – aprovação da Convenção de Mérida (ONU) sobre corrupção.¹⁸⁸

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio de grupo de trabalho sobre suborno¹⁸⁹, lançou em 12 de setembro de 2016,

¹⁸⁷ Especialmente a partir da década de 1990, verificou-se verdadeira explosão de trabalhos científicos sobre a corrupção realizados sob o enfoque das ciências econômicas. Nesse sentido, merecem destaque as pesquisas realizadas no âmbito do Banco Mundial (BIRD), e do Fundo Monetário Internacional (FMI). FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudo de caso e lições para o futuro. 1. ed. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 24.

¹⁸⁸ NASCIMENTO, Melillo Dinis do (Org.). **Lei Anticorrupção Empresarial**: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 62.

¹⁸⁹ O Grupo de Trabalho sobre Suborno - composto pelos 35 países da OCDE mais a Argentina, Brasil, Bulgária, Colômbia, Rússia e África do Sul - compreende as Partes da Convenção. Realiza um programa sistemático de monitoramento da implementação da Convenção. Exemplos típicos de “suborno estrangeiro” envolvem subornar funcionários em países estrangeiros para obter contratos públicos para a construção de infraestrutura.

novas orientações ao combate à corrupção no setor de desenvolvimento,¹⁹⁰ apoiado por mais de 40 países.¹⁹¹ Nestas orientações estão:

- (i) a criação e melhorias nos sistemas de controle para evitar e responder a práticas corruptas na gestão e auxílio das empresas privadas no âmbito do Governo;
- (ii) a criação de códigos de ética e mecanismos de denúncias;
- (iii) o controle financeiro e sanções por má conduta, entre outros.

Observe-se que o foco das orientações, desta vez, está mais voltado para a oferta do que para o recebimento, seguindo-se a linha da Lei Anticorrupção, que veio suprir lacuna legislativa a respeito da punição de empresas privadas de forma muito mais incisiva, e não apenas do agente público.

Nesse enfoque dado às pessoas jurídicas de direito privado contra a prática de atos atentatórios à administração pública, nacional ou estrangeira, é que as penas devem ter a dosimetria certa. Sucessivas e sobrepostas penalidades, sempre com o jargão de que **empresas corruptas não devem mais existir**, devem ser evitadas ao máximo.

Por isso, uma penalidade de cinco anos sem poder licitar e contratar com a Administração Pública, para uma empresa que só possui contratos públicos, é simplesmente decretar a falência da punida. Por esse motivo optou-se pelo tratamento da questão da dosimetria formal e da dosimetria material na aplicação de sanções. E as análises realizadas na jurisprudência do Tribunal de Contas da União foram elucidativas no sentido de verificar que a primeira, a formal, é observada e seguida. A segunda, entretanto, é a que motiva a crítica.

O ideal, nesses casos, poderia ser o aumento das punições pecuniárias no tempo ou em caso de reincidência, acordos de leniência mais rígidos, a

¹⁹⁰ “As atividades de desenvolvimento são muitas vezes acompanhadas por diferentes formas de corrupção, que causam a perda de bilhões de euros canalizados para bolsos privados, em vez de países carentes”, disse Drago Kos, presidente do Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais da OCDE. “Essa nova orientação ajudará as agências de desenvolvimento em todo o mundo a detectar possíveis casos de corrupção e erradicar a corrupção.”

¹⁹¹ *OECD. New OECD guidance aims to reduce corruption in aid sector.* Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/new-oecd-guidance-aims-to-reduce-corruption-in-aid-sector.htm>. Acesso em: 09 jun. 2018.

implementação de normas e programas de integridade e *compliance*, entre outras medidas de caráter preventivo e/ou repressivo.

Com isso, evitar-se-ia o uso desmedido do impedimento de licitação e contratação ou se poderia, também, diminuir o tempo desse impedimento. Tudo com vistas a possibilitar a recuperação da atividade econômica da empresa e manutenção da sua função social.

Empresas infratoras da legislação em vigor, no espectro alcançado pela Lei Anticorrupção, por exemplo, poderiam, uma vez identificadas as pessoas físicas que a levaram por esse caminho, deveriam ser afastadas de imediato da organização.

Empregados celetistas, por exemplo, responsáveis por levar a organização a ser punida pelo Poder Público, poderiam ser dispensados por justa causa, pura e simplesmente, posto que enquadráveis, em tese, em quase todos os dispositivos do art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho.¹⁹²

Das quatorze condutas ensejadoras de dispensa por justa causa, em pelo menos dez delas é possível enquadrar empregados de pessoas jurídicas de direito privado como praticantes de conduta suficiente a ensejar a ruptura do contrato de

¹⁹² BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília: Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 15 ago. 2018:

Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

- a) ato de improbidade;
- b) incontinência de conduta ou mau procedimento;
- c) negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador, e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço;
- d) condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena;
- e) desídia no desempenho das respectivas funções;
- f) embriaguez habitual ou em serviço;
- g) violação de segredo da empresa;
- h) ato de indisciplina ou de insubordinação;
- i) abandono de emprego;
- j) ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
- k) ato lesivo da honra ou da boa fama ou ofensas físicas praticadas contra o empregador e superiores hierárquicos, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
- l) prática constante de jogos de azar.
- m) perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão, em decorrência de conduta dolosa do empregado. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

Parágrafo único - Constitui igualmente justa causa para dispensa de empregado a prática, devidamente comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional.¹⁹²

trabalho. O mesmo se aplicaria a gestores profissionalizados das organizações, contratados sob o regime celetista.

Nas sociedades anônimas, maioria das grandes empresas no Brasil e no mundo, devem se aplicar os dispositivos da Lei nº 6.404/1976 aos responsáveis pelo cometimento de ilícitos:

Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

§ 1º O administrador eleito por grupo ou classe de acionistas tem, para com a companhia, os mesmos deveres que os demais, não podendo, ainda que para defesa do interesse dos que o elegeram, faltar a esses deveres.

§ 2º É vedado ao administrador:

- a) praticar ato de liberalidade à custa da companhia;
- b) sem prévia autorização da assembleia-geral ou do conselho de administração, tomar por empréstimo recursos ou bens da companhia, ou usar, em proveito próprio, de sociedade em que tenha interesse, ou de terceiros, os seus bens, serviços ou crédito;
- c) receber de terceiros, sem autorização estatutária ou da assembleia-geral, qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício de seu cargo.

[...]

Dever de Lealdade

Art. 155. O administrador deve servir com lealdade à companhia e manter reserva sobre os seus negócios, sendo-lhe vedado:

I - usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a companhia, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício de seu cargo;

II - omitir-se no exercício ou proteção de direitos da companhia ou, visando à obtenção de vantagens, para si ou para outrem, deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da companhia;

III - adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à companhia, ou que esta tencione adquirir.

§ 1º Cumpre, ademais, ao administrador de companhia aberta, guardar sigilo sobre qualquer informação que ainda não tenha sido divulgada para conhecimento do mercado, obtida em razão do cargo e capaz de influir de modo ponderável na cotação de valores mobiliários, sendo-lhe vedado valer-se da informação para obter, para si ou para outrem, vantagem mediante compra ou venda de valores mobiliários.

§ 2º O administrador deve zelar para que a violação do disposto no § 1º não possa ocorrer através de subordinados ou terceiros de sua confiança.

§ 3º A pessoa prejudicada em compra e venda de valores mobiliários, contratada com infração do disposto nos §§ 1º e 2º, tem direito de haver do infrator indenização por perdas e danos, a menos que ao contratar já conhecesse a informação.

§ 4º É vedada a utilização de informação relevante ainda não divulgada, por qualquer pessoa que a ela tenha tido acesso, com a finalidade de auferir vantagem, para si ou para outrem, no mercado de valores mobiliários. (Incluído pela Lei nº 10.303, de 2001)

Conflito de Interesses

Art. 156. É vedado ao administrador intervir em qualquer operação social em que tiver interesse conflitante com o da companhia, bem como na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião do conselho de administração ou da diretoria, a natureza e extensão do seu interesse.

§ 1º Ainda que observado o disposto neste artigo, o administrador somente pode contratar com a companhia em condições razoáveis ou equitativas, idênticas às que prevalecem no mercado ou em que a companhia contrataria com terceiros.

§ 2º O negócio contratado com infração do disposto no § 1º é anulável, e o administrador interessado será obrigado a transferir para a companhia as vantagens que dele tiver auferido.

[...]

Responsabilidade dos Administradores

Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

II - com violação da lei ou do estatuto.

§ 1º O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia-geral.

§ 2º Os administradores são solidariamente responsáveis pelos prejuízos causados em virtude do não cumprimento dos deveres impostos por lei para assegurar o funcionamento normal da companhia, ainda que, pelo estatuto, tais deveres não caibam a todos eles.

§ 3º Nas companhias abertas, a responsabilidade de que trata o § 2º ficará restrita, ressalvado o disposto no § 4º, aos administradores que, por disposição do estatuto, tenham atribuição específica de dar cumprimento àqueles deveres.

§ 4º O administrador que, tendo conhecimento do não cumprimento desses deveres por seu predecessor, ou pelo administrador competente nos termos do § 3º, deixar de comunicar o fato a assembleia-geral, tornar-se-á por ele solidariamente responsável.

§ 5º Responderá solidariamente com o administrador quem, com o fim de obter vantagem para si ou para outrem, concorrer para a prática de ato com violação da lei ou do estatuto.¹⁹³

Em casos de violação às regras de responsabilidade previstas para administradores, “compete à companhia, mediante prévia deliberação da assembleia-geral, a ação de responsabilidade civil contra o administrador, pelos prejuízos causados ao seu patrimônio.”¹⁹⁴

Além da ação de responsabilidade civil a ser decidida em assembleia de acionistas, “o administrador ou administradores contra os quais deva ser proposta ação ficarão impedidos e deverão ser substituídos na mesma assembleia.”¹⁹⁵

Com isso, a pessoa física infratora é afastada das funções que ocupa e a pessoa jurídica envolvida tem condições de seguir adiante, preservando a atividade econômica.

O mesmo ocorre no caso de sócio de pessoa jurídica de direito privado empresarial,¹⁹⁶ em que há o cometimento de atos ilícitos por parte dele:

Art. 1.030. Ressalvado o disposto no art. 1.004 e seu parágrafo único, pode o sócio ser excluído judicialmente, mediante iniciativa da maioria dos demais sócios, por falta grave no cumprimento de suas obrigações, ou, ainda, por incapacidade superveniente.

¹⁹³ BRASIL. **Lei nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades Anônimas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6404consol.htm. Acesso em: 15 ago. 2018.

¹⁹⁴ Art. 159 da BRASIL. **Lei nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades Anônimas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6404consol.htm. Acesso em: 15 ago. 2018.

¹⁹⁵ Art. 159, §2º, da BRASIL. **Lei nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades Anônimas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6404consol.htm. Acesso em: 15 ago. 2018. [sic]

¹⁹⁶ Não é objetivo deste estudo tratar, a fundo, das possibilidades de exclusão de associados, cooperados, ou outros agentes vinculados a instituições privadas, motivo pelo qual não serão abordados.

Parágrafo único. Será de pleno direito excluído da sociedade o sócio declarado falido, ou aquele cuja quota tenha sido liquidada nos termos do parágrafo único do art. 1.026.¹⁹⁷

O que se busca demonstrar é que uma vez afastadas as pessoas físicas que cometeram atos ilícitos, as pessoas jurídicas – que não cometem atos físicos *de per se* – poderiam manter as respectivas atividades econômicas com novo corpo de empregados e/ou dirigentes.

É de se dizer que a maioria dos profissionais que trabalham em organizações de maior ou menor dimensão sequer tenham qualquer participação ou envolvimento em situações ilícitas, dando ensejo à permanência da atividade econômica desenvolvida sob nova direção ou com novos profissionais que a façam avançar.

Este, aliás, é o grande desafio na aplicação das penalidades: não podem ser tão inócuas a ponto de não sustar a prática de atos desconformes; e nem tão severas a ponto de não promover a manutenção da atividade econômica da empresa punida, extinguindo-a.

Havendo a interrupção da atividade econômica, todos perdem. O Estado, pois deixa de arrecadar tributos. O empresário, pela impossibilidade de realizar novos investimentos e estimular a atividade econômica. O cidadão-empregado, que ficará sem posto de trabalho e sem a possibilidade de consumir, deixando de movimentar a economia.

Tal comportamento estatal pode ser considerado pernicioso.

Situação diferente é a da empresa em que a corrupção está tão imantada, tão arraigada na cultura organizacional que não há outra possibilidade legal senão a dissolução e a cessação da atividade. Aqui, o corpo diretivo e funcional da organização está todo envolvido.

A própria Lei Anticorrupção, nesse sentido, remete à análise do caso concreto ao Poder Judiciário, de modo a verificar sobre a possibilidade/necessidade de dissolução deste tipo de sociedade.

¹⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 14 jan. 2019.

Nos demais casos, existem muitas outras formas de “recuperação” da integridade da empresa, permitindo a manutenção de atividades.

Alguns autores¹⁹⁸ criticam a Lei Anticorrupção afirmando que as punições nela previstas não se adequam aos normativos estrangeiros que tratam da questão e nem, tampouco, dialogam com a Exposição de Motivos que a acompanha:

19. Importante destacar que a proposta leva em consideração os princípios da conservação da empresa e da manutenção das relações trabalhistas ao estabelecer as sanções administrativas e civis, princípios de extrema importância especialmente no quadro atual de crise econômica mundial. No âmbito administrativo, por exemplo, o anteprojeto estabelece parâmetros claros para a aplicação da sanção de multa, instituindo limites mínimos e máximos para o seu valor, de forma a contemplar a realidade de faturamento tanto de pequenas e médias empresas, como de grandes empresas, inclusive, exportadoras. Na esfera judicial, são previstas hipóteses específicas cuja gravidade justifica amplamente a sanção de dissolução compulsória da empresa.¹⁹⁹

Fato é que o sistema sancionador inculcido na Lei Anticorrupção introduz, no ordenamento jurídico brasileiro, níveis de criminalização da atividade empresarial que destoam do padrão internacional, a exemplo do adotado no âmbito do FCPA, e vai de encontro ao intuito de preservação da empresa, manifestado na Exposição de Motivos.

O ponto fulcral pode não ser a lei em si, mas como ela será aplicada. É a instrumentalização da lei pelos diversos entes, cada qual impondo pesadas sanções, sem confrontar as que já foram aplicadas, que pode trazer prejuízos incalculáveis para a necessária preservação da atividade empresarial e da economia do País. É de dosimetria e *bis in idem* que se trata aqui, abordados também no Capítulo 1.

¹⁹⁸ BRANDÃO, Ana Regina Marques. Análise da responsabilidade das pessoas jurídicas na Lei 12.846/2013 sob a perspectiva da defesa empresarial. In ROCHA, Lilian Rose Lemos; MELO, Larissa; PINTO, Gabriel R. Rozendo (coordenadores); CORRÊA, Davi Beltrão de Rossiter; ROSSITER; Maria Fernanda Campos; BASTOS, Ricardo Víctor Ferreira. (organizadores). **Caderno de pós-graduação em direito: Lei anticorrupção**. Brasília: UniCEUB/ICPD, 2018. 80 p.

¹⁹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.826-A, de 2010**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em: 14 out. 2017, p. 12.

Talvez por esse motivo, a lei tenha trazido o acordo de leniência. O objetivo é trazer de volta a empresa ao caminho da integridade, mantendo as atividades empresariais. E não com o intuito extintivo da atividade econômica, prejudicial a todos.

Seria importante que todos os órgãos e entidades que possuem poderes sancionatórios convergissem nesse entendimento, sob pena de os acordos feitos, e os em andamento, perderem a credibilidade. Haveria risco, inclusive, de que toda a negociação sequer ocorresse, posto que aquele órgão ou entidade que não participou da transação poderia, agindo de forma isolada, sob o manto de proteger o erário ou outro interesse coletivo, prejudicar toda a transação já iniciada, com prejuízo a valores também elevados. Deve-se, pois evitar ao máximo tal comportamento.

Se, mesmo após o cumprimento integral do acordo, ainda houver risco de outras penalidades administrativas que possam impedir a continuidade da atividade empresarial, nenhuma empresa ou empresário sentirá confiança em promover acordos de leniências. Ou dificilmente os celebrará.

Esse tema também foi objeto de consideração pelo TCU, identificado na apreciação dos acórdãos objeto deste estudo, em especial no Acórdão nº 1221/2018 que, pela clareza de argumentos, merece a transcrição de pequenos excertos:

21. Nos diversos processos autuados acerca de fatos conexos aos apurados no âmbito da Operação Lava Jato, o TCU tem, por vezes, promovido a citação de empresas e pessoas físicas que em algum momento celebraram acordos com o Ministério Público ou o Cade. Nas ocasiões, o Tribunal tem usado como base o conjunto fático e as evidências hauridas de fiscalizações do próprio Tribunal e a partir do compartilhamento de provas daquelas instâncias.

22. Em várias oportunidades, manifestei-me no Plenário pela necessidade de preservar a incolumidade do instituto da leniência e da colaboração premiada, de modo a evitar o uso de provas produzidas pelo colaborador contra ele mesmo. A despeito da abrangência dos fatos e das evidências invocadas para a citação/oitiva dos responsáveis, fiz ver que o TCU, por ocasião do julgamento de mérito daqueles processos, deveria ter o cuidado de somente usar, para fins de eventual condenação do colaborador, provas autônomas das produzidas em função de sua colaboração.

[...]

27. Em verdade, pela prática adotada no chamamento dos responsáveis nos processos que envolvem ilícitos investigados no âmbito da Operação Lava Jato, quero crer que a tendência é

justamente a contrária, de o Tribunal preservar a boa-fé e a proteção da confiança legítima dos colaboradores.

28. Dito isso, entendo que o uso de prova fornecida por colaborador contra ele mesmo depende de sua expressa anuência. Tal conclusão possui como fundamentos o direito de não autoincriminação, de propriedade dos documentos particulares e dos princípios da boa-fé subjetiva e da proteção da confiança legítima do colaborador.

29. Como é cediço, o princípio da proteção da confiança legítima implica a necessidade de manutenção de atos administrativos, em sentido amplo, desde que verificada a expectativa legítima, por parte do administrado, de estabilização dos efeitos decorrentes da conduta da Administração.

[...]

31. Afinal, de nada adiantaria alguém procurar um órgão de Estado, entregar provas e informações, obter um benefício, se aqueles elementos pudessem ser livremente usados por outra instância para sancionar o próprio colaborador. Portanto, cabe proteger a legítima expectativa do colaborador de não ser prejudicado pelas provas que ele mesmo forneceu.²⁰⁰

A preservação do princípio da boa-fé e da confiança legítima, que os administrados devem ter em relação a órgãos e entidades do Estado, deve ser sempre perseguida, sob pena de se comprometer os avanços alcançados com a Lei Anticorrupção, desde que foi editada.

Sobre o tema Jessé Torres e Thais Marçal destacam que:

[...] a razão de existir do acordo de leniência o faz convergente com a adoção obrigatória de programas de *compliance*, não para extirpar do mercado as sociedades empresárias que se deixaram enredar em más práticas, mas para destas livrá-las e habilitá-las a honrar, com a seriedade devida, os compromissos com a sua função social, outro dos princípios norteadores da ordem econômica proposta pela Carta Fundamental, sob inspiração do máximo e essencial valor da dignidade da pessoa humana.²⁰¹

Em síntese: todos devem convergir.

²⁰⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.383/2017-5.** Acórdão nº 1221/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201221%252F2018/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 15 out. 2018.

²⁰¹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; MARÇAL, Thaís Boia. **Compliance e Acordo de Leniência são convergência necessária para Brasil crescer.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-jan-28/compliance-acordo-leniencia-sao-convergencia-necessaria>>. Acesso em: 11 set. 2018.

Nas análises empreendidas neste estudo, de pouco adianta o MPF e a CGU negociarem anos a fio acordos de leniência com empresas infratoras da legislação em vigor se o TCU, tempos depois, continuar com o intuito punitivo a ponto de comprometer acordos de leniência já celebrados ou inviabilizar a celebração de instrumentos em negociação.

Por essa razão, o diálogo entre as instituições que detém prerrogativas punitivas ou que podem agir fortemente nesse sentido é fundamental.

No tópico seguinte, serão abordadas experiências de direito comparado e do modelo brasileiro que podem servir de mote para aprimoramentos legislativos ou para o entendimento entre os diversos órgãos, entidades e autoridades públicos no País.

4.2 Diálogo entre instituições e o modelo de Conselho de Estado

Desde a implementação da Lei Anticorrupção, não foi (bem) disciplinado e orquestrado o diálogo entre os entes estatais sobre a (melhor) forma de instrumentalização desse novo marco regulatório estabelecido para o combate à corrupção.

Nessa toada, ações isoladas por parte do MPF, CGU e TCU, na esfera federal, podem trazer severas punições e até mesmo proporcionar, em dadas situações, o *bis in idem* que se busca evitar para não haver penalizações duplas, ou comprometimento da atividade econômica pelo exagero na dosimetria da pena aplicada.

No que toca especificamente ao combate à corrupção, o diálogo institucional é fundamental. Evita situações de conflito institucional que, no mais das vezes, fragiliza as instituições, causa insegurança jurídica e, ainda, afasta infratores da colaboração com o sistema de combate à corrupção. No mais das vezes, o silêncio e a falta de colaboração com o Poder Público estabelecido dificulta ou até mesmo impede que determinadas investigações tenham curso e aprofundamento, mantendo o *status quo* como está.

Na América Latina, para dar início aos exemplos internacionais de como o combate à corrupção, por meio de colaboração entre instituições, pode dar certo, é o caso do Chile.

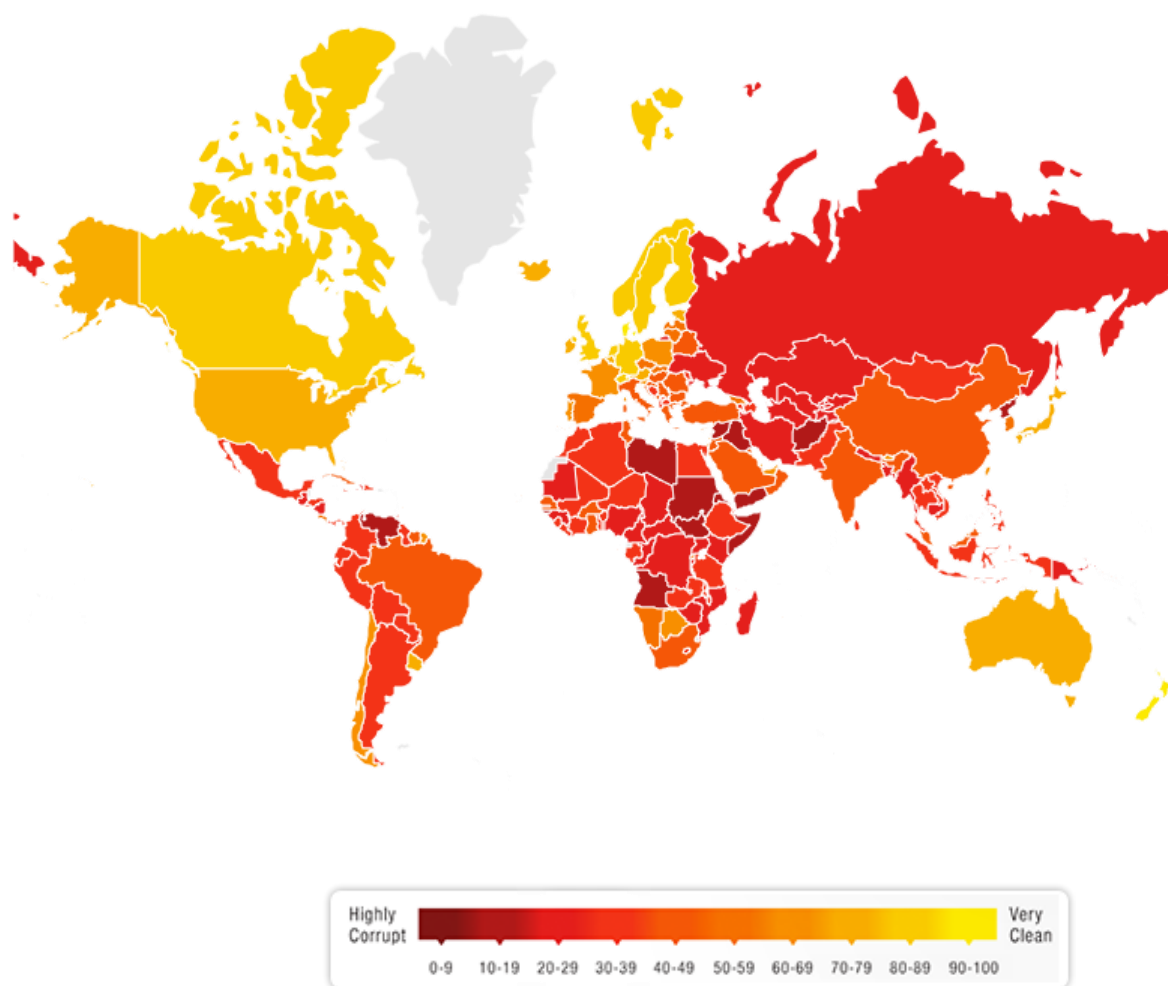
Para que, naquele país, se pudesse combater e reduzir a corrupção, foi necessário um trabalho conjunto entre Governo e instituições financeiras chilenas para que houvesse os resultados almejados,²⁰² demonstrando a importância do diálogo institucional que se espera no Brasil.

Muitos sistemas internacionais assim o fazem, com a criação, por exemplo, de Conselhos de Estado que centralizam, coordenam e fazem a dosimetria das penas, para evitar exageros e até mesmo controlar se as empresas punidas estão cumprindo os acordos realizados ao manter as atividades econômicas.

Ampliando os horizontes, é interessante observar a figura abaixo, que ilustra a Visão Geral do Índice de Percepção da Corrupção de 2016 no mundo:²⁰³

²⁰² SENADO NOTÍCIAS. **Representantes do governo chileno relatam como seu país combate a lavagem de dinheiro.** Brasília: Agência Senado, 16 de março de 2006. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/03/16/representantes-do-governo-chileno-relatam-como-seu-pais-combate-a-lavagem-de-dinheiro>. Acesso em: 10 nov. 2018: “A CPI dos Correios ouviu nesta quinta-feira (16) os depoimentos de Alvaro Del Barrio e Gustavo Rivera Urrutia - representantes, respectivamente, do Ministério da Fazenda do Chile e da Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras do Chile. Eles foram convidados pela Sub-Relatoria de Normas de Combate à Corrupção para relatar como seu país vem combatendo crimes contra o sistema financeiro, como a lavagem de dinheiro. Uma das medidas citadas por Alvaro Del Barrio, advogado-chefe da Unidade de Análise Financeira do Ministério da Fazenda do Chile, foi a criação da regra que obriga os funcionários públicos de seu país a declararem seu patrimônio regularmente, apresentando também informações sobre empréstimos e movimentação de contas correntes.”

²⁰³ TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **Corruption Perceptions Index 2016.** Disponível em https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016?gclid=CjwKCAjw0oveBRAmEiwAzf6_rHH9yrF1KYYKQ8HGK8Urf5UM-p8Xg_RztWY1G2CqL-GTVM6RRpoXBhoCNngQAvD_BwE. Acesso em: 14 out. 2018.

FIGURA 1 – Percepção da Corrupção 2016

Extraíndo-se informações específicas da fonte pesquisada, têm-se o seguinte *ranking* de percepção de corrupção, no mundo, em 2016:

TABELA 10 – CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016

Q Search

2016 Rank	Country	2016 Score	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score	Region
1	Denmark	90	91	92	91	90	Europe and Central Asia
1	New Zealand	90	91	91	91	90	Asia Pacific
3	Finland	89	90	89	89	90	Europe and Central Asia
4	Sweden	88	89	87	89	88	Europe and Central Asia
5	Switzerland	86	86	86	85	86	Europe and Central Asia
6	Norway	85	88	86	86	85	Europe and Central Asia
7	Singapore	84	85	84	86	87	Asia Pacific
8	Netherlands	83	84	83	83	84	Europe and Central Asia
9	Canada	82	83	81	81	84	Americas
10	Germany	81	81	79	78	79	Europe and Central Asia
10	Luxembourg	81	85	82	80	80	Europe and Central Asia
10	United Kingdom	81	81	78	76	74	Europe and Central Asia

[...]

2016 Rank	Country	2016 Score	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score	Region
72	Solomon Islands	42	N/A	N/A	N/A	N/A	Asia Pacific
75	Bulgaria	41	41	43	41	41	Europe and Central Asia
75	Kuwait	41	49	44	43	44	Middle East and North Africa
75	Tunisia	41	38	40	41	41	Middle East and North Africa
75	Turkey	41	42	45	50	49	Europe and Central Asia
79	Belarus	40	32	31	29	31	Europe and Central Asia
79	Brazil	40	38	43	42	43	Americas
79	China	40	37	36	40	39	Asia Pacific
79	India	40	38	38	36	36	Asia Pacific
83	Albania	39	36	33	31	33	Europe and Central Asia
83	Bosnia and Herzegovina	39	38	39	42	42	Europe and Central Asia
83	Jamaica	39	41	38	38	38	Americas
83	Lesotho	39	44	49	49	45	Sub Saharan Africa

[...]

2016 Rank	Country	2016 Score	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score	Region
165	Emirados Árabes Unidos	18	18	18	18	18	Sub Saharan Africa
166	Iraq	17	16	16	16	18	Middle East and North Africa
166	Venezuela	17	17	19	20	19	Americas
168	Guinea-Bissau	16	17	19	19	25	Sub Saharan Africa
169	Afghanistan	15	11	12	8	8	Asia Pacific
170	Libya	14	16	18	15	21	Middle East and North Africa
170	Sudan	14	12	11	11	13	Middle East and North Africa
170	Yemen	14	18	19	18	23	Middle East and North Africa
173	Syria	13	18	20	17	26	Middle East and North Africa
174	Korea (North)	12	8	8	8	8	Asia Pacific
175	South Sudan	11	15	15	14	N/A	Sub Saharan Africa
176	Somalia	10	8	8	8	8	Sub Saharan Africa

Visit www.transparency.org/cpi for more information

2018 Transparency International. Some rights reserved. CC-BY-4.0-DE



Interessante observar que, dentre os cinco primeiros colocados no *ranking* (Dinamarca, Nova Zelândia, Finlândia, Suécia e Suíça), três deles possuem Conselho de Estado (Dinamarca, Finlândia e Suíça)²⁰⁴, indicando a existência de alguma correlação com os baixos índices de corrupção nesses países. Esse ponto específico pode, em outros estudos, ser aprofundado.

Outra informação de destaque é a presença de Singapura entre os 10 países menos corruptos do mundo, ocupando a 7ª posição no *ranking*. É o único país representante da Ásia entre os 10 primeiros, na frente de Japão (20º lugar) e Coréia do Sul (52º lugar).²⁰⁵ Surpreende o fato de estar até na frente do Japão, tido como um dos principais países desenvolvidos do mundo.

²⁰⁴ CONSELHO DE ESTADO. In **Wikipedia**: a enciclopédia livre. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Conselho_de_Estado. Acesso em 14 out. 2018.

²⁰⁵ TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2016*. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016?gclid=CjwKCAjwOoveBRAMeiwAzf6_rHH9yrF1KYYKQ8HGK8Urf5UM-p8Xg_RztWY1G2CqL-GTVM6RRpoXBhoCNngQAvD_BwE. Acesso em: 14 out. 2018.

Não é o escopo principal desta investigação buscar um modelo ideal de como o diálogo entre as instituições pode ocorrer, mas trazer à discussão a importância de que se reveste o tema.

Percebe-se que esse diálogo evita possíveis *bis in idem*. Alerta para a necessidade de haver a correta, justa e adequada dosimetria das penas aplicadas pelos diferentes entes sancionadores. Chama a atenção para a realização de acordos de leniências com os mais diferentes atores, dos mais diferentes segmentos econômicos.

Dois modelos estrangeiros interessam em particular acerca de soluções e mecanismos de diálogo institucional: o dos Estados Unidos da América, em face do *Foreign Corrupt Practices Act of 1977* (FCPA); e o do no Reino Unido, frente ao *Bribery Act 2010* (BA).

Ao final, será considerado também o modelo brasileiro, considerada a Lei nº 12.846/2013.

4.2.1 Modelo de aplicação do *Foreign Corrupt Practices Act of 1977* (FCPA) nos Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos da América - EUA, a Comissão de Valores Mobiliários (*Security and Exchange Commission - SEC*) e o Departamento de Justiça (*Department of Justice - DOJ*) são os órgãos responsáveis por fazer cumprir o FCPA²⁰⁶.

A Comissão de Valores Mobiliários americana (SEC) é uma agência federal responsável pela aplicação das leis de títulos federais e a regulação do setor de valores mobiliários, ações e opções de câmbio, e outros mercados de valores eletrônicos nos Estados Unidos, à semelhança da Comissão de Valores Mobiliários - CVM no Brasil.²⁰⁷

²⁰⁶ O *Foreign Corrupt Practices Act of 1977* é a Lei Americana Anticorrupção no Exterior, de 1977. Foi editada com o objetivo de criar sanções cíveis, administrativas e penais no combate à corrupção comercial internacional.

²⁰⁷ Esta regulada pela BRASIL. **Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6385.htm. Acesso em: 08 ago. 2018.

O Departamento de Justiça (DOJ) americano, por sua vez, e como o próprio nome sugere, é o órgão do governo estadunidense encarregado da administração da Justiça naquele País. Assemelha-se ao Ministério da Justiça brasileiro, mas não se confunde, nem lá, nem aqui, com o Poder Judiciário.

Inicialmente trabalhando isolados, cada um na respectiva esfera de competência, a SEC e o DOJ publicaram, em 2012, um Guia Orientativo sobre o FCPA, na tentativa de minimamente orientar pessoas e empresas a respeito da atuação dos órgãos no combate a corrupção, disciplinando que:

This guide is intended to provide information for businesses and individuals regarding the U.S. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). The guide has been prepared by the staff of the Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission. It is non-binding, informal, and summary in nature, and the information contained herein does not constitute rules or regulations. As such, it is not intended to, does not, and may not be relied upon to create any rights, substantive or procedural, that are enforceable at law by any party, in any criminal, civil, or administrative matter. It is not intended to substitute for the advice of legal counsel on specific issues related to the FCPA. It does not in any way limit the enforcement intentions or litigating positions of the U.S. Department of Justice, the U.S. Securities and Exchange Commission, or any other U.S. government agency.²⁰⁸

A iniciativa é bastante interessante, pois o Guia é completo e abrangente.

Enquanto no Brasil ainda se verifica a ausência de diálogos institucionais de modo a gerar a segurança jurídica suficiente para que envolvidos em atos de corrupção reportem tais condutas às autoridades constituídas, nos EUA a atuação dos

²⁰⁸ THE UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. **Foreign Corrupt Practices Act**. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

Em tradução livre:

“Este guia destina-se a fornecer informações para empresas e indivíduos sobre a Lei de Práticas de Corrupção Estrangeira (FCPA) dos EUA. O guia foi elaborado pelo pessoal da Divisão Criminal do Departamento de Justiça dos EUA e da Divisão de Execução da Comissão de Valores Mobiliários dos EUA. É de natureza não vinculativa, informal e sumária, e as informações contidas neste documento não constituem regras ou regulamentações. Como tal, não se destina a, não é, e não pode ser invocado para criar quaisquer direitos, substantivos ou processuais, que são executórios por lei por qualquer parte, em qualquer matéria penal, civil ou administrativa. Não se destina a substituir a assessoria de aconselhamento jurídico sobre questões específicas relacionadas com a FCPA. Não limita de forma alguma as intenções de execução ou as posições de litigância do Departamento de Justiça dos EUA, da Comissão de Valores Mobiliários dos EUA, ou de qualquer outra agência governamental dos EUA.”

órgãos é levada em consideração conjuntamente, como se verifica em diversas passagens do mesmo Guia:

Self-Reporting, Cooperation, and Remedial Efforts

*While the conduct underlying any FCPA investigation is obviously a fundamental and threshold consideration in deciding what, if any, action to take, **both DOJ and SEC place a high premium on self-reporting, along with cooperation and remedial efforts, in determining the appropriate resolution of FCPA matters.***²⁰⁹

[...]

No campo das penalidades civis, tanto o Departamento de Justiça quanto a Comissão de Valores Mobiliários americana possuem autoridade sob o FCPA:

Civil Penalties

*Although only DOJ has the authority to pursue criminal actions, **both DOJ and SEC have civil enforcement authority under the FCPA.** DOJ may pursue civil actions for anti-bribery violations by domestic concerns (and their officers, directors, employees, agents, or stockholders) and foreign nationals and companies for violations while in the United States, while SEC may pursue civil actions against issuers and their officers, directors, employees, agents, or stockholders for violations of the anti-bribery and the accounting provisions.*²¹⁰

[...]

²⁰⁹ THE UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. **Foreign Corrupt Practices Act**. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019, p. 54.

Em tradução livre:

“Auto-denúncia, cooperação e esforços de reparação

Enquanto a conduta subjacente a qualquer investigação daFCPA é, obviamente, uma consideração fundamental e limiar para decidir qual, se houver, ação a tomar, tanto o Departamento de Justiça quanto a Comissão de Valores Mobiliários colocam um alto valor em auto-denúncia, juntamente com a cooperação e os esforços de reparação em determinar a resolução adequada das questões da FCPA.”

²¹⁰ THE UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. **Foreign Corrupt Practices Act**. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019, p. 69.

Em tradução livre:

“Sanções civis

Embora apenas o Departamento de Justiça tenha a autoridade para persecuções criminais, tanto o Departamento de Justiça quanto a Comissão de Valores Mobiliários têm autoridade de execução civil do FCPA. O Departamento de Justiça pode prosseguir em ações civis por violações antissuborno domésticas (e seus oficiais, diretores, funcionários, agentes ou acionistas) e estrangeiros e empresas por violações enquanto nos Estados Unidos, enquanto a Comissão de Valores Mobiliários pode prosseguir em ações civis contra emitentes e seus oficiais, diretores, empregados, agentes ou acionistas por violações antissuborno e das provisões contábeis.”

O Guia finaliza orientando que, quando os dois órgãos determinam providências, eles se coordenam de modo que o atendimento a apenas um deles resolve a pendência:

When both DOJ and SEC require a company to retain a monitor, the two agencies have been able to coordinate their requirements so that the company can retain one monitor to fulfill both sets of requirements.²¹¹

Verifica-se, portanto, que no modelo norte-americano há uma ação minimamente orquestrada entre as organizações que cuidam do tema, de modo a prestigiar todo o sistema de apuração e punição de atos anticorrupção e antissuborno.

4.2.2 Modelo de aplicação do Bribery Act 2010 no Reino Unido

O Reino Unido é formado pela Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte, todos submetidos ao *Bribery Act 2010* (BA), com um ou outro regramento específico de aplicação em relação aos quatro países, em especial a Escócia.

Diferentemente dos Estados Unidos, no Reino Unido a investigação e processo de fraudes e atos de corrupção graves ou complexos é feita pelo *Serious Fraud Office – SFO*, um departamento de Governo que faz parte do sistema de justiça criminal do Reino Unido com jurisdição na Inglaterra, no País de Gales e na Irlanda do Norte; no entanto, exclui a Escócia, a Ilha de Man e as lhas Channel.

O SFO atua em conjunto com outras entidades:

- *The National Crime Agency’s Economic Crime Command, International Corruption Unit and Bribery and Corruption Intelligence Unit;*
- *The City of London Police, including its Economic Crime Directorate, Action Fraud, and the National Fraud Intelligence Bureau;*

²¹¹ THE UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. **Foreign Corrupt Practices Act**. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019, p. 72.

Em tradução livre:

“Quando ambos, Departamento de Justiça e Comissão de Valores Mobiliários, requerem a uma empresa uma providência, as duas agências têm sido capazes de coordenar os seus requisitos para que a empresa possa adotar uma única providência para atender a ambos os conjuntos de requisitos.”

- *UK police forces and Regional Organised Crime Units, Regional Asset Recovery Teams and Regional Fraud Teams;*
- *HM Revenue & Customs; and*
- *The Financial Conduct Authority.*²¹²

Nenhum processo segue adiante sem a autorização do Diretor do Ministério Público na Inglaterra e no País de Gales (ou do Diretor do Ministério Público da Irlanda do Norte) ou do Diretor do SFO.

Como a entidade que investiga e pune é a mesma, não há conflito de competência com nenhuma outra entidade, diferentemente do que ocorre no Brasil, em que há uma miríade de possibilidades punitivas, por diferentes entes.

No caso da Escócia, esta manteve sistema jurídico próprio, separado da Inglaterra, do País de Gales e da Irlanda do Norte. Os crimes são investigados pelo *Scottish Government Justice Department (SGJD)*.²¹³

Como se pode observar nos modelos norte-americano e britânico, a própria legislação prevê a forma de atuação integrada entre os órgãos, evitando-se sobreposições ou decisões conflitantes.

A experiência brasileira, entretanto, no que toca ao diálogo institucional entre os principais atores do sistema de combate à corrupção, ainda possui pontos que carecem de aperfeiçoamento, como adiante se abordará.

4.2.3 A experiência brasileira

A aplicação da Lei nº 12.846/2013 traz encontros e desencontros entre algumas instituições, apesar do esforço pela ação integrada que o Ministério Público Federal (MPF), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), analisados no presente trabalho, fazem para manter a coerência e a coesão do sistema de combate à corrupção no Brasil.

²¹² *SERIOUS FRAUD OFFICE. About us.* Disponível em <https://www.sfo.gov.uk/about-us/>. Acesso em: 29 set. 2018.

²¹³ *SCOTTISH GOVERNMENT. Crime and Justice Research.* Disponível em: <https://www.gov.scot/Topics/Research/by-topic/crime-and-justice>. Acesso em: 29 set. 2018.

Carlos Ari Sundfeld, analisando tal situação, asseverou que:

O problema está na enorme fragmentação das decisões administrativas e de controle. Mesmo as normas sendo nacionais, cada ente da Federação, e respectivos órgãos de controle externo (tribunais de contas), as interpreta por si e lhes dá execução com liberdade. Isso leva a aplicações bem distintas. E incentiva o personalismo. Nosso sistema normativo público é instável demais.²¹⁴

À guisa ilustrativa sobre o que se entende por desencontro, o cotejamento entre as competências legais outorgadas ao MPF e ao TCU contribuem para demonstrar a sobreposição de competências entre eles:

TABELA 11 – COMPETÊNCIAS DO MPF E TCU

MPF (Lei nº 12.846/2013)	TCU (Lei nº 8.443/1992)
<p>Art. 19. [...]</p> <p>§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.</p>	<p>Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.</p> <p>§ 1º Estará solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo determinado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista no caput deste artigo.</p> <p>§ 2º Nas mesmas circunstâncias do caput deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.</p>

²¹⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. A criação de uma instância administrativa nacional. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/criacao-de-uma-instancia-administrativa-nacional-09012018>. Acesso em: 08 nov. 2018.

No exemplo dado, por meio da Lei Anticorrupção, o MPF pode requerer, ao Juízo competente, a indisponibilidade de bens aptos à reparação integral do dano²¹⁵, que pode ou não a decretar.

Pela Lei Orgânica do TCU, este pode decretar, *sponte propria*, a indisponibilidade de bens do responsável tantos quantos bastem para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.²¹⁶

Em outras palavras: a pessoa jurídica envolvida pode ter a indisponibilidade decretada tanto pelo juízo competente, a pedido do MPF, quanto pelo TCU, por iniciativa própria.

Nesse diapasão, o TCU não só pode, como deve, considerar eventual medida constritiva a pedido do MPF ao cogitar a adoção da indisponibilidade por si próprio, evitando a ocorrência de *bis in idem* no caso concreto. E vice-versa.

Na análise dos acórdãos objeto deste estudo, verificou-se em vários deles a medida constritiva diretamente por parte do TCU, via de regra, nos seguintes moldes:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. decretar cautelarmente, com fundamento no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 273 e 274 do Regimento Interno deste Tribunal, pelo prazo de um ano, a indisponibilidade de bens dos responsáveis a seguir relacionados, devendo esta medida alcançar os bens considerados necessários, para garantir o integral ressarcimento do débito em apuração imputado a cada responsável, no valor atualizado de R\$ 136.418.912,10 (até 22/5/2017), ressaltados os bens financeiros necessários ao sustento das pessoas físicas:

Responsável	CNPJ/CPF
[...]	[...]
[...]	[...]

²¹⁵ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018 art. 19, § 4º.

²¹⁶ BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018, art. 44, § 2º.

9.2. considerar como termo inicial para contagem do prazo fixado no subitem anterior desta deliberação a data de averbação da medida cautelar nos respectivos órgãos de registro dos bens;

9.3. nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal, conceder prazo de até quinze dias, sem efeito suspensivo, aos responsáveis arrolados acima para que se pronunciem, caso queiram, a respeito da adoção da medida cautelar referida no item 9.1, retro;

9.4. determinar à SeinfraOpe que informe aos responsáveis relacionados nos subitens 9.1. que, no âmbito das respostas às aludidas oitivas, fica desde já franqueada a possibilidade de serem indicados os bens por eles considerados essenciais ao sustento e, portanto, não suscetíveis ao alcance da medida cautelar, acompanhados das devidas justificativas;

9.5. determinar à Secretaria Extraordinária de Operações Especiais que adote as medidas determinadas nos subitens 9.3 e 9.4 supra no âmbito dos processos TC [...] e TC [...], que tratam da indisponibilidade de bens de ambos os responsáveis;

[...]

9.10. dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Procuradoria da República em Goiás; ao Juiz Federal Titular da 11ª Vara Federal de Goiás e ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.²¹⁷

Envolvendo pessoas físicas e jurídicas, as medidas de constrição são decretadas principalmente nestes moldes:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. decretar, cautelarmente, com fundamento no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 273 e 274 do Regimento Interno deste Tribunal, pelo prazo de um ano, a indisponibilidade de bens dos responsáveis a seguir relacionados, devendo esta medida alcançar os bens considerados necessários, para garantir o integral ressarcimento do débito em apuração imputado a cada responsável, no valor de R\$ 653.058.328,50 (atualizado até 8/9/2017), ressalvados os bens financeiros necessários ao sustento das pessoas físicas e à manutenção das atividades operacionais da pessoa jurídica:

Responsável	CNPJ/CPF
[...]	[...]
[...]	[...]

²¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo nº TC 004.056/2015-9.** Acórdão 1831/2017. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 23 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2017_33.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

9.2. considerar como termo inicial para contagem do prazo fixado no subitem anterior desta deliberação a data de averbação da medida cautelar nos respectivos órgãos de registro dos bens;

9.3. nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal, conceder prazo de até 15 (quinze) dias, sem efeito suspensivo, aos responsáveis arrolados acima para que se pronunciem, caso queiram, a respeito da adoção da medida cautelar referida no item 9.1 retro, informando-lhes que, no âmbito da respectiva resposta à oitiva, fica, desde já, franqueada a possibilidade de serem indicados os bens por eles considerados essenciais ao sustento das pessoas físicas e à manutenção das atividades operacionais da sociedade empresarial e, portanto, não suscetíveis ao alcance da medida cautelar, acompanhados das devidas justificativas;

9.4. desconsiderar a personalidade jurídica da [...] (CNPJ XXXX), da [...] (CNPJ XXXX), da [...] (CNPJ XXXX), da [...] (CNPJ XXXX) e da [...] (CNPJ XXXX);

[...]

9.7. requisitar à Advocacia-Geral da União que formule pedido perante a 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Foro Central Cível da Comarca de São Paulo, foro competente do processo nº 1069420-76.2017.8.26.0100, com vistas a salvaguardar as medidas de constrição patrimonial contra as empresas [...] e [...], no montante estipulado no subitem 9.1 deste acórdão;

9.8. determinar à SeinfraOperações que:

[...]

9.8.3. diligencie o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) a fim de obter informações sobre as investigações de cartel em licitações da Petrobras S.A. e inclua as informações encaminhadas nestes autos e naquele a ser constituído por força do subitem 9.6 deste acórdão, previamente à expedição das audiências e citações;

[...]

9.10. encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação à Força-Tarefa do Ministério Público Federal no Paraná, à Força-Tarefa da Advocacia-Geral da União no Paraná, ao Juiz Federal Titular da 13ª Vara Federal de Curitiba, ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) e à Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (GRC), para medidas consideradas cabíveis, informando-lhes acerca da possibilidade de, após a assinatura de novos acordos de leniência e/ou delações premiadas, notificar esta Corte de Contas para que se possa deliberar sobre o eventual relaxamento da medida cautelar de indisponibilidade de bens que vier a ser adotada, na medida em que os responsáveis demonstrem pré-disposição para indenizar os danos causados ao erário; [...]²¹⁸

²¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 034.902/2015-5.** Acórdão nº 2014/2017. Relator: Ministro Bruno Dantas, 13 de setembro de 2017. Disponível em:

São louváveis as seguintes preocupações do TCU acerca da indisponibilidade de bens:

- a) são medidas limitadas no tempo, geralmente por um ano;
- b) alcança apenas os bens considerados necessários para garantir o integral ressarcimento do débito;
- c) ressalva os bens financeiros necessários ao sustento das pessoas físicas e à manutenção das atividades operacionais da pessoa jurídica; e
- d) oportunizam aos responsáveis que indiquem os bens que podem ou não ser objeto de constrição;

Há, porém, críticas que se pode fazer em relação à decretação de indisponibilidade diretamente por parte do TCU:

- a) não houve, em nenhum dos acórdãos pesquisados, consulta a outros órgãos e entidades estatais antes da decretação da medida constritiva, para evitar a repetição da indisponibilidade que eventualmente já tenha sido decretada pelo Poder Judiciário ou por outro órgão ou entidade legitimado a fazê-lo;
- b) o Tribunal apenas comunica as demais instâncias a respeito das medidas que adota, notadamente ao MPF, ao Judiciário e à CGU, oportunizando-lhes, porém, informar eventuais acordos de leniência que possibilitem à Corte deliberar sobre o relaxamento da constrição, uma vez já adotada;
- c) há solicitações, mesmo em caso de indisponibilidade já decretada pela Corte, de que a Advocacia-Geral da União adote ainda outras medidas com vistas a salvaguardar a constrição patrimonial em Juízo, podendo-se repetir o ato construtivo sobre o mesmo patrimônio;

O tema, de fato, é polêmico. E a controvérsia reside, basicamente, em dois pontos.

A primeira delas já foi abordada neste estudo, quando o Tribunal de Contas da União editou a Instrução Normativa nº 74/2015,²¹⁹ que trata especificamente da “organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013”, invadindo espaço do legislador ordinário e que é objeto da ADI nº 5294/DF, pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal.

O segundo ponto polêmico reside no entendimento do Min. Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal (STF), ainda sem decisão definitiva transitada em julgado, que considera o TCU incompetente para decretar a indisponibilidade de bens de particular, já apreciada em mais de uma oportunidade, nos seguintes termos:

2. Relativamente ao pedido de levantamento da ordem de indisponibilidade bens, atem para o que consignei ao deferir medida acauteladora nos mandados de segurança nº 34.357 e nº 34.392:

[...]

2. O cerne da questão reside na possibilidade jurídica, ou não, de o Tribunal de Contas da União impor cautelar de indisponibilidade de bens em desfavor de particular. Quanto ao tema, já me manifestei em outras ocasiões, tendo assentado **não reconhecer a órgão administrativo, como é o Tribunal de Contas – auxiliar do Congresso Nacional, no controle da Administração Pública –, poder dessa natureza**. Percebam: não se está a afirmar a ausência do poder geral de cautela do Tribunal de Contas, e, sim, que essa atribuição possui limites dentro dos quais **não se encontra o de bloquear, por ato próprio, dotado de autoexecutoriedade, os bens de particulares contratantes com a Administração Pública**.

Destaco a impropriedade de justificação da medida com base no artigo

²¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20150213/INT2015-074.doc>. Acesso em: 08 jul. 2018. Revogada pela TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre os processo de celebração de acordo de leniência pela Administração pública federal, nos termos da Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo*/TIPO:%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%20NUMATO:%2283%22%20NUMANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20. Acesso em: 15 jan. 2019.

44 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. **O dispositivo está voltado à disciplina da atuação do responsável pelo contrato, servidor público, não abrangendo o particular.** O exame da Lei nº 8.443/1992 respalda o entendimento. O preceito encontra-se na Seção IV, a qual regula a fiscalização de atos e contratos dos quais resulte receita ou despesa, realizados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição. **A lei direciona a servidor público, não a particular.**

No julgamento dos mandados de segurança nº 23.550, da minha relatoria, e nº 29.599, relator o ministro Dias Toffoli, tive a oportunidade de consignar, com fundamento no artigo 71 da Carta da República norma básica regente da atuação do Tribunal de Contas, a inviabilidade de sustação de contrato. Em voto proferido no mandado de segurança nº 24.379, também relatado pelo ministro Dias Toffoli, assentei descaber a imposição de sanção ao particular. O caso sob exame não difere dos citados, **sendo forçosa a conclusão pela impossibilidade de determinação, pelo Tribunal de Contas, de medida cautelar constritiva de direitos, de efeitos práticos tão gravosos como a indisponibilidade de bens, verdadeira sanção patrimonial antecipada.**

Sob o ângulo do risco, percebe-se a ocorrência do denominado perigo na demora reverso, pois a manutenção da medida cautelar pode sujeitar a impetrante à morte civil. A eficácia da tomada de contas especiais nº [...], bem como de outros processos de controle conduzidos pelo Tribunal de Contas, e o ressarcimento por eventuais prejuízos causados ao erário dependem da permanência da construtora em atividade.

[...]

O mesmo raciocínio direciona, em campo precário e efêmero, à suspensão da desconsideração da personalidade jurídica, ante a **ausência de pronunciamento colegiado do Supremo definindo a viabilidade da medida em âmbito administrativo, sem respaldo normativo expresso e sem abertura de contraditório prévio.**

3. Defiro o pedido liminar, **autorizando a livre movimentação dos bens da impetrante que tenham sido declarados indisponíveis, bem assim a suspensão da determinação atinente ao levantamento da própria personalidade jurídica, presente o acórdão nº 2.014/2017, do Tribunal de Contas da União.**²²⁰

Se, na perspectiva de Ministro do Supremo Tribunal Federal, não poderia sequer o Tribunal decretar a indisponibilidade de bens de particular por si só, deveria a Corte de Contas levar em consideração, na dosimetria da pena, eventual constrição efetivada por ato do Poder Judiciário com vistas a garantir a reparação integral de

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35.506/DF.** Relator: Ministro Marco Aurélio. 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313660648&ext=.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019. [grifo nosso]

eventual dano ao erário perpetrado por pessoa jurídica de direito privado alcançada pela Lei nº 12.846/2013.

Pode-se acrescentar à tentativa de orquestrar a ação conjunta entre os diversos órgãos que tratam de corrupção no sistema brasileiro que, em 18 de dezembro de 2015, foi editada a Medida Provisória nº 703,²²¹ que tratou especificamente de acordos de leniência.

Nela, elencou-se outras atividades ao *Parquet*, ampliando significativamente o espectro de atuação do Órgão Ministerial na ocasião, além de outras direcionadas ao TCU, objeto de considerações nesta quadra.

De acordo com as regras estatuídas por aquela Medida à época, o Ministério Público passou a ter papel muito mais relevante na matéria, posto que:

- a) deveria ser comunicado logo após a instauração, e não somente após a conclusão, do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR da pessoa jurídica, com vistas à apuração de eventuais delitos, o que permitiria, desde o início, a atuação do *Parquet* para a adoção de eventuais providências;²²²
- b) poderia figurar ao lado dos órgãos de controle interno da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos e pelos fatos investigados e previstos na Lei Anticorrupção;²²³
- c) impedia, uma vez tendo participado da celebração do acordo de leniência, o ajuizamento ou o prosseguimento da ação já ajuizada por

²²¹ BRASIL. **Medida Provisória nº 703 de 18 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm. Acesso em: 13 out. 2018. [Vigência encerrada no dia 29 de maio de 2016, por Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 27 de 2016].

²²² Antiga redação do art. 15 da Lei nº 12.846/2013, dada pela BRASIL. **Medida Provisória nº 703 de 18 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm. Acesso em: 13 out. 2018. [Vigência encerrada no dia 29 de maio de 2016, por Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 27 de 2016].

²²³ Antiga redação do art. 16 da Lei nº 12.846/2013, dada pela Medida Provisória nº 703/2015. Idem.

qualquer dos legitimados às ações de aplicação de penalidades, de improbidade administrativa ou outras ações de natureza cível;²²⁴

- d) condicionava a celebração de acordo de leniência pelo Chefe do Poder Executivo no caso de ausência de órgão de controle interno no Estado, no Distrito Federal ou no Município, que só poderia ocorrer em conjunto com o *Parquet*, e²²⁵
- e) exigia a participação do Ministério Público na celebração de acordos de leniência pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, nos termos da Lei nº 12.529/2011, se não houvesse concurso material entre a infração à ordem econômica e os ilícitos previstos na Lei Anticorrupção.²²⁶

Sobre o TCU, a partir da instituição da Medida Provisória nº 705, que vigorou apenas entre 21/12/2015²²⁷ e 29/05/2016,²²⁸ houve a instituição de passo até então não previsto, qual seja, a submissão do acordo de leniência ao Tribunal da Contas da União, para avaliação e eventual adoção de medidas cabíveis:

Art. 1º A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15. A comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a instauração do processo administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos.” (NR)

“Art. 16. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no âmbito de suas competências, por meio de seus órgãos de controle interno, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública, celebrar acordo de leniência com

²²⁴ Antiga redação do §12 do art. 16 da Lei nº 12.846/2013, dada pela Medida Provisória nº 703/2015. Idem.

²²⁵ Antiga redação do §13 do art. 16 da Lei nº 12.846/2013, dada pela Medida Provisória nº 703/2015. Idem.

²²⁶ Antiga redação do §2º do art. 29 da Lei nº 12.846/2013, dada pela BRASIL. **Medida Provisória nº 703 de 18 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

²²⁷ BRASIL. **Medida Provisória nº 703 de 18 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/mpv%20703-2015?OpenDocument>. Acesso em: 08 jul. 2018.

²²⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 27, de 2016**. Encerra a vigência da MP no 703, de 18 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Congresso/adc-027-mpv703.htm>. Acesso em: 08 jul. 2018.

as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos e pelos fatos investigados e previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo, de forma que dessa colaboração resulte:

[...]

§ 14. O acordo de leniência depois de assinado será encaminhado ao respectivo Tribunal de Contas, que poderá, nos termos do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, instaurar procedimento administrativo contra a pessoa jurídica celebrante, para apurar prejuízo ao erário, quando entender que o valor constante do acordo não atende o disposto no § 3º.” (NR) (grifo nosso)

A avaliação, por parte do TCU, a respeito da reparação integral do dano, nos termos do art. 16, §3º, da redação original da Lei nº 12.846/2013, é o que gerou e ainda gera polêmica, pois o Tribunal entende que deve dar a palavra final sobre o assunto, apesar de a competência para a celebração do acordo de leniência ser exclusiva da CGU.²²⁹

A propósito, mesmo antes da edição da Medida Provisória, em 21/12/2015, o TCU já havia emitido a Instrução Normativa nº 74, expedida em 11/02/2015, meses antes, portanto, cuidando da “organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013.”²³⁰

Se, ao editar a Medida Provisória, o Presidente da República entendeu que o Tribunal de Contas deveria se manifestar sobre eventual acordo de leniência firmado pela CGU, é porque vislumbrou a necessidade de que aquela Corte de Contas considerasse, em suas decisões internas, o disciplinado pela Controladoria-Geral da União nos mencionados acordos.

²²⁹ Art. 16, §10, da BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2018.

²³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015.** Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisa/#/documento/ato-normativo*/TIPO:%2528%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%2529%20NUMATO:%2274%22%20NUMANOATO:%222015%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Encerrada, 5 meses depois, a vigência da referida Medida Provisória,²³¹ o assunto ainda demanda disciplina por parte do Congresso Nacional, que poderá fazê-lo, por meio de decreto legislativo, regulando as relações jurídicas decorrentes daquele ato provisório.²³² Importante ressaltar que o exercício dessa competência pode ser exercido sem prejuízo da apreciação e votação de lei ordinária que outorgue, ao TCU, competências para além das previstas na Lei Anticorrupção.

4.2.4 Criação de um Conselho de Estado no Brasil

Não há no Brasil um Conselho de Estado, nos moldes da experiência internacional.

A importação do modelo, adequando as estruturas já existentes, pode ser uma das soluções possíveis para que o diálogo ocorra e até mesmo reduza todo o risco de penalidades excessivas, ausência de dosimetria e *bis in idem*.

Há competências e autonomias constitucionais peculiares dadas aos diversos entes, notadamente ao Ministério público e ao Tribunal de Contas da União, instituições que sequer integram a estrutura dos três Poderes definidos separadamente pela Constituição.

Analisando-se mais profundamente o modelo utilizado em outros países, a criação de uma instância administrativa centralizadora poderia ser eventualmente implantada no Brasil, se assim pudesse trazer benefícios ao País no combate à corrupção.

É oportuno destaca-se, nesse caminho, que na Constituição Federal de 1988 houve a previsão de uma espécie de Conselho, vinculado ao Presidente da República,

²³¹ Conforme CONGRESSO NACIONAL. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa nº 27, de 2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Congresso/adc-027-mpv703.htm. Acesso em: 08 jul. 2018.

²³² Art. 62, § 3º, da BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2019.

para pronunciar-se sobre questões relevantes para assegurar a centralização de decisões e de encaminhamentos públicos.²³³

Havendo anomia legislativa e a eventual usurpação de competências entre órgãos do Poder Público, pode haver quebra da estabilidade entre as instituições democráticas. Nesses casos, o Presidente da República pode convocar o Conselho da República para pronunciar-se a esse respeito.²³⁴

Assim como ocorre em outros países,²³⁵ com a figura do Conselho de Estado, o Conselho da República brasileiro poderia ser adaptado para deter competências específicas no combate à corrupção²³⁶ e poderia ser acionado com maior frequência, inclusive nos casos ora em estudo.

Além da centralização das decisões em Conselho de Estado, outras podem ser as formas de diálogo institucional, a serem moldadas na legislação infraconstitucional.

Aliás, já se começam a verificar acordos de leniência com a participação ativa de quatro entes públicos: MPF, AGU e CGU, com o aval do TCU,²³⁷ que denota, a princípio, a boa vontade em buscar a uniformização de entendimentos e a dosimetria apontada neste trabalho.

Como proposta e perspectiva final da presente análise, caminhar nesse sentido, via Congresso Nacional, poderia ser um caminho de sucesso ao Brasil no

²³³ Art. 90 da BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2019.

²³⁴ Art. 5º, *caput*, da BRASIL. **Lei nº 8.041, de 5 de junho de 1990**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8041.htm. Acesso em: 14 jan. 2019.

²³⁵ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário aos artigos 89 e 90. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1305-1310.

²³⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2018: “Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre: [...] II - as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

²³⁷ FABRINI, Fábio. TCU mantém acordo de leniência da Odebrecht. **UOL**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/tcu-mantem-acordo-de-leniencia-da-odebrecht.shtml>. Acesso em: 14 out. 2018.

combate à corrupção, como se depreende da experiência internacional em alguns países.

CONCLUSÃO

A edição da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, trouxe inúmeras novidades e desafios não só para o setor público, mas também para a iniciativa privada, que passou a ter mais regras a observar para evitar o cometimento de infrações à ordem jurídica vigente.

A aplicação de multas elevadas e a publicação extraordinária de decisões condenatórias em processos administrativos de responsabilização – PAR foram mecanismos trazidos pela novel Lei para dar tratamento repressivo àquelas pessoas jurídicas infratoras.

A Lei Anticorrupção trouxe, também, o acordo de leniência para a seara punitiva administrativa, à semelhança do que já era praticado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

A celebração do acordo – cumpridos todos os requisitos necessários para tanto – possibilitou ao particular obter (i) a isenção das penas de publicação extraordinária da condenação; e das de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos; e (ii) a redução da multa aplicável em até 2/3 (dois terços).

O acordo, entretanto, não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado. Essa reparação do dano, inclusive, motivou o Tribunal de Contas da União a, *sponte propria*, querer participar de todo o processo, apesar de a Controladoria-Geral da União possuir papel central nesse sistema de combate à corrupção e ser o único órgão legitimado, pela Lei, 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.

Essa participação mais pujante da Corte de Contas federal motivou a análise das decisões tomadas por ela a partir da edição da Lei, a fim de que se pudesse verificar se estava considerando, ou não, nas sanções que aplica com base na própria Lei Orgânica (Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992), as ações punitivas já

empreendidas por outros órgãos, como a CGU, ou a partir da provocação do Poder Judiciário pelo MPF.

A análise da dosimetria da pena e do princípio do *non bis in idem* (ou *ne bis in idem*) foi também empreendida. Temas áspers, por sinal, principalmente o último, por possuir inúmeras óticas de análise.

A partir dos estudos empreendidos, e para que se pudesse avançar na verificação dos acórdãos da jurisprudência do TCU, fixou-se critérios para aferir *bis in idem* na aplicação das penas previstas na Lei Anticorrupção.

Para os fins desta dissertação, haveria *bis in idem* se ocorresse a conjugação de quatro critérios somados, a saber:

- a) a identidade subjetiva do administrado: mesma pessoa jurídica punida;
- b) a identidade fática: mesmo fato punível;
- c) a identidade de natureza: mesma penalidade, prevista na mesma lei;
- d) a identidade de bem jurídico tutelado: mesmo interesse juridicamente protegido pelo Estado. No caso da Lei Anticorrupção - LAC, o patrimônio público nacional ou estrangeiro, os princípios da administração pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º, LAC).

Os acordos de leniência também foram objeto de análise e estudo neste trabalho, notadamente para comparar o modelo já existente quando da edição da Lei nº 12.846/2013, qual seja, o instituído pela Lei nº 10.149/2000, que promoveu modificações na Lei de Defesa da Concorrência à época (Lei nº 8.884/1994).

A Lei Anticorrupção, por sua vez, foi mais tímida em relação aos benefícios trazidos no bojo do acordo de leniência, visto que, nela, não há a possibilidade de isenção integral, mas tão somente de redução da penalidade, assemelhando-se mais ao Termo de Compromisso de Cessação do que ao próprio Acordo de Leniência definido na Lei do CADE.

Em relação à análise dos acórdãos da jurisprudência do TCU sobre o assunto, foram delimitados, primeiramente, e segundo os critérios metodológicos para a realização da busca, 699 decisões.

Após a aplicação de diversos critérios para obtenção dos acórdãos objeto, *stricto sensu*, de aferição do tema problema, delimitou-se 13 decisões, proferidas entre 2014 e 2018.

O primeiro apontamento sobre elas é que, na parte dispositiva dos acórdãos, em nenhuma delas é sequer mencionada a Lei nº 12.846/2013 como fundamento de validade jurídico-normativo das penalidades aplicadas. O TCU utiliza sempre a própria Lei Orgânica – Lei nº 8.443/1992 – para essa finalidade.

É possível inferir, a partir desse comportamento, que a Corte:

- a) reconhece que a Lei nº 12.846/2013 não é fundamento de validade para a aplicação de penalidades por ela;
- b) evita questionamentos externos a partir das decisões que profere apenas com base na própria Lei Orgânica, inclusive quanto ao *bis in idem*;
- c) possui maior leque de penalidades, e mais gravosas, previsto na própria Lei Orgânica (pagamento de débito apurado, multas e declaração de inidoneidade), do que a Lei nº 12.846/2013 (multa e publicação extraordinária da decisão condenatória);
- d) não depende do Poder Judiciário para aplicar as outras penalidades previstas na Lei nº 12.846/2013, que dependeriam de ação da advocacia pública ou do Ministério Público, pondo em prática a autoexecutoriedade das próprias decisões.

Crítica que se faz é que, com tal posicionamento, o Tribunal vale-se de argumento que serve para justificar qualquer tipo de decisão, o que não se admite, por exemplo, na legislação processual civil vigente.

Por vezes, o TCU se valeu da condição de Corte administrativa de contas e afirmou a força das próprias decisões pela natureza judicante que possui.

Das análises empreendidas nos acórdãos, verificou-se que o TCU, na perspectiva que se traçou para aferir o tema problema, pratica a dosimetria da pena, pelo menos sob o ponto de vista formal e via de regra, evita o *bis in idem* nas decisões que profere.

Aperfeiçoaria o sistema anticorrupção brasileiro a expedição de atos normativos cada vez mais claros. A institucionalização de diálogo permanente entre os diversos órgãos e entidades que lidam com determinados temas também – como é o caso do combate à corrupção no Brasil.

A experiência internacional, como a que ocorre nos Estados Unidos, por exemplo, poderia servir de inspiração não só para o legislador brasileiro, mas para as diversas instituições incumbidas das providências de combate à corrupção, criando sistema integrado que estimulasse, inclusive, eventuais infratores a colaborar com o Poder Público nas apurações realizadas, diminuindo os prejuízos que a corrupção causa não só no Brasil, mas também no mundo.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. 1 ed. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2007.

BONAVIDES, Paulo, FERRAZ, A Constituição de 1987-1988 e a Restauração do Estado de Direito. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BRANDÃO, Ana Regina Marques. Análise da responsabilidade das pessoas jurídicas na Lei 12.846/2013 sob a perspectiva da defesa empresarial. In ROCHA, Lilian Rose Lemos; MELO, Larissa; PINTO, Gabriel R. Rozendo (coordenadores); CORRÊA, Davi Beltrão de Rossiter; ROSSITER; Maria Fernanda Campos; BASTOS, Ricardo Victor Ferreira. (organizadores). **Caderno de pós-graduação em direito: Lei anticorrupção**. Brasília: UniCEUB/ICPD, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL nº 682.610**. Exposição de Motivos. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=97DA16B0EB515AE58F2D86FD5839214E.proposicoesWebExterno2?codteor=735505&fileame=Tramitacao-PL+6826/2010. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.826-A, de 2010**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>. Acesso em: 14 out. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 27, de 2016**. Encerra a vigência da MP no 703, de 18 de dezembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Congresso/adc-027-mpv703.htm. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia Programa de leniência antitruste do CADE**. Brasília: MJ, 2016. Disponível em http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Programa de Leniência**. Disponível em <http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia>. Acesso em 24 nov. 2018.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Resolução nº 05 de 05 de março de 2013**. Aprova a Emenda Regimental n. 01/2013, que altera a seção referente ao Compromisso de Cessação, e renumera os dispositivos regimentais das seções subsequentes. Disponível em: http://www.cade.gov.br/assuntos/normas-e-legislacao/resolucao/resolucao-5_2013.pdf/view. Acesso em: 09 ago. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Governo Federal aplica 30 puni es a empresas por fraude, propina e financiamento ilícito**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/01/governo-federal-pune-30-empresas-por-fraude-propina-e-financiamento-ilicito>. Acesso em: 20 mai. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Responsabiliza o de empresas**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulga o. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Conven o Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1  de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabiliza o administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administra o pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República[2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm . Acesso em: 09 set. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília: Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.149, de 21 de dezembro de 2000.** Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2000] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10149.htm. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm#art127. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência

da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 08 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória no 768, de 2 de fevereiro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República. [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6385.htm. Acesso em: 08 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades Anônimas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6404consol.htm. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.041, de 5 de junho de 1990**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8041.htm. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8137.htm. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2018] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 09 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.** Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 08 ago. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015.** Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Atuação temática. **MPF**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. (5). **Estudo Técnico nº 01/2017**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/comissao-leniencia-colaboracao-premiada/docs/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF. **MPF**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.413.674-SE**. Relator: Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região). Rel. para o acórdão: Min. Benedito Gonçalves, 17 de maio de 2016. Diário de Justiça eletrônico, 31 maio 2016. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1467816&num_registro=201303562469&data=20160531&formato=PDF. Acesso em 29 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5294/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. [Pendente de julgamento.] Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4749773>. Acesso em 29 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 432/MG**. Relator: Ministro Luiz Fux. 10 de outubro de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081118>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35.506/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313660648&ext=.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acompanhamento. Processo TC nº 016.991/2015-0**. Acórdão nº 483/2017. Relator: Bruno Dantas, 22 de março de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=585075>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Relatório de Auditoria. Processo TC nº 019.677/2013-8.** Acórdão nº 992/2017. Relator: Min. Augusto Nardes, 17 de maio de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A992%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.382/2017-9.** Acórdão nº 1744/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 1 de agosto de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1744%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.383/2017-5.** Acórdão nº 1221/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201221%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 021.226/2017-2.** Acórdão nº 1214/2018. Benjamin Zymler, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201214%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação. Processo TC nº 13.382/2017-9.** Acórdão nº 2135/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 12 de setembro de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/12/2135%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/true/1/false>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 014.361/2015-9.** Acórdão nº 2240/2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 26 de setembro de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2240%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 034.902/2015-5.** Acórdão nº 2014/2017. Relator: Ministro Bruno Dantas, 13 de setembro de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202014%252F2017/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo nº TC 004.056/2015-9.** Acórdão nº 1831/2017. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 23 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2017_33.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC 000.630/2012-8.** Acórdão nº 1637/2016. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 29 de junho de 2016. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1637%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 27 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Recurso de Reconsideração. Processo TC nº 019.711/2011-5.** Acórdão nº 1839/2017. Relator: Ministro Bruno Dantas, 23 de agosto de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=596956>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Representação. Processo nº TC 010.656/2013-8.** Acórdão nº 2789/2013. Relator: Ministro Benjamin Zymler, Brasília, DF, 16 de outubro de 2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2789%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 04 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. (Plenário). **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 023.274/2009-0.** Acórdão nº 1304/2017. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 21 de junho de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=584012>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 2ª Câmara. **Tomada de Contas Especial. Processo TC nº 005.377/2013-7.** Acórdão nº 6469/2014. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa, 04 de novembro de 2014. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=7989351&codPapelTramitavel=51933690>. Acesso em: 17 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015.** Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20150213/INT2015-074.doc>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre os processos de celebração de acordo de leniência pela Administração pública federal, nos termos da Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo*/TIPO:%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%20NUMATO:%2283%22%20NUMANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de Jurisprudência:** guia rápido Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/pesquisa-de-jurisprudencia-guia-rapido.htm>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 47, de 15 de fevereiro de 2018.** Indica servidores da SeinfraOperações para participar de Grupo de Trabalho interinstitucional, a ser criado no âmbito da Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, vinculada à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção) do Ministério Público Federal. BTCU Administrativo, p. 2. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/7A/F0/2D/C3/2AE916100B6985162A2818A8/BTCU_31_de_16_02_2018_Normal.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região) **Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR na Medida Cautelar de Arresto em Ação de Improbidade. Processo nº 5045015-79.2015.4.04.7000/PR.** Relatora: Des. Fed. Vânia Hack de Almeida. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41503591340641941104640769064&evento=490&key=6cd02c028e186b5b726cd9ce3ff3e5dd7481ab34c5ccf7ac465fb4aec9e0d2bf&hash=6850a04e35df36c8290ffc4b5ad0550e. Acesso em: 29 jul. 2018.

CANÁRIO, Pedro. Ministério Público não pode fazer acordos de leniência com empresas, decide TRF-4. **Revista Consultor Jurídico**. 22 ago 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-22/ministerio-publico-nao-acordos-leniencia-decide-trf>. Acesso em: 29 jan. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

COSTA, Helena Regina Lobo da. *Ne bis in idem* e Lei Anticorrupção: sobre os limites para a imposição de sanção pelo Estado. **Revista Fórum de Ciências Criminais**. Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 73-90, jan./jun. 2015.

DIP, Ricardo. Tipo Objetivo e Personalização Penal da Lei 12.846/2013. **Revista dos Tribunais**, v. 947, 2014.

FABRINI, Fábio. TCU mantém acordo de leniência da Odebrecht. **UOL**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/tcu-mantem-acordo-de-leniencia-da-odebrecht.shtml>. Acesso em: 14 out. 2018.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário aos artigos 89 e 90. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudo de caso e lições para o futuro. 1. ed. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**. Brasília, ano 4, n. 16, p. 11-75, jul./set. 2005.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. **Revista**

Consultor Jurídico, 25 jul. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-25/opiniaio-artigo-22-lindb-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MARTINES, Fernando. Acordos de Leniência foram tocados pelo MP "ao arrepio da lei", diz ministro do TCU. **Consultor Jurídico**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-set-19/leniencia-foi-tocada-mp-arrepio-lei-ministro-tcu>. Acesso em: 13 out. 2018.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**, Temas de Direito Administrativo. v. 17. São Paulo: Malheiros, 2007.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Leniência, uma história em construção: segurança jurídica e atuação do Estado. **Revista Consultor Jurídico**. 10 mar. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-10/observatorio-constitucional-acordo-leniencia-historia-construcao>. Acesso em: 27 jan. 2019.

NASCIMENTO, Melillo Dinis do (Org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

OECD. New OECD guidance aims to reduce corruption in aid sector. Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/new-oecd-guidance-aims-to-reduce-corruption-in-aid-sector.htm>. Acesso em: 09 jun. 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; MARÇAL, Thaís Boia. **Compliance e Acordo de Leniência são convergência necessária para Brasil crescer**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-jan-28/compliance-acordo-leniencia-sao-convergencia-necessaria>. Acesso em: 11 set. 2018.

PIRES, Breno. TCU dá aval e empresas ficam perto de completar 'circuito da leniência'. **Estadão**. São Paulo, mar. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-da-aval-e-empresas-ficam-perto-de-completar-circuito-da-leniencia,70002228888>. Acesso em: 27 jan. 2019.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

REGULES, Luís Eduardo Patrone. A Lei Anticorrupção e o Terceiro Setor. **Revista dos Tribunais**, v. 947, 2014.

ROCHA, Lilian Rose Lemos; MELO, Larissa; PINTO, Gabriel R. Rozendo (coordenadores); CORRÊA, Davi Beltrão de Rossiter; ROSSITER; Maria Fernanda Campos; BASTOS, Ricardo Victor Ferreira. (organizadores). **Caderno de pós-graduação em direito: Lei anticorrupção**. Brasília: UniCEUB/ICPD, 2018.

SCOTTISH GOVERNMENT. **Crime and Justice Research**. Disponível em: <https://www.gov.scot/Topics/Research/by-topic/crime-and-justice>. Acesso em: 29 set. 2018.

SENADO NOTÍCIAS. **Representantes do governo chileno relatam como seu país combate a lavagem de dinheiro**. Brasília: Agencia Senado, 16 de março de 2006. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/03/16/representantes-do-governo-chileno-relatam-como-seu-pais-combate-a-lavagem-de-dinheiro>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SERIOUS FRAUDE OFFICE. **About us**. Disponível em <https://www.sfo.gov.uk/about-us/>. Acesso em: 29 set. 2018.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SOBRINHO, Jorge Hage. **Lei 12.846/2013: Lei da Empresa Limpa**. **Revista dos Tribunais**, v. 947, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **A criação de uma instância administrativa nacional**. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/criacao-de-uma-instancia-administrativa-nacional-09012018>. Acesso em: 08 nov. 2018.

THE UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. **Foreign Corrupt Practices Act**. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Interpretação do Artigo 30 da Lei nº 12.846/2013. **Revista dos Tribunais**, v. 947, 2014.

APÊNDICE

TABELA 1 – BASE DE DADOS DE ACÓRDÃOS (PRIMEIRO CRITÉRIO: \$CORRUP\$)

2013 – 51 acórdãos (a partir de 02/08/2013, inclusive)

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 2290/2013 ATA 33/2013 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 2324/2013 ATA 33/2013 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 2391/2013 ATA 34/2013 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 2448/2013 ATA 35/2013 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 2451/2013 ATA 35/2013 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 2463/2013 ATA 35/2013 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 2473/2013 ATA 35/2013 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 2593/2013 ATA 37/2013 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 2670/2013 ATA 38/2013 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 2864/2013 ATA 41/2013 - PLENÁRIO
11	ACÓRDÃO 2927/2013 ATA 42/2013 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO 2941/2013 ATA 42/2013 - PLENÁRIO
13	ACÓRDÃO 3023/2013 ATA 45/2013 - PLENÁRIO
14	ACÓRDÃO 3075/2013 ATA 45/2013 - PLENÁRIO
15	ACÓRDÃO 3121/2013 ATA 46/2013 - PLENÁRIO
16	ACÓRDÃO 3125/2013 ATA 46/2013 - PLENÁRIO
17	ACÓRDÃO 3394/2013 ATA 48/2013 - PLENÁRIO
18	ACÓRDÃO 3404/2013 ATA 48/2013 - PLENÁRIO
19	ACÓRDÃO 3410/2013 ATA 48/2013 - PLENÁRIO
20	ACÓRDÃO 3420/2013 ATA 48/2013 - PLENÁRIO
21	ACÓRDÃO 3428/2013 ATA 48/2013 - PLENÁRIO
22	ACÓRDÃO 3611/2013 ATA 49/2013 - PLENÁRIO
23	ACÓRDÃO 3693/2013 ATA 45/2013 - PLENÁRIO
24	ACÓRDÃO 4782/2013 ATA 28/2013 - SEGUNDA CÂMARA
25	ACÓRDÃO 4796/2013 ATA 28/2013 - SEGUNDA CÂMARA
26	ACÓRDÃO 4799/2013 ATA 28/2013 - SEGUNDA CÂMARA
27	ACÓRDÃO 4800/2013 ATA 28/2013 - SEGUNDA CÂMARA
28	ACÓRDÃO 5216/2013 ATA 30/2013 - SEGUNDA CÂMARA
29	ACÓRDÃO 5218/2013 ATA 30/2013 - SEGUNDA CÂMARA
30	ACÓRDÃO 5220/2013 ATA 30/2013 - SEGUNDA CÂMARA
31	ACÓRDÃO 5517/2013 ATA 32/2013 - SEGUNDA CÂMARA
32	ACÓRDÃO 5721/2013 ATA 33/2013 - SEGUNDA CÂMARA
33	ACÓRDÃO 5846/2013 ATA 30/2013 - PRIMEIRA CÂMARA
34	ACÓRDÃO 5937/2013 ATA 31/2013 - PRIMEIRA CÂMARA
35	ACÓRDÃO 6219/2013 ATA 38/2013 - SEGUNDA CÂMARA
36	ACÓRDÃO 6293/2013 ATA 39/2013 - SEGUNDA CÂMARA
37	ACÓRDÃO 6639/2013 ATA 41/2013 - SEGUNDA CÂMARA
38	ACÓRDÃO 6641/2013 ATA 41/2013 - SEGUNDA CÂMARA
39	ACÓRDÃO 6783/2013 ATA 42/2013 - SEGUNDA CÂMARA
40	ACÓRDÃO 6786/2013 ATA 42/2013 - SEGUNDA CÂMARA
41	ACÓRDÃO 6802/2013 ATA 42/2013 - SEGUNDA CÂMARA
42	ACÓRDÃO 6805/2013 ATA 42/2013 - SEGUNDA CÂMARA
43	ACÓRDÃO 7306/2013 ATA 43/2013 - SEGUNDA CÂMARA

Nº	ACÓRDÃO
44	ACÓRDÃO 7309/2013 ATA 43/2013 - SEGUNDA CÂMARA
45	ACÓRDÃO 7317/2013 ATA 43/2013 - SEGUNDA CÂMARA
46	ACÓRDÃO 7445/2013 ATA 38/2013 - PRIMEIRA CÂMARA
47	ACÓRDÃO 7499/2013 ATA 44/2013 - SEGUNDA CÂMARA
48	ACÓRDÃO 8248/2013 ATA 42/2013 - PRIMEIRA CÂMARA
49	ACÓRDÃO 8266/2013 ATA 42/2013 - PRIMEIRA CÂMARA
50	ACÓRDÃO 8512/2013 ATA 43/2013 - PRIMEIRA CÂMARA
51	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6915/2013 ATA 43/2013 - SEGUNDA CÂMARA

2014 – 125 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1014/2014 ATA 12/2014 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 1021/2014 ATA 7/2014 - SEGUNDA CÂMARA
3	ACÓRDÃO 1050/2014 ATA 7/2014 - SEGUNDA CÂMARA
4	ACÓRDÃO 1051/2014 ATA 13/2014 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 1089/2014 ATA 14/2014 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 1159/2014 ATA 8/2014 - SEGUNDA CÂMARA
7	ACÓRDÃO 1338/2014 ATA 18/2014 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 1398/2014 ATA 10/2014 - SEGUNDA CÂMARA
9	ACÓRDÃO 1418/2014 ATA 10/2014 - SEGUNDA CÂMARA
10	ACÓRDÃO 1424/2014 ATA 10/2014 - SEGUNDA CÂMARA
11	ACÓRDÃO 1440/2014 ATA 10/2014 - SEGUNDA CÂMARA
12	ACÓRDÃO 1442/2014 ATA 10/2014 - SEGUNDA CÂMARA
13	ACÓRDÃO 1444/2014 ATA 10/2014 - SEGUNDA CÂMARA
14	ACÓRDÃO 1445/2014 ATA 10/2014 - SEGUNDA CÂMARA
15	ACÓRDÃO 1531/2014 ATA 19/2014 - PLENÁRIO
16	ACÓRDÃO 1538/2014 ATA 11/2014 - SEGUNDA CÂMARA
17	ACÓRDÃO 1549/2014 ATA 11/2014 - SEGUNDA CÂMARA
18	ACÓRDÃO 155/2014 ATA 1/2014 - SEGUNDA CÂMARA
19	ACÓRDÃO 163/2014 ATA 1/2014 - SEGUNDA CÂMARA
20	ACÓRDÃO 1643/2014 ATA 12/2014 - SEGUNDA CÂMARA
21	ACÓRDÃO 1659/2014 ATA 12/2014 - SEGUNDA CÂMARA
22	ACÓRDÃO 1663/2014 ATA 12/2014 - SEGUNDA CÂMARA
23	ACÓRDÃO 1669/2014 ATA 23/2014 - PLENÁRIO
24	ACÓRDÃO 1729/2014 ATA 24/2014 - PLENÁRIO
25	ACÓRDÃO 178/2014 ATA 1/2014 - SEGUNDA CÂMARA
26	ACÓRDÃO 181/2014 ATA 1/2014 - SEGUNDA CÂMARA
27	ACÓRDÃO 1831/2014 ATA 23/2014 - PLENÁRIO
28	ACÓRDÃO 184/2014 ATA 1/2014 - SEGUNDA CÂMARA
29	ACÓRDÃO 189/2014 ATA 1/2014 - SEGUNDA CÂMARA
30	ACÓRDÃO 1906/2014 ATA 14/2014 - SEGUNDA CÂMARA
31	ACÓRDÃO 1907/2014 ATA 14/2014 - SEGUNDA CÂMARA
32	ACÓRDÃO 1927/2014 ATA 27/2014 - PLENÁRIO
33	ACÓRDÃO 1986/2014 ATA 28/2014 - PLENÁRIO
34	ACÓRDÃO 2093/2014 ATA 15/2014 - SEGUNDA CÂMARA
35	ACÓRDÃO 2155/2014 ATA 32/2014 - PLENÁRIO
36	ACÓRDÃO 2217/2014 ATA 16/2014 - SEGUNDA CÂMARA
37	ACÓRDÃO 2229/2014 ATA 16/2014 - SEGUNDA CÂMARA
38	ACÓRDÃO 2231/2014 ATA 16/2014 - SEGUNDA CÂMARA
39	ACÓRDÃO 2232/2014 ATA 16/2014 - SEGUNDA CÂMARA

Nº	ACÓRDÃO
40	ACÓRDÃO 2281/2014 ATA 17/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
41	ACÓRDÃO 2288/2014 ATA 17/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
42	ACÓRDÃO 2333/2014 ATA 17/2014 - SEGUNDA CÂMARA
43	ACÓRDÃO 2450/2014 ATA 18/2014 - SEGUNDA CÂMARA
44	ACÓRDÃO 2451/2014 ATA 36/2014 - PLENÁRIO
45	ACÓRDÃO 2462/2014 ATA 36/2014 - PLENÁRIO
46	ACÓRDÃO 249/2014 ATA 4/2014 - PLENÁRIO
47	ACÓRDÃO 2524/2014 ATA 37/2014 - PLENÁRIO
48	ACÓRDÃO 2569/2014 ATA 38/2014 - PLENÁRIO
49	ACÓRDÃO 2599/2014 ATA 19/2014 - SEGUNDA CÂMARA
50	ACÓRDÃO 267/2014 ATA 2/2014 - SEGUNDA CÂMARA
51	ACÓRDÃO 2675/2014 ATA 39/2014 - PLENÁRIO
52	ACÓRDÃO 2746/2014 ATA 40/2014 - PLENÁRIO
53	ACÓRDÃO 2754/2014 ATA 40/2014 - PLENÁRIO
54	ACÓRDÃO 2832/2014 ATA 41/2014 - PLENÁRIO
55	ACÓRDÃO 2981/2014 ATA 21/2014 - SEGUNDA CÂMARA
56	ACÓRDÃO 2986/2014 ATA 44/2014 - PLENÁRIO
57	ACÓRDÃO 3041/2014 ATA 44/2014 - PLENÁRIO
58	ACÓRDÃO 3047/2014 ATA 44/2014 - PLENÁRIO
59	ACÓRDÃO 3142/2014 ATA 22/2014 - SEGUNDA CÂMARA
60	ACÓRDÃO 3143/2014 ATA 22/2014 - SEGUNDA CÂMARA
61	ACÓRDÃO 3144/2014 ATA 45/2014 - PLENÁRIO
62	ACÓRDÃO 3145/2014 ATA 22/2014 - SEGUNDA CÂMARA
63	ACÓRDÃO 3190/2014 ATA 46/2014 - PLENÁRIO
64	ACÓRDÃO 3210/2014 ATA 46/2014 - PLENÁRIO
65	ACÓRDÃO 3260/2014 ATA 47/2014 - PLENÁRIO
66	ACÓRDÃO 3297/2014 ATA 47/2014 - PLENÁRIO
67	ACÓRDÃO 3304/2014 ATA 47/2014 - PLENÁRIO
68	ACÓRDÃO 3306/2014 ATA 47/2014 - PLENÁRIO
69	ACÓRDÃO 3313/2014 ATA 23/2014 - SEGUNDA CÂMARA
70	ACÓRDÃO 344/2014 ATA 5/2014 - PLENÁRIO
71	ACÓRDÃO 3466/2014 ATA 48/2014 - PLENÁRIO
72	ACÓRDÃO 3509/2014 ATA 41/2014 - PLENÁRIO
73	ACÓRDÃO 3536/2014 ATA 24/2014 - SEGUNDA CÂMARA
74	ACÓRDÃO 3578/2014 ATA 49/2014 - PLENÁRIO
75	ACÓRDÃO 363/2014 ATA 3/2014 - SEGUNDA CÂMARA
76	ACÓRDÃO 3675/2014 ATA 25/2014 - SEGUNDA CÂMARA
77	ACÓRDÃO 3687/2014 ATA 25/2014 - SEGUNDA CÂMARA
78	ACÓRDÃO 3949/2014 ATA 24/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
79	ACÓRDÃO 4038/2014 ATA 27/2014 - SEGUNDA CÂMARA
80	ACÓRDÃO 4050/2014 ATA 27/2014 - SEGUNDA CÂMARA
81	ACÓRDÃO 4228/2014 ATA 28/2014 - SEGUNDA CÂMARA
82	ACÓRDÃO 427/2014 ATA 6/2014 - PLENÁRIO
83	ACÓRDÃO 4369/2014 ATA 28/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
84	ACÓRDÃO 441/2014 ATA 6/2014 - PLENÁRIO
85	ACÓRDÃO 4537/2014 ATA 31/2014 - SEGUNDA CÂMARA
86	ACÓRDÃO 4541/2014 ATA 31/2014 - SEGUNDA CÂMARA
87	ACÓRDÃO 4542/2014 ATA 31/2014 - SEGUNDA CÂMARA
88	ACÓRDÃO 4543/2014 ATA 31/2014 - SEGUNDA CÂMARA
89	ACÓRDÃO 4545/2014 ATA 31/2014 - SEGUNDA CÂMARA
90	ACÓRDÃO 4546/2014 ATA 31/2014 - SEGUNDA CÂMARA

Nº	ACÓRDÃO
91	ACÓRDÃO 4548/2014 ATA 31/2014 - SEGUNDA CÂMARA
92	ACÓRDÃO 4549/2014 ATA 31/2014 - SEGUNDA CÂMARA
93	ACÓRDÃO 4550/2014 ATA 31/2014 - SEGUNDA CÂMARA
94	ACÓRDÃO 4554/2014 ATA 30/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
95	ACÓRDÃO 4690/2014 ATA 31/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
96	ACÓRDÃO 4711/2014 ATA 31/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
97	ACÓRDÃO 4873/2014 ATA 33/2014 - SEGUNDA CÂMARA
98	ACÓRDÃO 4877/2014 ATA 33/2014 - SEGUNDA CÂMARA
99	ACÓRDÃO 5170/2014 ATA 34/2014 - SEGUNDA CÂMARA
100	ACÓRDÃO 5181/2014 ATA 34/2014 - SEGUNDA CÂMARA
101	ACÓRDÃO 527/2014 ATA 4/2014 - SEGUNDA CÂMARA
102	ACÓRDÃO 568/2014 ATA 7/2014 - PLENÁRIO
103	ACÓRDÃO 573/2014 ATA 7/2014 - PLENÁRIO
104	ACÓRDÃO 5801/2014 ATA 37/2014 - SEGUNDA CÂMARA
105	ACÓRDÃO 5807/2014 ATA 37/2014 - SEGUNDA CÂMARA
106	ACÓRDÃO 5809/2014 ATA 37/2014 - SEGUNDA CÂMARA
107	ACÓRDÃO 640/2014 ATA 8/2014 - PLENÁRIO
108	ACÓRDÃO 641/2014 ATA 8/2014 - PLENÁRIO
109	ACÓRDÃO 6783/2014 ATA 41/2014 - SEGUNDA CÂMARA
110	ACÓRDÃO 6829/2014 ATA 41/2014 - SEGUNDA CÂMARA
111	ACÓRDÃO 7761/2014 ATA 44/2014 - SEGUNDA CÂMARA
112	ACÓRDÃO 7929/2014 ATA 44/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
113	ACÓRDÃO 7961/2014 ATA 45/2014 - SEGUNDA CÂMARA
114	ACÓRDÃO 802/2014 ATA 10/2014 - PLENÁRIO
115	ACÓRDÃO 806/2014 ATA 10/2014 - PLENÁRIO
116	ACÓRDÃO 838/2014 ATA 6/2014 - SEGUNDA CÂMARA
117	ACÓRDÃO 857/2014 ATA 6/2014 - SEGUNDA CÂMARA
118	ACÓRDÃO 858/2014 ATA 6/2014 - SEGUNDA CÂMARA
119	ACÓRDÃO 859/2014 ATA 6/2014 - SEGUNDA CÂMARA
120	ACÓRDÃO 860/2014 ATA 6/2014 - SEGUNDA CÂMARA
121	ACÓRDÃO 863/2014 ATA 6/2014 - SEGUNDA CÂMARA
122	ACÓRDÃO 883/2014 ATA 6/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
123	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 3320/2014 ATA 48/2014 - PLENÁRIO
124	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 3379/2014 ATA 48/2014 - PLENÁRIO
125	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6158/2014 ATA 37/2014 - PRIMEIRA CÂMARA

2015 – 80 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1019/2015 ATA 15/2015 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 10997/2015 ATA 41/2015 - SEGUNDA CÂMARA
3	ACÓRDÃO 114/2015 ATA 2/2015 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 1162/2015 ATA 17/2015 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 1207/2015 ATA 18/2015 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 1210/2015 ATA 18/2015 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 1238/2015 ATA 18/2015 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 1273/2015 ATA 19/2015 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 1298/2015 ATA 19/2015 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 1299/2015 ATA 19/2015 - PLENÁRIO

Nº	ACÓRDÃO
11	ACÓRDÃO 1430/2015 ATA 21/2015 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO 1434/2015 ATA 21/2015 - PLENÁRIO
13	ACÓRDÃO 1451/2015 ATA 21/2015 - PLENÁRIO
14	ACÓRDÃO 1453/2015 ATA 21/2015 - PLENÁRIO
15	ACÓRDÃO 1511/2015 ATA 23/2015 - PLENÁRIO
16	ACÓRDÃO 1521/2015 ATA 23/2015 - PLENÁRIO
17	ACÓRDÃO 1529/2015 ATA 6/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
18	ACÓRDÃO 1569/2015 ATA 24/2015 - PLENÁRIO
19	ACÓRDÃO 1570/2015 ATA 24/2015 - PLENÁRIO
20	ACÓRDÃO 1707/2015 ATA 8/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
21	ACÓRDÃO 1857/2015 ATA 30/2015 - PLENÁRIO
22	ACÓRDÃO 1867/2015 ATA 30/2015 - PLENÁRIO
23	ACÓRDÃO 1871/2015 ATA 12/2015 - SEGUNDA CÂMARA
24	ACÓRDÃO 1941/2015 ATA 31/2015 - PLENÁRIO
25	ACÓRDÃO 1990/2015 ATA 32/2015 - PLENÁRIO
26	ACÓRDÃO 2135/2015 ATA 34/2015 - PLENÁRIO
27	ACÓRDÃO 2163/2015 ATA 34/2015 - PLENÁRIO
28	ACÓRDÃO 2165/2015 ATA 34/2015 - PLENÁRIO
29	ACÓRDÃO 2166/2015 ATA 34/2015 - PLENÁRIO
30	ACÓRDÃO 2167/2015 ATA 34/2015 - PLENÁRIO
31	ACÓRDÃO 2168/2015 ATA 34/2015 - PLENÁRIO
32	ACÓRDÃO 225/2015 ATA 5/2015 - PLENÁRIO
33	ACÓRDÃO 2252/2015 ATA 36/2015 - PLENÁRIO
34	ACÓRDÃO 2253/2015 ATA 36/2015 - PLENÁRIO
35	ACÓRDÃO 227/2015 ATA 5/2015 - PLENÁRIO
36	ACÓRDÃO 228/2015 ATA 5/2015 - PLENÁRIO
37	ACÓRDÃO 2317/2015 ATA 37/2015 - PLENÁRIO
38	ACÓRDÃO 2322/2015 ATA 37/2015 - PLENÁRIO
39	ACÓRDÃO 2428/2015 ATA 39/2015 - PLENÁRIO
40	ACÓRDÃO 2461/2015 ATA 40/2015 - PLENÁRIO
41	ACÓRDÃO 2512/2015 ATA 41/2015 - PLENÁRIO
42	ACÓRDÃO 2532/2015 ATA 41/2015 - PLENÁRIO
43	ACÓRDÃO 2535/2015 ATA 41/2015 - PLENÁRIO
44	ACÓRDÃO 2622/2015 ATA 42/2015 - PLENÁRIO
45	ACÓRDÃO 2677/2015 ATA 15/2015 - SEGUNDA CÂMARA
46	ACÓRDÃO 2734/2015 ATA 43/2015 - PLENÁRIO
47	ACÓRDÃO 2824/2015 ATA 44/2015 - PLENÁRIO
48	ACÓRDÃO 2960/2015 ATA 46/2015 - PLENÁRIO
49	ACÓRDÃO 2967/2015 ATA 17/2015 - SEGUNDA CÂMARA
50	ACÓRDÃO 2970/2015 ATA 46/2015 - PLENÁRIO
51	ACÓRDÃO 3008/2015 ATA 48/2015 - PLENÁRIO
52	ACÓRDÃO 3010/2015 ATA 17/2015 - SEGUNDA CÂMARA
53	ACÓRDÃO 3071/2015 ATA 18/2015 - SEGUNDA CÂMARA
54	ACÓRDÃO 3089/2015 ATA 50/2015 - PLENÁRIO
55	ACÓRDÃO 3334/2015 ATA 51/2015 - PLENÁRIO
56	ACÓRDÃO 3343/2015 ATA 51/2015 - PLENÁRIO
57	ACÓRDÃO 3345/2015 ATA 51/2015 - PLENÁRIO
58	ACÓRDÃO 3358/2015 ATA 51/2015 - PLENÁRIO
59	ACÓRDÃO 3365/2015 ATA 19/2015 - SEGUNDA CÂMARA
60	ACÓRDÃO 353/2015 ATA 7/2015 - PLENÁRIO
61	ACÓRDÃO 3614/2015 ATA 22/2015 - SEGUNDA CÂMARA

Nº	ACÓRDÃO
62	ACÓRDÃO 3696/2015 ATA 23/2015 - SEGUNDA CÂMARA
63	ACÓRDÃO 376/2015 ATA 2/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
64	ACÓRDÃO 4046/2015 ATA 23/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
65	ACÓRDÃO 4556/2015 ATA 25/2015 - SEGUNDA CÂMARA
66	ACÓRDÃO 4891/2015 ATA 30/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
67	ACÓRDÃO 492/2015 ATA 8/2015 - PLENÁRIO
68	ACÓRDÃO 5038/2015 ATA 26/2015 - SEGUNDA CÂMARA
69	ACÓRDÃO 60/2015 ATA 1/2015 - PLENÁRIO
70	ACÓRDÃO 6662/2015 ATA 31/2015 - SEGUNDA CÂMARA
71	ACÓRDÃO 678/2015 ATA 11/2015 - PLENÁRIO
72	ACÓRDÃO 754/2015 ATA 12/2015 - PLENÁRIO
73	ACÓRDÃO 7778/2015 ATA 33/2015 - SEGUNDA CÂMARA
74	ACÓRDÃO 796/2015 ATA 5/2015 - SEGUNDA CÂMARA
75	ACÓRDÃO 824/2015 ATA 13/2015 - PLENÁRIO
76	ACÓRDÃO 835/2015 ATA 13/2015 - PLENÁRIO
77	ACÓRDÃO 8695/2015 ATA 34/2015 - SEGUNDA CÂMARA
78	ACÓRDÃO 92/2015 ATA 2/2015 - PLENÁRIO
79	ACÓRDÃO 9569/2015 ATA 37/2015 - SEGUNDA CÂMARA
80	ACÓRDÃO 995/2015 ATA 15/2015 - PLENÁRIO

2016 – 144 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 10464/2016 ATA 33/2016 - SEGUNDA CÂMARA
2	ACÓRDÃO 1071/2016 ATA 15/2016 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 1075/2016 ATA 15/2016 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 1076/2016 ATA 15/2016 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 1086/2016 ATA 15/2016 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 11511/2016 ATA 38/2016 - SEGUNDA CÂMARA
7	ACÓRDÃO 1154/2016 ATA 16/2016 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 117/2016 ATA 2/2016 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 118/2016 ATA 2/2016 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 11915/2016 ATA 39/2016 - SEGUNDA CÂMARA
11	ACÓRDÃO 120/2016 ATA 2/2016 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO 121/2016 ATA 2/2016 - PLENÁRIO
13	ACÓRDÃO 128/2016 ATA 2/2016 - PLENÁRIO
14	ACÓRDÃO 1286/2016 ATA 4/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
15	ACÓRDÃO 13196/2016 ATA 42/2016 - SEGUNDA CÂMARA
16	ACÓRDÃO 1332/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
17	ACÓRDÃO 1334/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
18	ACÓRDÃO 1350/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
19	ACÓRDÃO 1351/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
20	ACÓRDÃO 1388/2016 ATA 19/2016 - PLENÁRIO
21	ACÓRDÃO 1397/2016 ATA 19/2016 - PLENÁRIO
22	ACÓRDÃO 1406/2016 ATA 19/2016 - PLENÁRIO
23	ACÓRDÃO 1408/2016 ATA 19/2016 - PLENÁRIO
24	ACÓRDÃO 1413/2016 ATA 19/2016 - PLENÁRIO
25	ACÓRDÃO 1439/2016 ATA 16/2016 - PLENÁRIO
26	ACÓRDÃO 1441/2016 ATA 20/2016 - PLENÁRIO
27	ACÓRDÃO 1472/2016 ATA 21/2016 - PLENÁRIO
28	ACÓRDÃO 1481/2016 ATA 21/2016 - PLENÁRIO

Nº	ACÓRDÃO
29	ACÓRDÃO 1526/2016 ATA 23/2016 - PLENÁRIO
30	ACÓRDÃO 1534/2016 ATA 23/2016 - PLENÁRIO
31	ACÓRDÃO 1535/2016 ATA 23/2016 - PLENÁRIO
32	ACÓRDÃO 1583/2016 ATA 24/2016 - PLENÁRIO
33	ACÓRDÃO 1590/2016 ATA 24/2016 - PLENÁRIO
34	ACÓRDÃO 1637/2016 ATA 25/2016 - PLENÁRIO
35	ACÓRDÃO 1716/2016 ATA 26/2016 - PLENÁRIO
36	ACÓRDÃO 1720/2016 ATA 26/2016 - PLENÁRIO
37	ACÓRDÃO 1726/2016 ATA 26/2016 - PLENÁRIO
38	ACÓRDÃO 1730/2016 ATA 26/2016 - PLENÁRIO
39	ACÓRDÃO 1746/2016 ATA 26/2016 - PLENÁRIO
40	ACÓRDÃO 1747/2016 ATA 26/2016 - PLENÁRIO
41	ACÓRDÃO 1800/2016 ATA 6/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
42	ACÓRDÃO 1807/2016 ATA 27/2016 - PLENÁRIO
43	ACÓRDÃO 1820/2016 ATA 27/2016 - PLENÁRIO
44	ACÓRDÃO 1826/2016 ATA 27/2016 - PLENÁRIO
45	ACÓRDÃO 1865/2016 ATA 28/2016 - PLENÁRIO
46	ACÓRDÃO 188/2016 ATA 3/2016 - PLENÁRIO
47	ACÓRDÃO 1898/2016 ATA 28/2016 - PLENÁRIO
48	ACÓRDÃO 1933/2016 ATA 29/2016 - PLENÁRIO
49	ACÓRDÃO 1935/2016 ATA 29/2016 - PLENÁRIO
50	ACÓRDÃO 1943/2016 ATA 29/2016 - PLENÁRIO
51	ACÓRDÃO 1944/2016 ATA 29/2016 - PLENÁRIO
52	ACÓRDÃO 2006/2016 ATA 30/2016 - PLENÁRIO
53	ACÓRDÃO 2021/2016 ATA 4/2016 - SEGUNDA CÂMARA
54	ACÓRDÃO 2063/2016 ATA 31/2016 - PLENÁRIO
55	ACÓRDÃO 2068/2016 ATA 31/2016 - PLENÁRIO
56	ACÓRDÃO 2109/2016 ATA 32/2016 - PLENÁRIO
57	ACÓRDÃO 2218/2016 ATA 33/2016 - PLENÁRIO
58	ACÓRDÃO 2337/2016 ATA 35/2016 - PLENÁRIO
59	ACÓRDÃO 2428/2016 ATA 36/2016 - PLENÁRIO
60	ACÓRDÃO 2433/2016 ATA 36/2016 - PLENÁRIO
61	ACÓRDÃO 2462/2016 ATA 36/2016 - PLENÁRIO
62	ACÓRDÃO 2523/2016 ATA 38/2016 - PLENÁRIO
63	ACÓRDÃO 2574/2016 ATA 39/2016 - PLENÁRIO
64	ACÓRDÃO 2692/2016 ATA 41/2016 - PLENÁRIO
65	ACÓRDÃO 272/2016 ATA 4/2016 - PLENÁRIO
66	ACÓRDÃO 2731/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA
67	ACÓRDÃO 2735/2016 ATA 43/2016 - PLENÁRIO
68	ACÓRDÃO 2747/2016 ATA 43/2016 - PLENÁRIO
69	ACÓRDÃO 2784/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA
70	ACÓRDÃO 2796/2016 ATA 14/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
71	ACÓRDÃO 2810/2016 ATA 45/2016 - PLENÁRIO
72	ACÓRDÃO 2839/2016 ATA 46/2016 - PLENÁRIO
73	ACÓRDÃO 2904/2016 ATA 47/2016 - PLENÁRIO
74	ACÓRDÃO 2937/2016 ATA 47/2016 - PLENÁRIO
75	ACÓRDÃO 2979/2016 ATA 48/2016 - PLENÁRIO
76	ACÓRDÃO 2986/2016 ATA 15/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
77	ACÓRDÃO 300/2016 ATA 4/2016 - PLENÁRIO
78	ACÓRDÃO 3052/2016 ATA 49/2016 - PLENÁRIO
79	ACÓRDÃO 3054/2016 ATA 49/2016 - PLENÁRIO

Nº	ACÓRDÃO
80	ACÓRDÃO 3057/2016 ATA 49/2016 - PLENÁRIO
81	ACÓRDÃO 3059/2016 ATA 49/2016 - PLENÁRIO
82	ACÓRDÃO 3080/2016 ATA 49/2016 - PLENÁRIO
83	ACÓRDÃO 3088/2016 ATA 49/2016 - PLENÁRIO
84	ACÓRDÃO 3104/2016 ATA 16/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
85	ACÓRDÃO 3110/2016 ATA 16/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
86	ACÓRDÃO 3148/2016 ATA 50/2016 - PLENÁRIO
87	ACÓRDÃO 3166/2016 ATA 50/2016 - PLENÁRIO
88	ACÓRDÃO 3171/2016 ATA 50/2016 - PLENÁRIO
89	ACÓRDÃO 3181/2016 ATA 50/2016 - PLENÁRIO
90	ACÓRDÃO 3352/2016 ATA 17/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
91	ACÓRDÃO 348/2016 ATA 5/2016 - PLENÁRIO
92	ACÓRDÃO 3514/2016 ATA 7/2016 - SEGUNDA CÂMARA
93	ACÓRDÃO 3609/2016 ATA 8/2016 - SEGUNDA CÂMARA
94	ACÓRDÃO 3656/2016 ATA 19/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
95	ACÓRDÃO 3665/2016 ATA 19/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
96	ACÓRDÃO 431/2016 ATA 6/2016 - PLENÁRIO
97	ACÓRDÃO 434/2016 ATA 6/2016 - PLENÁRIO
98	ACÓRDÃO 4371/2016 ATA 10/2016 - SEGUNDA CÂMARA
99	ACÓRDÃO 4472/2016 ATA 11/2016 - SEGUNDA CÂMARA
100	ACÓRDÃO 4508/2016 ATA 11/2016 - SEGUNDA CÂMARA
101	ACÓRDÃO 4621/2016 ATA 24/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
102	ACÓRDÃO 4636/2016 ATA 24/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
103	ACÓRDÃO 474/2016 ATA 6/2016 - PLENÁRIO
104	ACÓRDÃO 4932/2016 ATA 26/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
105	ACÓRDÃO 4944/2016 ATA 26/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
106	ACÓRDÃO 4952/2016 ATA 13/2016 - SEGUNDA CÂMARA
107	ACÓRDÃO 531/2016 ATA 7/2016 - PLENÁRIO
108	ACÓRDÃO 5386/2016 ATA 29/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
109	ACÓRDÃO 544/2016 ATA 7/2016 - PLENÁRIO
110	ACÓRDÃO 5529/2016 ATA 30/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
111	ACÓRDÃO 5646/2016 ATA 31/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
112	ACÓRDÃO 5918/2016 ATA 16/2016 - SEGUNDA CÂMARA
113	ACÓRDÃO 6087/2016 ATA 34/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
114	ACÓRDÃO 6685/2016 ATA 38/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
115	ACÓRDÃO 6861/2016 ATA 40/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
116	ACÓRDÃO 6866/2016 ATA 40/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
117	ACÓRDÃO 710/2016 ATA 10/2016 - PLENÁRIO
118	ACÓRDÃO 714/2016 ATA 10/2016 - PLENÁRIO
119	ACÓRDÃO 7277/2016 ATA 20/2016 - SEGUNDA CÂMARA
120	ACÓRDÃO 7583/2016 ATA 43/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
121	ACÓRDÃO 782/2016 ATA 11/2016 - PLENÁRIO
122	ACÓRDÃO 795/2016 ATA 11/2016 - PLENÁRIO
123	ACÓRDÃO 8035/2016 ATA 23/2016 - SEGUNDA CÂMARA
124	ACÓRDÃO 8603/2016 ATA 25/2016 - SEGUNDA CÂMARA
125	ACÓRDÃO 879/2016 ATA 3/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
126	ACÓRDÃO 880/2016 ATA 3/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
127	ACÓRDÃO 8802/2016 ATA 27/2016 - SEGUNDA CÂMARA
128	ACÓRDÃO 922/2016 ATA 13/2016 - PLENÁRIO
129	ACÓRDÃO 930/2016 ATA 13/2016 - PLENÁRIO
130	ACÓRDÃO 948/2016 ATA 13/2016 - PLENÁRIO

Nº	ACÓRDÃO
131	ACÓRDÃO 9996/2016 ATA 32/2016 - SEGUNDA CÂMARA
132	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1294/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
133	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1295/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
134	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1296/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
135	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1297/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
136	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1298/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
137	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1299/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
138	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1300/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
139	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1301/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO
140	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2000/2016 ATA 4/2016 - SEGUNDA CÂMARA
141	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2156/2016 ATA 33/2016 - PLENÁRIO
142	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2294/2016 ATA 35/2016 - PLENÁRIO
143	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 8941/2016 ATA 28/2016 - SEGUNDA CÂMARA
144	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9704/2016 ATA 30/2016 - SEGUNDA CÂMARA

2017 – 152 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1002/2017 ATA 17/2017 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 10317/2017 ATA 45/2017 - SEGUNDA CÂMARA
3	ACÓRDÃO 10362/2017 ATA 45/2017 - SEGUNDA CÂMARA
4	ACÓRDÃO 10532/2017 ATA 43/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
5	ACÓRDÃO 1064/2017 ATA 18/2017 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 1069/2017 ATA 18/2017 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 1070/2017 ATA 18/2017 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 1075/2017 ATA 18/2017 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 1083/2017 ATA 18/2017 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 1117/2017 ATA 19/2017 - PLENÁRIO
11	ACÓRDÃO 1122/2017 ATA 19/2017 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO 1127/2017 ATA 19/2017 - PLENÁRIO
13	ACÓRDÃO 1129/2017 ATA 19/2017 - PLENÁRIO
14	ACÓRDÃO 1130/2017 ATA 19/2017 - PLENÁRIO
15	ACÓRDÃO 1130/2017 ATA 5/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
16	ACÓRDÃO 1132/2017 ATA 19/2017 - PLENÁRIO
17	ACÓRDÃO 1154/2017 ATA 14/2017 - PLENÁRIO
18	ACÓRDÃO 1155/2017 ATA 14/2017 - PLENÁRIO
19	ACÓRDÃO 1171/2017 ATA 20/2017 - PLENÁRIO
20	ACÓRDÃO 1191/2017 ATA 20/2017 - PLENÁRIO
21	ACÓRDÃO 1250/2017 ATA 21/2017 - PLENÁRIO
22	ACÓRDÃO 1304/2017 ATA 22/2017 - PLENÁRIO
23	ACÓRDÃO 1306/2017 ATA 22/2017 - PLENÁRIO

Nº	ACÓRDÃO
24	ACÓRDÃO 1320/2017 ATA 23/2017 - PLENÁRIO
25	ACÓRDÃO 1348/2017 ATA 24/2017 - PLENÁRIO
26	ACÓRDÃO 1411/2017 ATA 25/2017 - PLENÁRIO
27	ACÓRDÃO 1419/2017 ATA 25/2017 - PLENÁRIO
28	ACÓRDÃO 1427/2017 ATA 25/2017 - PLENÁRIO
29	ACÓRDÃO 1469/2017 ATA 26/2017 - PLENÁRIO
30	ACÓRDÃO 1484/2017 ATA 6/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
31	ACÓRDÃO 1552/2017 ATA 27/2017 - PLENÁRIO
32	ACÓRDÃO 1601/2017 ATA 28/2017 - PLENÁRIO
33	ACÓRDÃO 167/2017 ATA 4/2017 - PLENÁRIO
34	ACÓRDÃO 1674/2017 ATA 29/2017 - PLENÁRIO
35	ACÓRDÃO 170/2017 ATA 4/2017 - PLENÁRIO
36	ACÓRDÃO 1704/2017 ATA 30/2017 - PLENÁRIO
37	ACÓRDÃO 1706/2017 ATA 30/2017 - PLENÁRIO
38	ACÓRDÃO 1708/2017 ATA 30/2017 - PLENÁRIO
39	ACÓRDÃO 1730/2017 ATA 18/2017 - PLENÁRIO
40	ACÓRDÃO 1734/2017 ATA 8/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
41	ACÓRDÃO 1786/2017 ATA 31/2017 - PLENÁRIO
42	ACÓRDÃO 1790/2017 ATA 31/2017 - PLENÁRIO
43	ACÓRDÃO 1798/2017 ATA 31/2017 - PLENÁRIO
44	ACÓRDÃO 1827/2017 ATA 33/2017 - PLENÁRIO
45	ACÓRDÃO 1829/2017 ATA 33/2017 - PLENÁRIO
46	ACÓRDÃO 1831/2017 ATA 33/2017 - PLENÁRIO
47	ACÓRDÃO 1839/2017 ATA 33/2017 - PLENÁRIO
48	ACÓRDÃO 1879/2017 ATA 34/2017 - PLENÁRIO
49	ACÓRDÃO 1899/2017 ATA 34/2017 - PLENÁRIO
50	ACÓRDÃO 1905/2017 ATA 34/2017 - PLENÁRIO
51	ACÓRDÃO 1926/2017 ATA 19/2017 - PLENÁRIO
52	ACÓRDÃO 1948/2017 ATA 35/2017 - PLENÁRIO
53	ACÓRDÃO 1959/2017 ATA 35/2017 - PLENÁRIO
54	ACÓRDÃO 2005/2017 ATA 36/2017 - PLENÁRIO
55	ACÓRDÃO 2014/2017 ATA 36/2017 - PLENÁRIO
56	ACÓRDÃO 2018/2017 ATA 36/2017 - PLENÁRIO
57	ACÓRDÃO 2021/2017 ATA 36/2017 - PLENÁRIO
58	ACÓRDÃO 2034/2017 ATA 10/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
59	ACÓRDÃO 2062/2017 ATA 37/2017 - PLENÁRIO
60	ACÓRDÃO 2069/2017 ATA 37/2017 - PLENÁRIO
61	ACÓRDÃO 21/2017 ATA 1/2017 - PLENÁRIO
62	ACÓRDÃO 2121/2017 ATA 39/2017 - PLENÁRIO
63	ACÓRDÃO 2127/2017 ATA 39/2017 - PLENÁRIO
64	ACÓRDÃO 2193/2017 ATA 40/2017 - PLENÁRIO
65	ACÓRDÃO 2207/2017 ATA 40/2017 - PLENÁRIO
66	ACÓRDÃO 2284/2017 ATA 41/2017 - PLENÁRIO
67	ACÓRDÃO 2294/2017 ATA 6/2017 - SEGUNDA CÂMARA
68	ACÓRDÃO 2305/2017 ATA 41/2017 - PLENÁRIO
69	ACÓRDÃO 2308/2017 ATA 41/2017 - PLENÁRIO
70	ACÓRDÃO 2310/2017 ATA 41/2017 - PLENÁRIO
71	ACÓRDÃO 2319/2017 ATA 41/2017 - PLENÁRIO
72	ACÓRDÃO 2342/2017 ATA 42/2017 - PLENÁRIO
73	ACÓRDÃO 2349/2017 ATA 42/2017 - PLENÁRIO
74	ACÓRDÃO 2353/2017 ATA 42/2017 - PLENÁRIO

Nº	ACÓRDÃO
75	ACÓRDÃO 2355/2017 ATA 42/2017 - PLENÁRIO
76	ACÓRDÃO 2389/2017 ATA 43/2017 - PLENÁRIO
77	ACÓRDÃO 2391/2017 ATA 43/2017 - PLENÁRIO
78	ACÓRDÃO 2402/2017 ATA 43/2017 - PLENÁRIO
79	ACÓRDÃO 2411/2017 ATA 13/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
80	ACÓRDÃO 2415/2017 ATA 13/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
81	ACÓRDÃO 2449/2017 ATA 45/2017 - PLENÁRIO
82	ACÓRDÃO 245/2017 ATA 4/2017 - PLENÁRIO
83	ACÓRDÃO 2506/2017 ATA 23/2017 - PLENÁRIO
84	ACÓRDÃO 2546/2017 ATA 46/2017 - PLENÁRIO
85	ACÓRDÃO 2550/2017 ATA 46/2017 - PLENÁRIO
86	ACÓRDÃO 2582/2017 ATA 48/2017 - PLENÁRIO
87	ACÓRDÃO 2624/2017 ATA 24/2017 - PLENÁRIO
88	ACÓRDÃO 2625/2017 ATA 24/2017 - PLENÁRIO
89	ACÓRDÃO 2646/2017 ATA 49/2017 - PLENÁRIO
90	ACÓRDÃO 2647/2017 ATA 49/2017 - PLENÁRIO
91	ACÓRDÃO 2652/2017 ATA 49/2017 - PLENÁRIO
92	ACÓRDÃO 2662/2017 ATA 49/2017 - PLENÁRIO
93	ACÓRDÃO 2663/2017 ATA 49/2017 - PLENÁRIO
94	ACÓRDÃO 2724/2017 ATA 50/2017 - PLENÁRIO
95	ACÓRDÃO 2729/2017 ATA 50/2017 - PLENÁRIO
96	ACÓRDÃO 2733/2017 ATA 50/2017 - PLENÁRIO
97	ACÓRDÃO 2736/2017 ATA 50/2017 - PLENÁRIO
98	ACÓRDÃO 2791/2017 ATA 50/2017 - PLENÁRIO
99	ACÓRDÃO 2818/2017 ATA 25/2017 - PLENÁRIO
100	ACÓRDÃO 287/2017 ATA 6/2017 - PLENÁRIO
101	ACÓRDÃO 2871/2017 ATA 51/2017 - PLENÁRIO
102	ACÓRDÃO 2874/2017 ATA 51/2017 - PLENÁRIO
103	ACÓRDÃO 2923/2017 ATA 26/2017 - PLENÁRIO
104	ACÓRDÃO 2925/2017 ATA 26/2017 - PLENÁRIO
105	ACÓRDÃO 298/2017 ATA 6/2017 - PLENÁRIO
106	ACÓRDÃO 314/2017 ATA 6/2017 - PLENÁRIO
107	ACÓRDÃO 358/2017 ATA 7/2017 - PLENÁRIO
108	ACÓRDÃO 3583/2017 ATA 14/2017 - SEGUNDA CÂMARA
109	ACÓRDÃO 359/2017 ATA 7/2017 - PLENÁRIO
110	ACÓRDÃO 364/2017 ATA 2/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
111	ACÓRDÃO 374/2017 ATA 2/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
112	ACÓRDÃO 374/2017 ATA 7/2017 - PLENÁRIO
113	ACÓRDÃO 4202/2017 ATA 19/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
114	ACÓRDÃO 442/2017 ATA 8/2017 - PLENÁRIO
115	ACÓRDÃO 483/2017 ATA 9/2017 - PLENÁRIO
116	ACÓRDÃO 4831/2017 ATA 18/2017 - SEGUNDA CÂMARA
117	ACÓRDÃO 4832/2017 ATA 18/2017 - SEGUNDA CÂMARA
118	ACÓRDÃO 489/2017 ATA 9/2017 - PLENÁRIO
119	ACÓRDÃO 490/2017 ATA 9/2017 - PLENÁRIO
120	ACÓRDÃO 495/2017 ATA 9/2017 - PLENÁRIO
121	ACÓRDÃO 506/2017 ATA 9/2017 - PLENÁRIO
122	ACÓRDÃO 5429/2017 ATA 20/2017 - SEGUNDA CÂMARA
123	ACÓRDÃO 581/2017 ATA 10/2017 - PLENÁRIO
124	ACÓRDÃO 594/2017 ATA 10/2017 - PLENÁRIO
125	ACÓRDÃO 604/2017 ATA 10/2017 - PLENÁRIO

Nº	ACÓRDÃO
126	ACÓRDÃO 605/2017 ATA 10/2017 - PLENÁRIO
127	ACÓRDÃO 606/2017 ATA 10/2017 - PLENÁRIO
128	ACÓRDÃO 632/2017 ATA 11/2017 - PLENÁRIO
129	ACÓRDÃO 639/2017 ATA 11/2017 - PLENÁRIO
130	ACÓRDÃO 6848/2017 ATA 29/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
131	ACÓRDÃO 6948/2017 ATA 27/2017 - SEGUNDA CÂMARA
132	ACÓRDÃO 728/2017 ATA 12/2017 - PLENÁRIO
133	ACÓRDÃO 735/2017 ATA 12/2017 - PLENÁRIO
134	ACÓRDÃO 741/2017 ATA 12/2017 - PLENÁRIO
135	ACÓRDÃO 755/2017 ATA 12/2017 - PLENÁRIO
136	ACÓRDÃO 8026/2017 ATA 31/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
137	ACÓRDÃO 811/2017 ATA 14/2017 - PLENÁRIO
138	ACÓRDÃO 843/2017 ATA 15/2017 - PLENÁRIO
139	ACÓRDÃO 8519/2017 ATA 32/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
140	ACÓRDÃO 8547/2017 ATA 32/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
141	ACÓRDÃO 867/2017 ATA 15/2017 - PLENÁRIO
142	ACÓRDÃO 8713/2017 ATA 35/2017 - SEGUNDA CÂMARA
143	ACÓRDÃO 9062/2017 ATA 35/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
144	ACÓRDÃO 944/2017 ATA 16/2017 - PLENÁRIO
145	ACÓRDÃO 9856/2017 ATA 43/2017 - SEGUNDA CÂMARA
146	ACÓRDÃO 9873/2017 ATA 43/2017 - SEGUNDA CÂMARA
147	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1421/2017 ATA 6/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
148	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2167/2017 ATA 40/2017 - PLENÁRIO
149	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2377/2017 ATA 43/2017 - PLENÁRIO
150	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2511/2017 ATA 7/2017 - SEGUNDA CÂMARA
151	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 7872/2017 ATA 31/2017 - SEGUNDA CÂMARA
152	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 897/2017 ATA 16/2017 - PLENÁRIO

2018 – 147 acórdãos (até 30/09/2018, inclusive)

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1031/2018 ATA 16/2018 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 1032/2018 ATA 16/2018 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 1033/2018 ATA 16/2018 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 1034/2018 ATA 16/2018 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 1035/2018 ATA 16/2018 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 1048/2018 ATA 16/2018 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 1057/2018 ATA 16/2018 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 10825/2018 ATA 32/2018 - PRIMEIRA CÂMARA
9	ACÓRDÃO 1089/2018 ATA 17/2018 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 1090/2018 ATA 17/2018 - PLENÁRIO
11	ACÓRDÃO 1093/2018 ATA 17/2018 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO 1094/2018 ATA 17/2018 - PLENÁRIO
13	ACÓRDÃO 1097/2018 ATA 17/2018 - PLENÁRIO
14	ACÓRDÃO 1134/2018 ATA 7/2018 - SEGUNDA CÂMARA
15	ACÓRDÃO 1171/2018 ATA 18/2018 - PLENÁRIO
16	ACÓRDÃO 1179/2018 ATA 18/2018 - PLENÁRIO
17	ACÓRDÃO 1181/2018 ATA 18/2018 - PLENÁRIO

Nº	ACÓRDÃO
18	ACÓRDÃO 1182/2018 ATA 18/2018 - PLENÁRIO
19	ACÓRDÃO 1183/2018 ATA 18/2018 - PLENÁRIO
20	ACÓRDÃO 1214/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
21	ACÓRDÃO 1221/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
22	ACÓRDÃO 1223/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
23	ACÓRDÃO 1224/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
24	ACÓRDÃO 1225/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
25	ACÓRDÃO 1272/2018 ATA 20/2018 - PLENÁRIO
26	ACÓRDÃO 1282/2018 ATA 20/2018 - PLENÁRIO
27	ACÓRDÃO 1290/2018 ATA 20/2018 - PLENÁRIO
28	ACÓRDÃO 1291/2018 ATA 4/2018 - PRIMEIRA CÂMARA
29	ACÓRDÃO 1294/2018 ATA 20/2018 - PLENÁRIO
30	ACÓRDÃO 1295/2018 ATA 20/2018 - PLENÁRIO
31	ACÓRDÃO 1297/2018 ATA 20/2018 - PLENÁRIO
32	ACÓRDÃO 1322/2018 ATA 21/2018 - PLENÁRIO
33	ACÓRDÃO 1351/2018 ATA 22/2018 - PLENÁRIO
34	ACÓRDÃO 1469/2018 ATA 8/2018 - SEGUNDA CÂMARA
35	ACÓRDÃO 1498/2018 ATA 25/2018 - PLENÁRIO
36	ACÓRDÃO 1549/2018 ATA 13/2018 - PLENÁRIO
37	ACÓRDÃO 1570/2018 ATA 26/2018 - PLENÁRIO
38	ACÓRDÃO 1593/2018 ATA 26/2018 - PLENÁRIO
39	ACÓRDÃO 1625/2018 ATA 27/2018 - PLENÁRIO
40	ACÓRDÃO 1626/2018 ATA 27/2018 - PLENÁRIO
41	ACÓRDÃO 1639/2018 ATA 27/2018 - PLENÁRIO
42	ACÓRDÃO 1744/2018 ATA 29/2018 - PLENÁRIO
43	ACÓRDÃO 1822/2018 ATA 30/2018 - PLENÁRIO
44	ACÓRDÃO 1824/2018 ATA 30/2018 - PLENÁRIO
45	ACÓRDÃO 1832/2018 ATA 30/2018 - PLENÁRIO
46	ACÓRDÃO 1839/2018 ATA 30/2018 - PLENÁRIO
47	ACÓRDÃO 1851/2018 ATA 31/2018 - PLENÁRIO
48	ACÓRDÃO 1853/2018 ATA 31/2018 - PLENÁRIO
49	ACÓRDÃO 1855/2018 ATA 31/2018 - PLENÁRIO
50	ACÓRDÃO 1864/2018 ATA 31/2018 - PLENÁRIO
51	ACÓRDÃO 1876/2018 ATA 31/2018 - PLENÁRIO
52	ACÓRDÃO 1877/2018 ATA 31/2018 - PLENÁRIO
53	ACÓRDÃO 1943/2018 ATA 32/2018 - PLENÁRIO
54	ACÓRDÃO 1945/2018 ATA 32/2018 - PLENÁRIO
55	ACÓRDÃO 1976/2018 ATA 32/2018 - PLENÁRIO
56	ACÓRDÃO 1982/2018 ATA 32/2018 - PLENÁRIO
57	ACÓRDÃO 2005/2018 ATA 33/2018 - PLENÁRIO
58	ACÓRDÃO 2052/2018 ATA 17/2018 - PLENÁRIO
59	ACÓRDÃO 2078/2018 ATA 34/2018 - PLENÁRIO
60	ACÓRDÃO 2084/2018 ATA 34/2018 - PLENÁRIO
61	ACÓRDÃO 2085/2018 ATA 34/2018 - PLENÁRIO
62	ACÓRDÃO 2086/2018 ATA 34/2018 - PLENÁRIO
63	ACÓRDÃO 2090/2018 ATA 34/2018 - PLENÁRIO
64	ACÓRDÃO 2095/2018 ATA 34/2018 - PLENÁRIO
65	ACÓRDÃO 2128/2018 ATA 35/2018 - PLENÁRIO
66	ACÓRDÃO 2135/2018 ATA 35/2018 - PLENÁRIO
67	ACÓRDÃO 2139/2018 ATA 8/2018 - PRIMEIRA CÂMARA
68	ACÓRDÃO 2140/2018 ATA 8/2018 - PRIMEIRA CÂMARA

Nº	ACÓRDÃO
69	ACÓRDÃO 2153/2018 ATA 35/2018 - PLENÁRIO
70	ACÓRDÃO 2154/2018 ATA 35/2018 - PLENÁRIO
71	ACÓRDÃO 2203/2018 ATA 36/2018 - PLENÁRIO
72	ACÓRDÃO 2206/2018 ATA 36/2018 - PLENÁRIO
73	ACÓRDÃO 2216/2018 ATA 36/2018 - PLENÁRIO
74	ACÓRDÃO 2227/2018 ATA 36/2018 - PLENÁRIO
75	ACÓRDÃO 2239/2018 ATA 9/2018 - PRIMEIRA CÂMARA
76	ACÓRDÃO 2240/2018 ATA 37/2018 - PLENÁRIO
77	ACÓRDÃO 2260/2018 ATA 37/2018 - PLENÁRIO
78	ACÓRDÃO 2274/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
79	ACÓRDÃO 228/2018 ATA 4/2018 - PLENÁRIO
80	ACÓRDÃO 229/2018 ATA 4/2018 - PLENÁRIO
81	ACÓRDÃO 2515/2018 ATA 12/2018 - SEGUNDA CÂMARA
82	ACÓRDÃO 27/2018 ATA 1/2018 - PLENÁRIO
83	ACÓRDÃO 293/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
84	ACÓRDÃO 294/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
85	ACÓRDÃO 295/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
86	ACÓRDÃO 296/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
87	ACÓRDÃO 300/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
88	ACÓRDÃO 301/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
89	ACÓRDÃO 308/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
90	ACÓRDÃO 314/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
91	ACÓRDÃO 319/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
92	ACÓRDÃO 320/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
93	ACÓRDÃO 3505/2018 ATA 15/2018 - SEGUNDA CÂMARA
94	ACÓRDÃO 3733/2018 ATA 16/2018 - SEGUNDA CÂMARA
95	ACÓRDÃO 380/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
96	ACÓRDÃO 387/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
97	ACÓRDÃO 388/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
98	ACÓRDÃO 391/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
99	ACÓRDÃO 398/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
100	ACÓRDÃO 414/2018 ATA 7/2018 - PLENÁRIO
101	ACÓRDÃO 4324/2018 ATA 18/2018 - SEGUNDA CÂMARA
102	ACÓRDÃO 4444/2018 ATA 14/2018 - PRIMEIRA CÂMARA
103	ACÓRDÃO 446/2018 ATA 7/2018 - PLENÁRIO
104	ACÓRDÃO 463/2018 ATA 4/2018 - PLENÁRIO
105	ACÓRDÃO 489/2018 ATA 8/2018 - PLENÁRIO
106	ACÓRDÃO 5007/2018 ATA 17/2018 - PRIMEIRA CÂMARA
107	ACÓRDÃO 510/2018 ATA 8/2018 - PLENÁRIO
108	ACÓRDÃO 541/2018 ATA 8/2018 - PLENÁRIO
109	ACÓRDÃO 545/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
110	ACÓRDÃO 586/2018 ATA 9/2018 - PLENÁRIO
111	ACÓRDÃO 588/2018 ATA 9/2018 - PLENÁRIO
112	ACÓRDÃO 595/2018 ATA 9/2018 - PLENÁRIO
113	ACÓRDÃO 632/2018 ATA 9/2018 - PLENÁRIO
114	ACÓRDÃO 6708/2018 ATA 24/2018 - PRIMEIRA CÂMARA
115	ACÓRDÃO 674/2018 ATA 10/2018 - PLENÁRIO
116	ACÓRDÃO 678/2018 ATA 10/2018 - PLENÁRIO
117	ACÓRDÃO 692/2018 ATA 10/2018 - PLENÁRIO
118	ACÓRDÃO 7197/2018 ATA 28/2018 - SEGUNDA CÂMARA
119	ACÓRDÃO 7217/2018 ATA 28/2018 - SEGUNDA CÂMARA

Nº	ACÓRDÃO
120	ACÓRDÃO 731/2018 ATA 11/2018 - PLENÁRIO
121	ACÓRDÃO 7438/2018 ATA 29/2018 - SEGUNDA CÂMARA
122	ACÓRDÃO 768/2018 ATA 12/2018 - PLENÁRIO
123	ACÓRDÃO 775/2018 ATA 12/2018 - PLENÁRIO
124	ACÓRDÃO 789/2018 ATA 12/2018 - PLENÁRIO
125	ACÓRDÃO 815/2018 ATA 13/2018 - PLENÁRIO
126	ACÓRDÃO 825/2018 ATA 13/2018 - PLENÁRIO
127	ACÓRDÃO 8661/2018 ATA 34/2018 - SEGUNDA CÂMARA
128	ACÓRDÃO 874/2018 ATA 14/2018 - PLENÁRIO
129	ACÓRDÃO 880/2018 ATA 14/2018 - PLENÁRIO
130	ACÓRDÃO 886/2018 ATA 14/2018 - PLENÁRIO
131	ACÓRDÃO 8971/2018 ATA 28/2018 - PRIMEIRA CÂMARA
132	ACÓRDÃO 9464/2018 ATA 29/2018 - PRIMEIRA CÂMARA
133	ACÓRDÃO 954/2018 ATA 15/2018 - PLENÁRIO
134	ACÓRDÃO 961/2018 ATA 15/2018 - PLENÁRIO
135	ACÓRDÃO 981/2018 ATA 15/2018 - PLENÁRIO
136	ACÓRDÃO 982/2018 ATA 15/2018 - PLENÁRIO
137	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1661/2018 ATA 28/2018 - PLENÁRIO
138	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2108/2018 ATA 35/2018 - PLENÁRIO
139	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2167/2018 ATA 18/2018 - PLENÁRIO
140	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 347/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
141	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 547/2018 ATA 9/2018 - PLENÁRIO
142	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 550/2018 ATA 9/2018 - PLENÁRIO
143	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 639/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
144	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 640/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
145	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 641/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
146	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 642/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
147	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 643/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO

**TABELA 2 – BASE DE DADOS DE ACÓRDÃOS (SEGUNDO CRITÉRIO: LEI
ANTICORRUPÇÃO)**

2013 – 0 acórdãos (a partir de 02/08/2013, inclusive)

2014 – 0 acórdãos

2015 – 7 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1207/2015 ATA 18/2015 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 1210/2015 ATA 18/2015 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 1857/2015 ATA 30/2015 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 225/2015 ATA 5/2015 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 2322/2015 ATA 37/2015 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 3089/2015 ATA 50/2015 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 824/2015 ATA 13/2015 - PLENÁRIO

2016 – 12 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1076/2016 ATA 15/2016 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 1413/2016 ATA 19/2016 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 1441/2016 ATA 20/2016 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 1583/2016 ATA 24/2016 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 1637/2016 ATA 25/2016 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 1800/2016 ATA 6/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
7	ACÓRDÃO 1807/2016 ATA 27/2016 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 1865/2016 ATA 28/2016 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 2063/2016 ATA 31/2016 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 879/2016 ATA 3/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
11	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2156/2016 ATA 33/2016 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2294/2016 ATA 35/2016 - PLENÁRIO

2017 – 21 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1083/2017 ATA 18/2017 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 1304/2017 ATA 22/2017 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 1306/2017 ATA 22/2017 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 167/2017 ATA 4/2017 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 1674/2017 ATA 29/2017 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 1786/2017 ATA 31/2017 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 1790/2017 ATA 31/2017 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 1831/2017 ATA 33/2017 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 2005/2017 ATA 36/2017 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 2014/2017 ATA 36/2017 - PLENÁRIO
11	ACÓRDÃO 2121/2017 ATA 39/2017 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO 2319/2017 ATA 41/2017 - PLENÁRIO

Nº	ACÓRDÃO
13	ACÓRDÃO 245/2017 ATA 4/2017 - PLENÁRIO
14	ACÓRDÃO 2506/2017 ATA 23/2017 - PLENÁRIO
15	ACÓRDÃO 2791/2017 ATA 50/2017 - PLENÁRIO
16	ACÓRDÃO 2923/2017 ATA 26/2017 - PLENÁRIO
17	ACÓRDÃO 2925/2017 ATA 26/2017 - PLENÁRIO
18	ACÓRDÃO 483/2017 ATA 9/2017 - PLENÁRIO
19	ACÓRDÃO 581/2017 ATA 10/2017 - PLENÁRIO
20	ACÓRDÃO 632/2017 ATA 11/2017 - PLENÁRIO
21	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2167/2017 ATA 40/2017 - PLENÁRIO

2018 – 18 acórdãos (até 30/09/2018, inclusive)

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1214/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 1744/2018 ATA 29/2018 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 1839/2018 ATA 30/2018 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 1982/2018 ATA 32/2018 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 2135/2018 ATA 35/2018 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 2227/2018 ATA 36/2018 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 2240/2018 ATA 37/2018 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 2274/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 295/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 301/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
11	ACÓRDÃO 308/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO 3733/2018 ATA 16/2018 - SEGUNDA CÂMARA
13	ACÓRDÃO 388/2018 ATA 6/2018 - PLENÁRIO
14	ACÓRDÃO 545/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
15	ACÓRDÃO 674/2018 ATA 10/2018 - PLENÁRIO
16	ACÓRDÃO 8661/2018 ATA 34/2018 - SEGUNDA CÂMARA
17	ACÓRDÃO 874/2018 ATA 14/2018 - PLENÁRIO
18	ACÓRDÃO 880/2018 ATA 14/2018 - PLENÁRIO

TABELA 3 – BASE DE DADOS DE ACÓRDÃOS (TERCEIRO CRITÉRIO: LEI 12.846/2013)

2013 – 1 acórdão (a partir de 02/08/2013, inclusive)

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 2789/2013 ATA 40/2013 - PLENÁRIO

2014 – 14 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1719/2014 ATA 24/2014 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 2327/2014 ATA 17/2014 - SEGUNDA CÂMARA
3	ACÓRDÃO 2599/2014 ATA 19/2014 - SEGUNDA CÂMARA
4	ACÓRDÃO 4294/2014 ATA 27/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
5	ACÓRDÃO 4371/2014 ATA 28/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
6	ACÓRDÃO 5108/2014 ATA 33/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
7	ACÓRDÃO 61/2014 ATA 1/2014 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 619/2014 ATA 4/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
9	ACÓRDÃO 6231/2014 ATA 39/2014 - SEGUNDA CÂMARA
10	ACÓRDÃO 6469/2014 ATA 40/2014 - SEGUNDA CÂMARA
11	ACÓRDÃO 6713/2014 ATA 39/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
12	ACÓRDÃO 698/2014 ATA 9/2014 - PLENÁRIO
13	ACÓRDÃO 8089/2014 ATA 45/2014 - PRIMEIRA CÂMARA
14	ACÓRDÃO 869/2014 ATA 6/2014 - PRIMEIRA CÂMARA

2015 – 20 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1207/2015 ATA 18/2015 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 1210/2015 ATA 18/2015 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 1430/2015 ATA 21/2015 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 1632/2015 ATA 7/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
5	ACÓRDÃO 2198/2015 ATA 35/2015 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 225/2015 ATA 5/2015 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 2624/2015 ATA 42/2015 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 2734/2015 ATA 43/2015 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 286/2015 ATA 6/2015 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 294/2015 ATA 6/2015 - PLENÁRIO
11	ACÓRDÃO 3089/2015 ATA 50/2015 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO 3100/2015 ATA 16/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
13	ACÓRDÃO 344/2015 ATA 7/2015 - PLENÁRIO
14	ACÓRDÃO 3966/2015 ATA 22/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
15	ACÓRDÃO 4629/2015 ATA 28/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
16	ACÓRDÃO 5792/2015 ATA 34/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
17	ACÓRDÃO 6230/2015 ATA 35/2015 - PRIMEIRA CÂMARA
18	ACÓRDÃO 672/2015 ATA 11/2015 - PLENÁRIO
19	ACÓRDÃO 7493/2015 ATA 32/2015 - SEGUNDA CÂMARA
20	ACÓRDÃO 824/2015 ATA 13/2015 - PLENÁRIO

2016 – 15 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1076/2016 ATA 15/2016 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 108/2016 ATA 2/2016 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 1393/2016 ATA 19/2016 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 1413/2016 ATA 19/2016 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 1441/2016 ATA 20/2016 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 1583/2016 ATA 24/2016 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 1800/2016 ATA 6/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
8	ACÓRDÃO 2462/2016 ATA 36/2016 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 4389/2016 ATA 23/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
10	ACÓRDÃO 5653/2016 ATA 31/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
11	ACÓRDÃO 6853/2016 ATA 19/2016 - SEGUNDA CÂMARA
12	ACÓRDÃO 8603/2016 ATA 25/2016 - SEGUNDA CÂMARA
13	ACÓRDÃO 879/2016 ATA 3/2016 - PRIMEIRA CÂMARA
14	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2156/2016 ATA 33/2016 - PLENÁRIO
15	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2294/2016 ATA 35/2016 - PLENÁRIO

2017 – 30 acórdãos

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1083/2017 ATA 18/2017 - PLENÁRIO
2	ACÓRDÃO 1304/2017 ATA 22/2017 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 1306/2017 ATA 22/2017 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 1348/2017 ATA 24/2017 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 1411/2017 ATA 25/2017 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 1674/2017 ATA 29/2017 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 1790/2017 ATA 31/2017 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 1831/2017 ATA 33/2017 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 1839/2017 ATA 33/2017 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 1891/2017 ATA 34/2017 - PLENÁRIO
11	ACÓRDÃO 2005/2017 ATA 36/2017 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO 2014/2017 ATA 36/2017 - PLENÁRIO
13	ACÓRDÃO 2121/2017 ATA 39/2017 - PLENÁRIO
14	ACÓRDÃO 2319/2017 ATA 41/2017 - PLENÁRIO
15	ACÓRDÃO 2342/2017 ATA 42/2017 - PLENÁRIO
16	ACÓRDÃO 245/2017 ATA 4/2017 - PLENÁRIO
17	ACÓRDÃO 2506/2017 ATA 23/2017 - PLENÁRIO
18	ACÓRDÃO 2791/2017 ATA 50/2017 - PLENÁRIO
19	ACÓRDÃO 2897/2017 ATA 51/2017 - PLENÁRIO
20	ACÓRDÃO 2923/2017 ATA 26/2017 - PLENÁRIO
21	ACÓRDÃO 2925/2017 ATA 26/2017 - PLENÁRIO
22	ACÓRDÃO 315/2017 ATA 5/2017 - PLENÁRIO
23	ACÓRDÃO 378/2017 ATA 7/2017 - PLENÁRIO
24	ACÓRDÃO 463/2017 ATA 7/2017 - PLENÁRIO
25	ACÓRDÃO 483/2017 ATA 9/2017 - PLENÁRIO
26	ACÓRDÃO 5733/2017 ATA 25/2017 - PRIMEIRA CÂMARA
27	ACÓRDÃO 581/2017 ATA 10/2017 - PLENÁRIO
28	ACÓRDÃO 632/2017 ATA 11/2017 - PLENÁRIO
29	ACÓRDÃO 738/2017 ATA 12/2017 - PLENÁRIO

Nº	ACÓRDÃO
30	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2167/2017 ATA 40/2017 - PLENÁRIO

2018 – 21 acórdãos (até 30/09/2018, inclusive)

Nº	ACÓRDÃO
1	ACÓRDÃO 1134/2018 ATA 7/2018 - SEGUNDA CÂMARA
2	ACÓRDÃO 1214/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
3	ACÓRDÃO 1221/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
4	ACÓRDÃO 1407/2018 ATA 12/2018 - PLENÁRIO
5	ACÓRDÃO 1593/2018 ATA 26/2018 - PLENÁRIO
6	ACÓRDÃO 1744/2018 ATA 29/2018 - PLENÁRIO
7	ACÓRDÃO 1839/2018 ATA 30/2018 - PLENÁRIO
8	ACÓRDÃO 2135/2018 ATA 35/2018 - PLENÁRIO
9	ACÓRDÃO 2227/2018 ATA 36/2018 - PLENÁRIO
10	ACÓRDÃO 2240/2018 ATA 37/2018 - PLENÁRIO
11	ACÓRDÃO 2274/2018 ATA 19/2018 - PLENÁRIO
12	ACÓRDÃO 295/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
13	ACÓRDÃO 300/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
14	ACÓRDÃO 3733/2018 ATA 16/2018 - SEGUNDA CÂMARA
15	ACÓRDÃO 414/2018 ATA 7/2018 - PLENÁRIO
16	ACÓRDÃO 4433/2018 ATA 14/2018 - PRIMEIRA CÂMARA
17	ACÓRDÃO 535/2018 ATA 8/2018 - PLENÁRIO
18	ACÓRDÃO 545/2018 ATA 5/2018 - PLENÁRIO
19	ACÓRDÃO 874/2018 ATA 14/2018 - PLENÁRIO
20	ACÓRDÃO 880/2018 ATA 14/2018 - PLENÁRIO
21	ACÓRDÃO 9467/2018 ATA 29/2018 - PRIMEIRA CÂMARA

**TABELA 4 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA –
APLICAÇÃO OU NÃO DA LEI**

Nº	ACÓRDÃO	ANO
1	2789	2013
2	61	2014
3	619	2014
4	698	2014
5	869	2014
6	1719	2014
7	2327	2014
8	2599	2014
9	4294	2014
10	4371	2014
11	5108	2014
12	6231	2014
13	6469	2014
14	6713	2014
15	8089	2014
16	225	2015
17	286	2015
18	294	2015
19	344	2015
20	672	2015
21	824	2015
22	1207	2015
23	1210	2015
24	1430	2015
25	1632	2015
26	2198	2015
27	2374	2015
28	2624	2015
29	3089	2015
30	3100	2015
31	3966	2015
32	5792	2015
33	6230	2015
34	7493	2015
35	108	2016
36	879	2016
37	1076	2016
38	1393	2016
39	1413	2016

Nº	ACÓRDÃO	ANO
40	1441	2016
41	1583	2016
42	1637	2016
43	1800	2016
44	1807	2016
45	1865	2016
46	2156	2016
47	2294	2016
48	2462	2016
49	2810	2016
50	2839	2016
51	4389	2016
52	5653	2016
53	6853	2016
54	8603	2016
55	167	2017
56	245	2017
57	315	2017
58	378	2017
59	463	2017
60	483	2017
61	581	2017
62	632	2017
63	738	2017
64	1083	2017
65	1132	2017
66	1304	2017
67	1306	2017
68	1348	2017
69	1411	2017
70	1601	2017
71	1674	2017
72	1786	2017
73	1790	2017
74	1829	2017
75	1831	2017
76	1839	2017
77	1879	2017
78	1891	2017
79	1959	2017
80	2005	2017
81	2014	2017
82	2021	2017
83	2121	2017

Nº	ACÓRDÃO	ANO
84	2167	2017
85	2319	2017
86	2342	2017
87	2506	2017
88	2724	2017
89	2791	2017
90	2897	2017
91	2923	2017
92	2925	2017
93	5733	2017
94	228	2018
95	295	2018
96	300	2018
97	301	2018
98	414	2018
99	535	2018
100	545	2018
101	768	2018
102	825	2018
103	874	2018
104	880	2018
105	961	2018
106	1134	2018
107	1214	2018
108	1221	2018
109	1407	2018
110	1593	2018
111	1626	2018
112	1744	2018
113	1839	2018
114	1876	2018
115	1982	2018
116	2135	2018
117	2227	2018
118	2240	2018
119	2274	2018
120	8661	2018
121	9467	2018

**TABELA 5 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA –
APLICAÇÃO DA LEI (SEGMENTADA)**

Nº	ACÓRDÃO	ANO	PJ e PF
1	245	2017	SOMENTE PJ
2	315	2017	SOMENTE PJ
3	463	2017	SOMENTE PJ
4	483	2017	PF e PJ
5	545	2018	SOMENTE PJ
6	632	2017	SOMENTE PF
7	824	2015	SÓ ÓRGÃOS PÚBLICOS
8	874	2018	PF e PJ
9	879	2016	SOMENTE PF
10	880	2018	PF e PJ
11	1083	2017	PF e PJ
12	1207	2015	SÓ ÓRGÃOS PÚBLICOS
13	1210	2015	SÓ ÓRGÃOS PÚBLICOS
14	1214	2018	SOMENTE PJ
15	1221	2018	SOMENTE PJ
16	1304	2017	PF e PJ
17	1407	2018	SÓ ÓRGÃOS PÚBLICOS
18	1411	2017	SOMENTE PF
19	1583	2016	PF e PJ
20	1593	2018	SOMENTE PJ
21	1632	2015	PF e PJ
22	1637	2016	PF e PJ
23	1674	2017	SOMENTE PF
24	1744	2018	SOMENTE PJ
25	1790	2017	SOMENTE PJ
26	1800	2016	PF e PJ
27	1831	2017	PF e PJ
28	1839	2017	PF e PJ
29	2014	2017	PF e PJ
30	2121	2017	SOMENTE PJ
31	2135	2018	SOMENTE PJ
32	2227	2018	SOMENTE PJ
33	2240	2018	PF e PJ
34	2274	2018	SOMENTE PJ
35	2923	2017	SOMENTE PJ
36	2925	2017	SOMENTE PJ
37	3089	2015	PF e PJ
38	6469	2014	PF e PJ

**TABELA 6 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA –
PESSOA(S) FÍSICA(S) E/OU PESSOA(S) JURÍDICA(S)**

Nº	ACÓRDÃO	ANO	PJ e PF
1	245	2017	SOMENTE PJ
2	315	2017	SOMENTE PJ
3	463	2017	SOMENTE PJ
4	483	2017	PF e PJ
5	545	2018	SOMENTE PJ
6	874	2018	PF e PJ
7	880	2018	PF e PJ
8	1083	2017	PF e PJ
9	1214	2018	SOMENTE PJ
10	1221	2018	SOMENTE PJ
11	1304	2017	PF e PJ
12	1583	2016	PF e PJ
13	1593	2018	SOMENTE PJ
14	1632	2015	PF e PJ
15	1637	2016	PF e PJ
16	1744	2018	SOMENTE PJ
17	1790	2017	SOMENTE PJ
18	1800	2016	PF e PJ
19	1831	2017	PF e PJ
20	1839	2017	PF e PJ
21	2014	2017	PF e PJ
22	2121	2017	SOMENTE PJ
23	2135	2018	SOMENTE PJ
24	2227	2018	SOMENTE PJ
25	2240	2018	PF e PJ
26	2274	2018	SOMENTE PJ
27	2923	2017	SOMENTE PJ
28	2925	2017	SOMENTE PJ
29	3089	2015	PF e PJ
30	6469	2014	PF e PJ

**TABELA 7 – PERFIL QUALITATIVO DA BASE DE DADOS PESQUISADA –
PESSOA(S) JURÍDICA(S) PENALIZADA(S) OU NÃO**

Nº	ACÓRDÃO	ANO	PENALIZADA?
1	245	2017	NÃO
2	315	2017	NÃO
3	463	2017	NÃO
4	483	2017	PENALIZADA
5	545	2018	NÃO
6	874	2018	NÃO
7	880	2018	NÃO
8	1083	2017	NÃO
9	1214	2018	PENALIZADA
10	1221	2018	PENALIZADA
11	1304	2017	PENALIZADA
12	1583	2016	NÃO
13	1593	2018	NÃO
14	1632	2015	PENALIZADA
15	1637	2016	PENALIZADA
16	1744	2018	PENALIZADA
17	1790	2017	NÃO
18	1800	2016	NÃO
19	1831	2017	PENALIZADA
20	1839	2017	PENALIZADA
21	2014	2017	PENALIZADA
22	2121	2017	NÃO
23	2135	2018	PENALIZADA
24	2227	2018	NÃO
25	2240	2018	PENALIZADA
26	2274	2018	NÃO
27	2923	2017	NÃO
28	2925	2017	NÃO
29	3089	2015	NÃO
30	6469	2014	PENALIZADA