



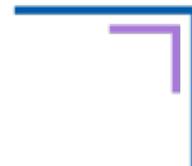
**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA (EDB)  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**THIAGO RIBEIRO STRAUSS**

**AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU NOS ACORDOS DE  
LENIÊNCIA CELEBRADOS COM FUNDAMENTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO  
(LEI N. 12.846/2013)**

**BRASÍLIA,  
JUNHO 2021**

**THIAGO RIBEIRO STRAUSS**



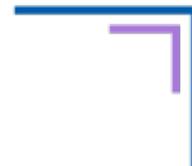
**AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU NOS ACORDOS DE  
LENIÊNCIA CELEBRADOS COM FUNDAMENTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO  
(LEI N. 12.846/2013)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/EDB)

Orientador: Prof. André Rufino do Vale

**BRASÍLIA,  
JUNHO 2021**

**THIAGO RIBEIRO STRAUSS**



**AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU NOS ACORDOS DE  
LENIÊNCIA CELEBRADOS COM FUNDAMENTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO  
(LEI N. 12.846/2013)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/EDB)

Orientador: Prof. André Rufino do Vale

---

**Professor André Rufino do Vale**  
**Professor Orientador**

---

**Professor Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis**

---

**Professor João Trindade**



## RESUMO

O presente trabalho objetivou avaliar a inter-relação entre o acordo de leniência previsto na Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e as competências constitucionais do Tribunal de Contas da União (TCU), tendo em vista que, por meio desse instrumento de consenso pode haver o reconhecimento de ilícito e a obtenção de provas relacionadas a danos causados ao erário por atos de gestão. Buscou-se, portanto, analisar os limites da atuação da Corte de Contas em relação aos acordos de leniência, por meio da interpretação das competências constitucionais deste órgão de controle externo em cotejo com as disposições da Lei Anticorrupção. Em seguida analisou-se os efeitos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Tribunal de Contas da União em matéria de combate à corrupção no Brasil.

**Palavras-chave:** Lei Anticorrupção. Acordo de leniência. Dano ao erário. Tribunal de Contas da União.



## ABSTRACT

This study aimed to evaluate the interrelationship between the leniency agreement provided for in Law n. 12.846/2013 (Anti-Corruption Law) and the constitutional competences of the Tribunal de Contas da União (TCU), considering that, through this instrument of consensus, there can be recognition of tort and the obtaining of evidence related to damages caused to the treasury by management acts. Therefore, the objective was to analyze the limits of the performance of the TCU in relation to leniency agreements, through the interpretation of its constitutional competences in comparison with the provisions of the Anti-Corruption Law. Then, the effects of the Technical Cooperation Agreement signed between the Controladoria-Geral da União, the Advocacia-Geral da União, the Ministério da Justiça e Segurança Pública and the Tribunal de Contas da União in the fight against corruption in Brazil were analyzed.

Keywords: Anti-Corruption Law. Leniency Agreement. Damage to the treasury.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1. DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU EXPRESSAS E IMPLÍCITAS .....</b>	<b>12</b>
<b>2. DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA PREVISTOS NA LEI ANTICORRUPÇÃO.....</b>	<b>25</b>
<b>3. DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.....</b>	<b>37</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>44</b>



## INTRODUÇÃO

Em 1º de agosto de 2013 foi publicada a Lei n. 12.846, também denominada Lei Anticorrupção, que estabeleceu a possibilidade de responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública.

Essa lei previu um duplo regime de responsabilização objetiva<sup>1</sup>. A responsabilização **administrativa**, disposta no Capítulo III, com estabelecimento de sanções de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, e a responsabilização **judicial**, disciplinada pelo Capítulo VI, com rol maior de sanções, envolvendo a possibilidade de perdimento de bens, direitos e valores relacionados à infração, a suspensão ou interdição parcial das atividades, a dissolução compulsória da pessoa jurídica e a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos do Poder Público.

Promulgada no contexto da apuração de atos de corrupção praticados por empresas cartelizadas em contratos celebrados com a Petrobrás, no âmbito da Operação Lava Jato, a Lei Anticorrupção previu, em seu Capítulo V, o **acordo de leniência**, instrumento que amplia o espaço de consenso no exercício do Poder Punitivo estatal ao possibilitar a celebração de ajuste de vontades entre o Poder Público e as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos que demonstrem interesse em colaborar efetivamente com as investigações.

A lógica dos acordos é, portanto, possibilitar ao leniente o reconhecimento dos ilícitos praticados, bem como apresentar elementos de prova que efetivamente colaborem com a identificação dos demais infratores, concedendo-lhe vantagens, denominadas de sanções premiais. Entre estas, menciona-se a possibilidade, expressamente prevista no art. 17 da Lei 12.846/2013, de isenção ou atenuação das sanções estabelecidas pela Lei n. 8.666, de 21 de

---

<sup>1</sup> “A partir de uma interpretação sistemática da Lei 12.843/2013, é possível compreender que o novel diploma instituiu verdadeiro regime duplo de responsabilização das pessoas jurídicas. Dentro desse regime duplo, a prática dos chamados atos lesivos à Administração Pública definidos no art. 5º da lei pode tanto ensejar (i) a responsabilidade administrativa, que é regulamentada nos Capítulos III e IV do diploma, e (ii) a responsabilidade judicial, que é regulamentada no Capítulo VI da lei.”

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 35.435*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília.



junho de 1993, a Lei Geral de Licitações, para diversas irregularidades, como a fraude aos certames públicos, nos seguintes termos<sup>2</sup>:

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.

Outra questão relevante no contexto das fraudes diz respeito à principal consequência da ausência de real competição entre os licitantes: o dano ao erário. Nessas situações, o preço fixado nos contratos costuma ser 17% maior do que o valor de mercado<sup>3</sup>, aferido em condições normais de competição. Esse sobrepreço traz, por consequência, o superfaturamento na execução contratual e o consequente prejuízo aos cofres públicos.

Conforme preceitua a Lei Anticorrupção, no âmbito do Poder Executivo federal, a competência para celebração desses acordos e o consequente estabelecimento de sanções premiaias foi atribuída à Controladoria-Geral da União (CGU), quando considerado o regime de responsabilização **administrativa** (art. 16, § 10, da Lei 12.846/2013). Para o regime de responsabilização **judicial**, a competência é das Advocacias Públicas ou dos órgãos de representação judicial, cuja atribuição, no âmbito federal, seria da Advocacia-Geral da União (AGU), nos termos do art. 19 do mencionado diploma legal.

Não foi prevista na celebração desses acordos, conforme observado, a participação do Tribunal de Contas da União (TCU). Ocorre, no entanto, que esses acordos podem implicar o reconhecimento de ilícitos e a apresentação de provas relacionadas à apuração de prejuízo ao erário decorrente de atos de gestão, situação afeta à competência constitucional expressa da Corte de Contas, disposta no art. 71, inciso II, da Constituição federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

---

<sup>2</sup> BRASIL. Lei n. 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. Diário Oficial da União. Brasília, 22 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 28 set. 2020.

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2619/2019*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 30 de outubro de 2019. Brasília.



(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e 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 prejuízo ao erário público;

Assim, diante da ausência de previsão legal, o presente trabalho busca analisar qual é a atribuição do TCU com relação aos acordos de leniência celebrados no âmbito da Administração Pública federal.

Além da perspectiva constitucional, analisou-se, também, a repercussão da celebração desses acordos quanto a atribuições legais da Corte de Contas. Como exemplo, menciona-se que, para o mesmo suporte fático, fraude à licitação, há outra competência do TCU, inserta no âmbito do seu Poder Punitivo, a qual possibilita a aplicação da sanção prevista na Lei n. 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU, a declaração de inidoneidade. Nesse sentido, dispõe o art. 46 do mencionado diploma legal<sup>4</sup>:

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

Nesse contexto, de multiplicidade de órgãos de controle competentes para analisar e sancionar um mesmo ato ilícito, em 6 de agosto de 2020 foi celebrado entre a AGU, a CGU, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o TCU um **Acordo de Cooperação Técnica**, o qual buscou alinhar a atuação desses órgãos de forma a obter uma harmonização institucional na análise de um mesmo fato ilícito, o qual repercute em diferentes esferas.

Além de intentar assegurar os incentivos premiais de eventual colaborador, o mencionado Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre os órgãos imbuídos da função de

---

<sup>4</sup> BRASIL. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 17 de julho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm). Acesso em: 28 set. 2020.



controle visou garantir a segurança jurídica a favor das empresas que negociam com o Poder Público, conforme se observa do seguinte excerto do acordo<sup>5</sup>:

É dentro desta concepção de Estado de Direito que devem atuar as instituições incumbidas do combate à corrupção e recuperação de ativos procedentes do ilícito. Isso impõe que os diversos atores públicos ajam de forma coordenada e em estrita observância às suas atribuições e competências legalmente estabelecidas na matéria. Sem isso, se geram insegurança jurídica, conflitos interinstitucionais, sobreposição de atuações, insuficiência ou vácuos na atuação estatal, impunidade e desproporcionalidade na punição das pessoas físicas e jurídicas. Enfim, não se garante a justa prevenção e combate à corrupção.

Considerando as questões postas acerca da atuação dos órgãos de controle interno em matérias relacionadas também ao controle externo, o problema que se coloca, portanto, é: **quais os limites da atuação do TCU em relação aos acordos de leniência?**

Também foi objeto de exame a sistemática estabelecida por meio do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Tribunal de Contas da União em matéria de combate à corrupção no Brasil. Procurou-se, nesse caso, identificar se o acordo de cooperação técnica está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, notadamente a Constituição Federal, a Lei Anticorrupção e a Lei Orgânica do TCU.

Observa-se, assim, a relevância jurídica, social e econômica do tema, ao se constatar, inclusive, a existência de ações em que o Poder Judiciário foi demandado para solucionar diversas questões existentes entre as empresas colaboradoras e o Poder Público, notadamente o TCU. Nesse sentido, menciona-se diversos Mandados de Segurança impetrados contra acórdãos do TCU que declararam a inidoneidade de empresas lenientes, com fundamento no

---

<sup>5</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acordo de Cooperação Técnica*, de 06 de agosto de 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/16/BB/03/575C37109EB62737F18818A8/ACORDO\\_DE\\_COOPERACAO\\_TECNICA\\_1\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/16/BB/03/575C37109EB62737F18818A8/ACORDO_DE_COOPERACAO_TECNICA_1_.pdf). Acesso em: 28 de set. 2020.



mencionado art. 46 da Lei 8.443/1992, tais como MS 35.435<sup>6</sup>, MS 36.173<sup>7</sup>, MS 36.496<sup>8</sup> e MS 36.526<sup>9</sup>.

O trabalho foi, então, estruturado em três capítulos.

No primeiro, procurou-se, por meio de pesquisa dogmática ou instrumental, delimitar o âmbito de competências constitucionais do TCU relacionadas aos acordos de leniência celebrados com fundamento na Lei Anticorrupção, inclusive à luz da teoria dos poderes implícitos.

No segundo, buscou-se analisar a disciplina dos acordos de leniências celebrados com fundamento na Lei Anticorrupção, apresentando os contornos interpretativos da norma para, em seguida, cotejá-los com as competências constitucionais do TCU.

No terceiro, procurou-se avaliar o impacto do mencionado Acordo de Cooperação Técnica em relação ao principal objetivo desse ajuste, a articulação da atuação das várias instituições que compõem o denominado sistema brasileiro de combate à corrupção, de modo a evitar ou mitigar diversos problemas decorrentes da pluralidade de órgãos públicos dotados de atribuições afetas ao exercício do poder sancionatório estatal, tais como “insegurança jurídica, conflitos interinstitucionais, sobreposição de atuações, insuficiência ou vácuos na atuação estatal, impunidade e desproporcionalidade na punição das pessoas físicas e jurídicas”<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.435*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 13 de abril de 2018.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.173*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 15 de fevereiro de 2019.

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.496*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 07 de agosto de 2019.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.526*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 09 de agosto de 2019.

<sup>10</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acordo de Cooperação Técnica*, de 06 de agosto de 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/16/BB/03/575C37109EB62737F18818A8/ACORDO\\_DE\\_COOPERACAO\\_TECNICA\\_1\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/16/BB/03/575C37109EB62737F18818A8/ACORDO_DE_COOPERACAO_TECNICA_1_.pdf). Acesso em: 28 de set. 2020.



## 1. DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU EXPRESSAS E IMPLÍCITAS

Tendo em vista a necessidade de analisar a inter-relação entre as atribuições do TCU e os acordos de leniência celebrados com fundamento na Lei Anticorrupção, serão examinadas, num primeiro momento, as principais competências constitucionais, expressas e implícitas, da Corte de Contas para, num segundo momento, verificar como esses instrumentos consensuais podem afetá-las.

Com relação às competências expressas, o Regimento Interno do TCU classifica as atividades de controle externo em quatro grupos, a saber: julgamento de contas, apreciação das contas do Presidente da República, fiscalização e atos sujeitos a registro. Desses, possuem relação de pertinência com o presente estudo o julgamento de contas e a fiscalização.

O primeiro, previsto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal<sup>11</sup>, abrange o julgamento das contas ordinárias, extraordinárias e especiais dos gestores públicos<sup>12</sup>, atribuição que a doutrina costuma denominar de função judicante do TCU<sup>13</sup>, a qual é dividida em comum e especial.

A denominada jurisdição **comum** está relacionada ao julgamento das contas dos gestores que têm o dever de prestá-las, nos termos da Constituição Federal, abrangendo os “administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal”.

---

<sup>11</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e 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 prejuízo ao erário público;

<sup>12</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.763/2011*. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 19 de outubro de 2011. Brasília.

<sup>13</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1582.



Esses processos pressupõem, portanto, dois requisitos: a gestão de recursos públicos e o dever de prestar contas dos correlatos gestores. Este dever, por sua vez, além de ser decorrência de princípio expresso da Constituição Federal, previsto no art. 34, inciso VII, alínea “d”, tem por fundamento o princípio republicano, disposto na alínea “a” do mesmo inciso, o qual exige a comprovação da regularidade da gestão daquele que lida com a coisa pública<sup>14</sup>.

Já a jurisdição **especial** de contas abrange o julgamento das situações em que se verifica “a perda, extravio, ou outra irregularidade de resulte prejuízo ao erário público”. Trata-se, aqui, do julgamento das contas daqueles a quem foi confiada a gestão dos recursos públicos (requisito subjetivo) e que, no exercício desta atividade, deram causa a dano ao erário (requisito objetivo). A denominada jurisdição especial de contas emerge, portanto, a partir da conjugação desses dois elementos: conduta ilícita de um gestor público – pessoa física ou jurídica a quem se tenha confiado a gestão pública – da qual decorra prejuízo ao erário.

No mesmo sentido aponta Celso Ribeiro Bastos<sup>15</sup> ao discorrer sobre a abrangência das contas examinadas pelo TCU, segundo o qual o constituinte teria tratado, nesse inciso, “de todos os servidores ou não, que tenham lesado ao erário”.

O conceito de gestor público envolve, portanto, além dos agentes do Estado incumbidos da gestão, os denominados gestores públicos *ad hoc*, isto é, particulares, pessoas físicas ou jurídicas, que, não obstante estranha aos quadros estatais, deste recebem um *minus* público com vistas à consecução de uma finalidade pública<sup>16</sup>.

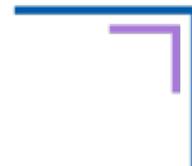
Em suma, havendo dano ao erário decorrente de ato de gestão de recursos públicos federais, o TCU será o órgão constitucionalmente competente para determinar o valor a ser ressarcido e condenar os responsáveis que lhe deram causa.

Deve-se, contudo, ressaltar que essa competência não afasta o controle exercido pelo Poder Judiciário, em respeito ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no inciso

<sup>14</sup> ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 245.

<sup>15</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: Volume IV - Tomo II*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 25-27.

<sup>16</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.763/2011*. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 19 de outubro de 2011. Brasília



XXXV do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual nem a lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Com base nesse preceito, as decisões do TCU podem ser submetidas à revisão judicial, conforme defende Odete Medauar<sup>17</sup>.

Esse controle judicial, contudo, não é ilimitado, por encontrar parâmetros de atuação na própria Constituição, devendo ficar adstrito aos aspectos de ilegalidade manifesta ou de erro formal. Nessas circunstâncias, pode o Judiciário invalidar a decisão (natureza desconstitutiva), devolvendo o caso para novo julgamento pelo TCU, sem possibilitar, contudo, a sua reforma (natureza substitutiva), sob pena de violar as competências do controle externo, estabelecidas no art. 71 da Constituição Federal, conforme aponta Hélio Saul Mileski<sup>18</sup>:

Assim, considerando que a função julgadora do Tribunal de Contas deriva de competências constitucionais específicas, envolvendo decisão de cumprimento obrigatório, por isto, vinculando a autoridade administrativa à revisão judicial dessas decisões, na forma prevista pelo inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só pode ocorrer por ilegalidade manifesta ou erro formal, com estabelecimento de sua nulidade, mas sem possibilitar o rejuízo das contas pelo Judiciário, por ser esta uma competência constitucional exclusiva destinada ao Tribunal de Contas (art. 71, II, CF). Esta postura de entendimento vem, de longa data, sendo adotada pelo Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal, em decisão de 1958, já manifestava que “os julgamentos do Tribunal de Contas, no uso da atribuição conferida pelo art. 77 da Constituição, só poderão ser cassados por mandado de segurança, quando resultem de ilegalidade manifesta ou de abuso de Poder”. Em julgados posteriores o STF manteve a orientação de que, em julgamento de tomada de contas, “ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insusceptível de revisão na via judicial a não ser quanto ao seu aspecto formal ou terna de ilegalidade manifesta”.

(...)

Assim, a competência de julgamento destinada constitucionalmente ao Tribunal de Contas, por resultar de jurisdição administrativa própria e privativa, possui a característica de definitividade no âmbito administrativo,

---

<sup>17</sup> “Filiamo-nos ao entendimento de José Cretella Júnior e de José Afonso da Silva. Nenhuma das atribuições do Tribunal de Contas caracteriza-se como jurisdicional. Aos argumentos invocados por Cretella Júnior, acrescentamos algumas ponderações: segundo o inciso XXXV do art. 5º, da Constituição Federal, nenhuma lesão de direito poderá ficar excluída da apreciação do Poder Judiciário; qualquer decisão do Tribunal de Contas, mesmo no tocante à apreciação de contas de administradores, pode ser submetida ao reexame do Poder Judiciário se o interessado considerar que seu direito sofreu lesão; ausente se encontra, nas decisões do Tribunal de Contas, o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos, inerentes aos atos jurisdicionais.” MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 142.

<sup>18</sup> MILESKI, Hélio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 331 e 332.



vinculando a autoridade administrativa, mas, por força do disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição, sujeitando-se ao controle judicial, todavia, com esta possibilidade de revisão judicial ficando adstrita aos aspectos de ilegalidade manifesta ou de erro formal, circunstância em que o judiciário pode decretar a nulidade da decisão e devolver a matéria para novo julgamento das contas, porém, sem a possibilidade de rejulgar essas contas em substituição ao órgão julgador, o Tribunal de Contas. Do fato, resultaria assunção de competência que não é destinada ao judiciário.

A competência de julgamento das contas foi utilizada com um dos fundamentos normativos para a edição da Instrução Normativa TCU n. 83, de 12 de dezembro de 2018, que dispôs sobre a fiscalização, por parte da Corte de Contas, dos processos de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal.

Ao lado do julgamento das contas há, conforme mencionado, a **função fiscalizatória**, outra importante atribuição constitucional expressa do TCU.

De início, cumpre ressaltar que a função de fiscalizar é, em sentido amplo, uma atribuição precípua do Poder Legislativo, dada a sua relação com a função de elaborar leis. Nesse contexto, José Afonso da Silva destaca a correlação entre a primazia da lei, conquista da revolução francesa, e a consequente atribuição ao Poder Legislativo da função de fiscalizar a administração pública. Em síntese, se lhe cabe elaborar as leis, devem-lhe ser conferidos também os meios para fiscalizar o seu cumprimento. Racionalidade que se aplica ao âmbito orçamentário-financeiro, em que o Legislativo é, ao mesmo tempo, competente para autorizar o planejamento das ações de governo, mediante os orçamentos públicos, e também para



fiscalizar o seu cumprimento, por meio do controle externo<sup>19</sup>. No mesmo sentido aponta Hélio Saul Mileski<sup>20</sup>.

Sendo o orçamento um instrumento de programação da ação governamental, um instrumento de execução dos planos governamentais, visando a realização dos projetos e atividades concernentes a obras e serviços, com a finalidade de alcançar a satisfação dos interesses e necessidades da comunidade, a utilização deste instrumento de exercício do poder estatal tem de estar sob controle e avaliação.

Como se trata de um instrumento autorizador para a Administração arrecadar a receita e realizar a despesa, envolvendo gerenciamento de bens e dinheiros públicos, pertence ao Legislativo o poder de conceder esta autorização mediante aprovação da lei orçamentária, que será executada por toda a Administração Pública. Sendo do Legislativo o poder de autorização orçamentária, fixando os gastos para os fins específicos do orçamento e dentro dos limites estabelecidos para cada um desses fins, cabe também a este, com o auxílio do Tribunal de Contas, exercer a fiscalização da execução orçamentária.

Neste aspecto bem assinalou Aliomar Baleeiro, “de nada valeria a competência do Poder Legislativo para aceitar ou rejeitar o programa de governo, autorizar ou vedar receitas e despesas, se não tivesse meios e órgãos técnicos de fiscalização da execução orçamentária”, pois, como conclui aquele ilustre jurista, o poder de conceder implica no poder de verificar se o emprego das autorizações foi feito para os estritos fins a que se destinavam.

---

<sup>19</sup> “O princípio de que a Administração se subordina à lei – princípio da legalidade – revela-se como uma das conquistas mais importantes da evolução estatal. Seria, contudo, ineficaz, se não se previssem meios de fazê-lo valer na prática. A função de fiscalização engloba esses meios que se preordenam no sentido de impor à Administração o respeito à lei, quando sua conduta contrasta com esse dever, ao qual se adiciona o dever de boa administração, que fica também sob vigilância dos sistemas de controle.

A função de fiscalização, que surgira com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução francesa, sempre constituiu tarefa básica dos parlamentos e assembleias legislativas. No sistema de separação de poderes, cabe ao órgão legislativo criar as leis, por isso é da lógica do sistema que a ele também se impute a atribuição de fiscalizar seu cumprimento pelo Executivo, a que incumbe a função de administração. Por outro lado, no que tange ao aspecto específico que nos interessa aqui – o do controle da administração financeira e orçamentária – reserva-se ao Legislativo o poder financeiro, como uma de suas conquistas seculares, pela qual firmara mesmo sua autonomia, sendo, portanto, também de palmar evidência que a ele há de pertencer, em última análise, aquele controle, denominado controle externo, sem embargo de que se erija e desenvolva, na Administração moderna, eficiente sistema de autocontrole – o chamado controle interno – de que é titular cada um dos Poderes onde ele atua (art. 70).” SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 749-750.

<sup>20</sup> MILESKI, Hélio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 277.



Nesse contexto, a Constituição Federal, no art. 70, atribuiu ao Congresso Nacional, mediante o Controle Externo, a competência para a exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta da União, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Nos termos do art. 71 da Constituição Federal, o Controle Externo será exercido com o auxílio do TCU, ao qual compete, por força do inciso IV do mencionado diploma constitucional, realizar, de ofício ou quando provocado, fiscalizações de diferentes espécies<sup>21</sup>: contábil, orçamentário-financeira, operacional e patrimonial.

A atribuição de fiscalizar mediante auditorias e inspeções representou, quanto ao momento da atividade fiscalizatória, uma superação do modelo de controle anteriormente vigente, de natureza majoritariamente autorizativo-preventiva, denominado também de sistema de controle prévio, que adotava a premissa de que todo administrador seria desonesto<sup>22</sup>. Sendo o administrador improbo, caberia ao controle atuar preventivamente, mediante autorização das atividades administrativas, condição de eficácia do ato ou do negócio jurídico fiscalizado.

Essa superação da necessidade de se autorizar, mediante controle prévio, os gastos públicos, também é mencionada por Hélio Saul Mileski<sup>23</sup>:

Na órbita pública é relativamente recente a utilização do procedimento técnico chamado auditoria. Rompendo com o sistema de controle prévio adotado pela Constituição de 1946, cuja concepção de controle estava regulada pelo antigo Código de Contabilidade da União (Decreto Legislativo nº 4.536, de 28.01.1922), a Constituição de 1967, na esteira das novas normas gerais de direito financeiro estatuídas para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, editadas pela Lei Federal nº 4.320, de 17.03.1964, implementou o

---

<sup>21</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

<sup>22</sup> MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 133.

<sup>23</sup> MILESKI, Hélio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 360.



sistema de Fiscalização Financeira e Orçamentária, assentado na dualidade de controle – controle externo e controle interno – cuja sistemática de atuação passou a independe do tempo – prévio, concomitante ou a posterior – com execução via procedimento de auditoria e julgamento das contas dos administradores públicos, com o Decreto-Lei nº 200/67 (art. 75), juntamente com o Decreto-Lei 199/67 (art. 36), procedendo na regulamentação da auditoria financeira e orçamentária a ser exercido pelo Tribunal de Contas.

A função fiscalizatória do Tribunal será exercida, nos termos da Constituição Federal, mediante auditorias e inspeções. Não obstante as diferenças conceituais, para os fins deste trabalho importa mencionar que ambas são, segundo o Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria do TCU<sup>24</sup>, formas de fiscalização. Esse manual conceitua auditoria como<sup>25</sup>: “O exame independente e objetivo de uma situação ou condição, em confronto com um critério ou padrão preestabelecido, para que se possa opinar ou comentar a respeito para um destinatário predeterminado.”

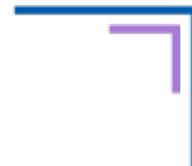
Em síntese, por meio da auditoria, busca-se avaliar um objeto (programa de governo, contrato da administração pública etc.) segundo um paradigma ou referencial, o qual determina a natureza da fiscalização. Nesse sentido, se o paradigma ou referencial for a legalidade dos atos de gestão, fala-se em auditoria de regularidade ou conformidade. Por outro lado, se o paradigma ou referencial for a economicidade, a eficiência, a eficácia ou a efetividade das ações governamentais, fala-se em auditoria operacional. Enquanto no primeiro aspecto avalia-se a regular aplicação dos recursos, no segundo avalia-se a boa aplicação.

Quanto à abrangência objetiva da fiscalização (objeto passível de ser auditado), por óbvio o TCU não exerce controle sobre toda e qualquer atividade da administração pública. Essa competência comporta os limites impostos pela própria Constituição Federal, a qual adstringe a fiscalização às áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

---

<sup>24</sup> CARVALHO NETO, Antônio Alves de *et al.* *Auditoria Governamental*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2011. p. 29.

<sup>25</sup> CARVALHO NETO, Antônio Alves de *et al.* *Auditoria Governamental*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2011. p. 25.



Essas áreas estão direta ou indiretamente relacionadas a aplicação dos recursos públicos. Nesse contexto, quando se fala em fiscalização financeira, busca-se analisar a arrecadação da receita e a realização da despesa pública, ao passo que, quando se fala em fiscalização orçamentária, busca-se verificar se a execução das despesas está em conformidades com os orçamentos públicos (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), que são, em última análise, instrumentos de planejamento estatal.

Com base nessa competência fiscalizatória, o TCU editou a Instrução Normativa TCU n. 74, de 11 de fevereiro de 2015, posteriormente revogada pela já mencionada Instrução Normativa TCU 83, de 12 de dezembro de 2018, para dispor sobre fiscalização dos acordos de leniência celebrados pela administração pública federal.

Por meio desse normativo, o TCU estabeleceu que a fiscalização dos acordos ocorreria em cinco etapas, iniciando-se com manifestação da pessoa jurídica interessada em cooperar e terminando com o relatório conclusivo, contendo avaliação dos resultados obtidos com a celebração do acordo de leniência. Para cada uma dessas etapas caberia ao Tribunal, nos termos do § 1º do art. 1º da IN TCU n. 74/2015, emitir um pronunciamento conclusivo acerca da conformidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico, espécie de controle prévio dos acordos de leniência.

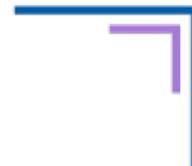
Esse pronunciamento conclusivo seria, segundo disposto no art. 3º da mencionada instrução normativa, condição necessária para a eficácia dos atos subsequentes<sup>26</sup>. A necessidade de pronunciamento da Corte de Contas, no entanto, não foi respaldada pelos demais órgãos envolvidos no processo, conforme aponta Amanda Athayde<sup>27</sup>:

O entendimento de que a eficácia dos Acordos de Leniência Anticorrupção depende da chancela ou homologação pelo TCU não é unânime, sendo aliás rechaçada pela AGU e pela CGU, que entendem que tal exigência carece de previsão constitucional e legal (há notícias reportando um verdadeiro embate entre seus chefes e a cúpula do TCU).

---

<sup>26</sup> Art. 3º. “A apreciação do Tribunal sobre as etapas que compõem a celebração de acordos de leniência, descritas no art. 1º, dar-se-á em Sessão Plenária Extraordinária Reservada e constituirá condição necessária para a eficácia dos atos subsequentes.”

<sup>27</sup> ATHAYDE, Amanda. *Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 247.



Posteriormente, o TCU revogou a IN TCU n. 74/2015, com a edição da Instrução Normativa TCU 83, de 12 de dezembro de 2018. Nesse novel normativo, o Tribunal extinguiu a sistemática de fiscalização em cinco etapas, bem como a necessidade de pronunciamento conclusivo acerca da conformidade dos atos praticados. Também estabeleceu o dever de informar ao TCU a instauração de procedimento administrativo para celebração de acordo de leniência, bem como de processo administrativo específico de reparação integral do dano<sup>28</sup>.

Há que se mencionar, ainda, em complemento às competências expressas, as funções sancionatória e corretiva do Tribunal de Contas, atribuições instrumentais de controle previstas no art. 71 da Constituição Federal<sup>29</sup>.

Quanto à **função sancionatória**, regulamentando o preceito constitucional, a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, previu as seguintes sanções passíveis de cominação pelo TCU<sup>30</sup>: sanção pecuniária, por ilegalidade (art. 58) ou dano ao erário (art. 57); inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública (art. 60); e declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitações na administração pública federal (art. 46).

---

<sup>28</sup> Art. 1º “A autoridade celebrante dos acordos de leniência objeto desta instrução normativa deverá, em até cinco dias úteis, informar ao Tribunal de Contas da União a instauração de processo administrativo específico de reparação integral do dano de que trata o art. 13 da Lei 12.846/2013, bem como de procedimento administrativo para celebração de acordo de leniência, previsto no art. 16 do referido diploma legal.”

<sup>29</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

(...)

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

<sup>30</sup> BRASIL. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a *Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União* e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 17 de julho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm). Acesso em: 28 set. 2020.



Entre essas, tem especial relevo a declaração de inidoneidade, sanção que afeta ou limita temporalmente o direito de participar de licitações públicas que envolvam recursos federais, a qual apresenta como suporte fático a ocorrência de fraude comprovada à licitação, cujos contornos conceituais são assim apontados por Marcelo Cavali<sup>31</sup>:

Pode-se dizer que o significado do termo já possui ampla consolidação doutrinária e jurisprudencial e se identifica com a prática de qualquer artifício, ardil, embuste ou estratagem que tenha por objetivo conferir falsa aparência de realidade a negócios, operações ou situação financeira da instituição. Mais comumente o crime se concretiza pela simulação de operações inexistentes, pela contabilização de receitas ou despesas fictícias, pela omissão de títulos irregulares, por falsidades escriturais, pela maquiagem de demonstrativos financeiros, pela subtração ou inutilização de livros ou documentos contábeis, entre outras estratégias fraudulentas.

Conforme conceituam Fabrício Motta e Spiridon Nicofotis Anyfantis, a “fraude é um ato doloso que envolve a busca de vantagem por meio de engodo, enganação”. Decorre da utilização de qualquer artifício “para desvirtuar, impedir ou encobrir, maliciosamente, a real competitividade nas licitações”<sup>32</sup>. As condutas fraudulentas costumam envolver o conluio entre as empresas participantes (condutas coordenadas anticoncorrenciais) visando à divisão do mercado por meio de diversas estratégias lesivas, como a supressão de propostas (a empresa se abstém de concorrer) ou a apresentação de propostas de cobertura (a empresa apresenta proposta com preço superior ao de outra licitante).

O bem jurídico tutelado é, nesses casos, a real competitividade do procedimento licitatório, afetando, por consequência, a oportunidade de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.

Quanto à **função corretiva**, dispõe o inciso IX do art. 71 da Constituição Federal que, verificada uma ilegalidade, caberia à Corte de Contas, num primeiro momento, assinar prazo para que o órgão ou entidade adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

---

<sup>31</sup> CAVALI, Marcelo Costenaro. *Gestão fraudulenta: tutela de um bem jurídico difuso por meio de um crime de perigo abstrato*. Tipicidade e imputação objetiva. In: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; RASSI, João Daniel (Org.). Estudos em homenagem a Vicente Greco Filho. São Paulo: LiberArs, 2014.

<sup>32</sup> MOTTA, Fabrício; ANYFANTIS, Spiridon Nicofotis. Comentários ao art. 5º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 81-112.



Não sendo essa medida suficiente, o rito constitucional difere quanto à natureza do objeto de controle: ato ou contrato.

Tratando-se de ato jurídico administrativo, tem o TCU poder para sustar sua execução, suspendendo-lhe os efeitos<sup>33</sup>.

Tratando-se de contrato administrativo, pela dicção constitucional, o ato de sustação seria adotado diretamente pelo Congresso Nacional, solicitando, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Caso o Congresso Nacional ou o Poder Executivo permanecessem silentes, decorridos noventa dias, o Tribunal poderia decidir a respeito.

No entanto, a doutrina e a jurisprudência reconhecem, com fundamento no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, a competência do TCU para expedir, nesses casos, determinação, de cunho cogente, para que à autoridade administrativa proceda à anulação do contrato. Nesse mesmo sentido apontam Gilmar Mendes e Paulo Gonet<sup>34</sup>:

O Supremo Tribunal Federal, entretanto, já decidiu que, embora o TCU não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou (MS 23.550, rel. p/ o acórdão Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 31-10-2001).

Há que se falar, por fim, das competências do TCU reconhecidas a partir da aplicação da teoria dos poderes implícitos.

Essa teoria, adotada na decisão do caso James W. McCulloch contra o Estado de Maryland, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, dispôs que a Constituição ao prever poderes expressos, asseguraria também poderes implícitos necessários à consecução daqueles. Sendo assim, o órgão dotado de poderes para realizar algo

---

<sup>33</sup> “Caso não sejam adotadas as providências determinadas pelo Tribunal de Contas para o exato cumprimento da lei, tratando-se de ato passível de sustação – por exemplo: admissões, aposentadorias e reformas de pensões – o Tribunal deve sustar à execução do ato impugnado, comunicando esta decisão ao Poder Legislativo (art. 71, X, CF)”. MILESKI, Hélio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 385.

<sup>34</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1584.



(competências expressas) deteria também poderes relativos aos meios necessários para tanto (competências implícitas).

Com fundamento nessa teoria, o STF, no Mandado de Segurança 24.510-7-DF, reconheceu o poder geral de cautela do TCU, a fim de garantir efetividade às suas decisões e, assim, resguardar o resultado útil do processo. Naquela ocasião, o Ministro Celso de Mello apresentou as seguintes considerações acerca da possibilidade de o TCU expedir cautelar<sup>35</sup>:

**Entendo**, Senhor Presidente, que o poder cautelar **também compõe** a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha **instrumentalmente** vocacionado a **tornar efetivo** o exercício, por essa Alta Corte, das **múltiplas** e **relevantes** competências que lhes foram diretamente outorgadas **pelo próprio texto** da Constituição da República.

**Isso significa** que a atribuição de **poderes explícitos**, ao Tribunal de Contas, **tais como enunciados** no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, **ainda que por implicitude**, a titularidade de meios **destinados** a viabilizar a adoção de **medidas cautelares** vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, **permitindo**, assim, **que se neutralizem** situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

**Impende** considerar, no ponto, **em ordem a legitimar** esse entendimento, a **formulação** que se fez em torno dos **poderes implícitos**, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso McCULLOCH v. MARYLAND (1819), **ênfatisa** que a outorga de **competência expressa** a determinado órgão estatal **importa** em deferimento **implícito**, a esse mesmo órgão, dos **meios necessários** à integral realização dos **fins** que lhe foram atribuídos. (destaques no original)

Neste mandado de segurança, o Ministro Celso de Mello ressaltou, também, a possibilidade de aplicação de interpretação extensiva quanto às competências dos órgãos constitucionais, “sobretudo pela determinação dos poderes que estejam implícitos noutros expressamente atribuídos”. Ao fim, conclui:

**É por isso** que entendo **revestir-se** de integral legitimidade constitucional a atribuição de **índole cautelar**, que, **reconhecida** com apoio da teoria dos poderes implícitos, **permite**, ao Tribunal de Contas da União, **adotar** as medidas **necessárias** ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, **diretamente**, pela própria Constituição da República. (destaques no original)

<sup>35</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24.510*. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 19 de março de 2004.



O Título VIII do Regimento Interno do TCU dispõe, em quatro artigos, acerca das medidas cautelares que podem ser adotadas no curso de apurações, as quais possuem natureza preventiva, isto é, buscam a segurança e a garantia do eficaz desenvolvimento e do profícuo resultado do processo<sup>36</sup>.

Com base nessa competência, pode o TCU perseguir a sustação do efeito de um ato, ou até mesmo de um contrato, visando a prevenir lesão ao erário e resguardar o resultado útil do processo. A possibilidade de sustação cautelar da execução de contratos administrativos restou delimitada pelo STF na decisão proferida no Mandado de Segurança 26.547-DF<sup>37</sup>:

Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas.

(...)

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

Em síntese, se a Constituição Federal atribui ao TCU poderes para buscar determinados fins, atribui-lhe implicitamente os meios indispensáveis para obtê-los (a concessão dos fins importa, lógica e implicitamente, a concessão dos meios).

Esse entendimento é necessário para conferir plena eficácia ao exercício das competências constitucionais da Corte de Contas. Assim, tendo em vista ser o poder cautelar inerente à competência para decidir<sup>38</sup>, está o TCU implicitamente autorizado a adotar medidas de natureza preventiva, de forma a resguardar a efetividade do exercício de suas competências expressas e, por conseguinte, a utilidade de suas decisões, tais como as proferidas em apuração de dano ao erário decorrente da má gestão de recursos públicos (processos de contas), ou

<sup>36</sup> THEODORO Jr., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.547-7*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 06 de junho de 2007.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24.510*. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 19 de março de 2004.



mesmo em apuração de ilícitos administrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (processos de fiscalização).

## 2. DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA PREVISTOS NA LEI ANTICORRUPÇÃO

Consoante exposto, a Lei n. 12.846/2013, ao instituir o acordo de leniência, estabeleceu sanções premiaias para a empresa que reconhecesse os ilícitos por ela praticados e apresentasse provas destes, contribuindo efetivamente para a investigação e revelando, ainda, a participação das demais pessoas envolvidas no conluio.

A inserção desse instrumento de consenso no Direito Administrativo brasileiro foi motivada, de um lado, pela existência de múltiplas instâncias sancionadoras e os custos fiscalizatórios delas advindo e, de outro, pela busca por maior efetividade das ações de controle, que justificariam o que Thiago Marrara denomina de “construção de uma cultura utilitarista de cooperação”<sup>39</sup>.

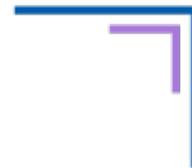
A racionalidade desses acordos seria, portanto, proporcionar incentivos, de forma a possibilitar ao leniente o reconhecimento das irregularidades praticadas, bem como apresentar elementos de prova que efetivamente colaborassem com a demonstração do ilícito e a identificação dos demais infratores. Essas sanções premiaias, expressamente previstas nos arts. 16, § 2º e 17 da Lei n. 12.846/2013, possibilitam desde a atenuação até a isenção das sanções estabelecidas pela própria Lei Anticorrupção e pela Lei n. 8.666/1993.

Amanda Athayde apresenta as seguintes variações semânticas do termo leniência e a correspondente definição do acordo de leniência e do programa de leniência<sup>40</sup>:

O conceito de **leniência** é muito mais amplo que sua aplicação no direito antitruste, onde surgiu com maior proeminência no Brasil. No sentido literal, o temor “leniência” denota a noção de tolerância ou clemência, e “leniente” a noção de brandura ou suavidade. No contexto da política antitruste, o termo leniência ganhou conotação especial, passando a ser empregado quando há aplicação de uma pena ou obrigação menos severa do que aquela que seria aplicável caso não houvesse cooperação voluntária, ou para se referir a um

<sup>39</sup> MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 193-235.

<sup>40</sup> ATHAYDE, Amanda. *Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 29-30.



sistema geral de exoneração total ou parcial das penalidades aplicáveis [sanção premial].

Para fins deste livro, entende-se por **Acordo de Leniência** o acordo celebrado entre uma autoridade pública investigadora e um agente privado (seja este uma pessoa jurídica ou física), por meio do qual autoridade concede a extinção ou o abrandamento da penalidade aplicada ao agente, recebendo, em troca, provas e colaboração material e processual ao longo das investigações. O **Programa de Leniência**, por sua vez, consiste no arcabouço jurídico que prover incentivos da autoridade pública investigadora para que os agentes privados a procurem para negociação dos referidos Acordo de Leniência. (destacou-se)

O Ministro Gilmar Medes, no voto proferido no Mandado de Segurança 35.435-DF, impetrado por Andrade Gutierrez Engenharia S.A. contra TCU em decorrência da possibilidade de a Corte de Contas declarar a inidoneidade da impetrante para contratar com o Poder Público, destacou a importância dos acordos de leniência para a função persecutória do Estado, em especial a atividade de instrução probatória relacionada a fraudes em certames públicos, ilícitos que costumam envolver o conluio entre licitantes, **condutas delituosas de difícil comprovação por meios diretos de prova**, que justificam o estabelecimento de um sistema de incentivos à colaboração, nos seguintes termos<sup>41</sup>:

Os acordos de leniência configuram relevantes **instrumentos de instrução probatória** voltados ao fortalecimento de uma política de combate a infrações econômicas na desarticulação de **ilícitos administrativos e criminais de natureza colusiva**, isto é, que envolvem a **atuação concertada de diversos agentes econômicos** com o intuito de restringir a concorrência ou de fraudar as regras de processos de seleção pública.

Sobretudo quando essas condutas colusivas são adotadas no âmbito de licitações públicas, os danos à coletividade são evidente e transcendem às perdas financeiras.

(...)

No enfrentamento dessas estratégias ilícitas, a função persecutória do Estado recai sobre **condutas delituosas que, por sua própria natureza, são secretas e apresentam materialidade volátil**. No combate a esses tipos de infrações, a obtenção de resultados positivos na detecção de ilícitos depende da existência de **mecanismos de incentivos** para que os agentes econômicos envolvidos em práticas colusivas tragam os fatos delituoso são conhecimento das autoridades públicas (SPAGNOLO, Giancarlo. What Do We Know About

---

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.435*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 13 de abril de 2018.



the Effectiveness of Leniency Policies? A Survey of the Empirical and Experimental Evidence. 2014). (destacou-se)

No mesmo sentido são as justificativas apontadas por Amanda Athayde<sup>42</sup> para a instituição de um programa de leniência, notadamente a identificação de práticas ilícitas de **difícil detecção**, como a conduta cartelizada em fraudes a certames licitatórios e o ilícito de corrupção, infrações que criam uma assimetria de informações que possivelmente não seriam detectadas ou comprovadas sem a colaboração do infrator, pessoa que detém o conhecimento do ilícito. Outras justificativas descritas pela autora seriam a obtenção de provas, isto é, “documentos internos da prática ilícita, fornecidos por quem efetivamente participou”, a cessação da infração, a sanção dos outros infratores e o ressarcimento do dano causado.

A partir desses elementos, conceitua-se o acordo de leniência como um ajuste bilateral de vontades em que, de um lado, a pessoa jurídica leniente se propõe a reconhecer as irregularidades praticadas e a colaborar efetivamente com as investigações, identificando os demais envolvidos e apresentando elementos probatórios acerca do ilícito sob apuração, e, de outro, o Poder Público aceita premiar a colaboração com benefícios que importariam desde a redução ou até mesmo a isenção das penas previstas na lei. São esses, portanto, os dois lados do acordo de leniência: **instrumento de investigação** (meio de obtenção de prova da materialidade e da autoria de ilícitos) e **sistema de incentivos** (estabelecimento de sanções premiais).

Em acréscimo, Thiago Marrara apresenta duas condicionantes necessárias para justificar a celebração da leniência por parte do Poder Público<sup>43</sup>. A primeira seria a ausência de condições por parte deste em promover, por si só, a apuração do ilícito e a identificação dos responsáveis. A segunda, a aptidão do propenso colaborador em contribuir de forma substancial para a instrução processo administrativo sancionador.

Observa-se que a instituição de um sistema de incentivos à cooperação é a premissa fundamental dos acordos de leniência. Em função disso, três questões devem ser consideradas.

---

<sup>42</sup> ATHAYDE, Amanda. *Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 30.

<sup>43</sup> MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 193-235.



Em primeiro lugar, o colaborador não pode ficar em situação pior do que a do não colaborador, o que justifica o sistema de incentivos. Em segundo lugar, o colaborador não deve ficar em situação melhor do que a do não infrator, o que demonstra a necessidade de lhe ser cominada, ainda, alguma sanção. Por fim, a sanção abstratamente prevista para o ilícito deve ser mais gravosa do que o benefício que o infrator poderá auferir com a colaboração, proporcionando, assim, um estímulo à adesão ao programa de leniência.

Ainda sobre o sistema de incentivos à colaboração, por meio dele busca-se o que se denomina de corrida pela leniência, tendo em vista que os benefícios ofertados (sanções premiais) aumentam o clima de desconfiança entre os infratores e desestabiliza as relações entre eles.

Conforme explica Thiago Marrara, a corrida pela leniência é criada a partir de dois modelos: o modelo de leniência única, “que funciona de acordo com a regra do *first come, first serve*”; e o modelo de benefícios em cascatas. Segundo o mencionado autor<sup>44</sup>:

Para que os programas de leniência funcionem bem, a Administração Pública necessita desestabilizar a relação entre os infratores, estimular a corrida pela confissão e pela cooperação. A legislação atinge esses objetivos de duas maneiras: ou prevê a regra do acordo único, vedando que se celebre mais de uma leniência no mesmo processo administrativo, ou permite a celebração de múltiplos acordos, mas dentro de um sistema de benefícios em cascata, de maneira que o primeiro infrator colaborador receba mais vantagens que o segundo e assim por diante.

Tanto o modelo de leniência única quanto o sistema de redução gradual de benefícios acabam por criar uma corrida pela leniência, pois os infratores sabem que quanto mais demorarem para procurar a Administração e oferecer cooperação, maiores serão os riscos de que não obtenham quaisquer benefícios ou obtenham benefícios diminutos. Por conseguinte, os dois modelos (leniência única ou benefícios em cascata) logram inserir desconfiança entre os infratores e minar a estabilidade de sua relação, o que dissuade o silêncio, estimula a “traição” e a adesão ao programa de leniência, favorecendo o Estado e a sociedade.

Na Lei Anticorrupção brasileira, o tratamento legal da leniência para pessoas jurídicas absorveu o modelo de leniência única que funciona de acordo com a regra do *first come, first serve*.

---

<sup>44</sup> MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 215.



Do exposto, considerando que o propenso colaborador agirá de acordo com a razão, ponderando custos e benefícios de sua ação, verifica-se que ele somente adotará postura colaborativa se a adesão ao programa de leniência valer-lhe mais do que a não cooperação. Desse modo, sob a ótica do infrator, duas questões são de suma importância para a celebração do acordo de leniência: a **previsibilidade**, isto é, o conhecimento prévio das consequências jurídicas advindas do reconhecimento dos ilícitos praticados, o que envolve, além das sanções, eventual ressarcimento ao erário; e a **segurança jurídica**, garantindo-lhe que o pacto celebrado não será posteriormente descumprido pelo Poder Público.

Esse segundo ponto tem especial relevo quando considerada a possibilidade de atuação dos múltiplos órgãos de controle existentes no ordenamento jurídico brasileiro, os quais detêm competência para, na respectiva esfera de atuação de cada um, aplicar também sanções em face dos mesmos fatos objeto da colaboração.

Diante desses elementos, observa-se, quanto ao resultado, a existência de duas interpretações possíveis acerca do programa de leniência e da abrangência das sanções premiaias: uma **interpretação restritiva** e outra **extensiva** da Lei Anticorrupção.

A primeira, obtida a partir do método literal e ora denominada de **interpretação restritiva**, considera como incentivos à colaboração somente aqueles expressamente previstos nos arts. 16, § 2º e 17, da Lei n. 12.846/2013.

O art. 16, § 2º estabelece a possibilidade de isenção de duas sanções instituídas pela Lei Anticorrupção, a saber, a publicação extraordinária da decisão condenatória (art. 6º, inciso II) e a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público (art. 19, inciso IV). O mencionado artigo prevê, ainda, a possibilidade de mitigação do valor da multa aplicável em até dois terços.

O art. 17, por sua vez, possibilita a isenção ou atenuação das sanções administrativas previstas na Lei n. 8.666/1993, no âmbito, portanto, das licitações e contratações públicas.



De acordo com essa interpretação restritiva, apenas os órgãos competentes para cominar as sanções previstas na Lei Anticorrupção teriam a prerrogativa de dispor desse poder-dever<sup>45</sup>. Na mesma linha aponta Thiago Marrara, para quem o infrator colaborador atua por risco próprio, “uma vez que a leniência não o imuniza contra todas as esferas de responsabilização que decorrem de sua iniciativa de delatar e colaborar com o Estado na apuração de fatos nos quais ele mesmo está envolvido”<sup>46</sup>.

Desse modo, a partir dessa linha interpretativa, a celebração dos acordos de leniência não afetaria, à primeira vista, as competências do TCU. No entanto, isso também significaria a possibilidade de, após à adesão ao programa, o infrator colaborador vir a ser sancionado pela Corte de Contas pelos mesmos fatos apurados pelo controle interno, incluída a possibilidade de ser declarado inidôneo por fraude comprovada em licitação, com fundamento no art. 46 da Lei n. 8.443/1992, mesmo que restasse afastada pelo acordo a declaração de inidoneidade prevista no inciso IV do art. 87 da Lei n. 8.666/1993.

Essa interpretação não atende, por óbvio, os pressupostos mencionados do programa de leniência, quais sejam, a previsibilidade e a segurança jurídica, tendendo a tornar os acordos ineficazes ou pouco atrativos para os infratores.

Outra ponderação que se deve fazer refere-se à própria atuação unitária do Estado, considerado em seu conjunto, na tutela do patrimônio público. Conforme foi dito, os acordos de leniência envolvem a obrigação de apresentação de provas quanto à materialidade dos ilícitos praticados, os quais, na grande parte das vezes, causam prejuízo ao erário, lembrando que, no contexto das fraudes em licitações, o preço fixado nos contratos costuma ser 17% maior do que o valor de mercado, aferido em condições normais de competição.

---

<sup>45</sup> MAIA ALVES F. S. *Análise da Juridicidade do Controle dos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção Empresarial pelo Tribunal de Contas da União*. Revista da AGU, v. 17, n. 2, 29 jun. 2018.

<sup>46</sup> MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 214.



Conforme anteriormente mencionado, com fundamento na teoria dos poderes implícitos, segundo a qual a atribuição de prerrogativas expressas pressupõe o reconhecimento, ainda que implicitamente, de competências para adoção de medidas necessárias ao fiel cumprimento das funções institucionais, o STF reconheceu o poder de cautela do TCU, a fim de conferir eficácia real ao exercício de suas competências constitucionais, permitindo-lhe a adoção de medidas preventivas, tais como a sustação do efeito de atos e contratos administrativos, de forma a garantir a efetividade de suas decisões e, por consequência, evitar lesões ao erário.

Também se mencionou que a função dos acordos de leniência é servir de instrumento de instrução probatória, possibilitando ao Poder Público a obtenção de provas acerca de ilícitos em que ele não teria condições de obtê-las, tais como as fraudes em licitações públicas, as quais costumam envolver conluio entre as empresas participantes, condutas delituosas de difícil comprovação por meios diretos.

Ora, se uma das principais competências constitucionais do TCU refere-se ao julgamento das contas dos gestores públicos, ocasião em que a Corte de Contas busca, em grande parte dos casos, a apuração do valor a ser ressarcido e a identificação dos responsáveis que lhe deram causa, verifica-se que, com fundamento na teoria dos poderes implícitos, é plausível o entendimento de que ser-lhe-ia conferido o poder de cautela também em relação aos acordos de leniência em fase de negociação e de celebração que envolvessem ressarcimento ao erário.

Não haveria sentido o Poder Público celebrar um acordo com o infrator confesso buscando a materialização dos ilícitos praticados, não abordando, nesses ajustes, a reparação dos prejuízos causados ao Estado. Tampouco haveria sentido abordar o ressarcimento ao erário, produzindo provas dele e definindo o respectivo montante, e excluir do contexto apuratório e negocial o órgão constitucionalmente competente para a quantificação e a consequente imputação desse valor aos respectivos responsáveis, em flagrante desprestígio ao princípio constitucional da eficiência.

Nessas circunstâncias, a atuação do TCU pressupõe o conhecimento prévio dos processos de leniência que envolvam ressarcimento ao erário. Contudo, a Lei Anticorrupção



estabelece o sigilo das negociações. Segundo preceitua o § 6º do art. 16 da Lei n. 12.846/2013, a publicidade da proposta de acordo de leniência somente ocorrerá após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo. Ou seja, as fases de negociação e de celebração do acordo são, nos termos legais, sigilosas.

Ocorre que o § 1º do art. 74 da Constituição Federal estabelece o dever, para o controle interno, de informar ao controle externo acerca da existência de eventual irregularidade da qual tome conhecimento, nos seguintes termos <sup>47</sup>:

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Desse modo, como a lei não tem competência para derogar a Constituição, nas hipóteses em que o controle interno tomar conhecimento de irregularidade que envolva prejuízo ao erário, teria o dever de informá-la ao TCU, sob o risco de haver responsabilização solidária com aqueles que deram causa ao dano.

Esse foi o entendimento consignado no art. 1º da IN TCU n. 83/2018, segundo a qual autoridade celebrante dos acordos de leniência tem o dever de informar ao TCU, no prazo de até cinco dias úteis, a instauração de qualquer processo administrativo específico de reparação integral do dano de que trata o art. 13 da Lei Anticorrupção, bem como de procedimento administrativo para celebração de acordo de leniência, previsto no art. 16 do mesmo diploma legal.

A par do exposto, verifica-se que, mesmo interpretando-se restritivamente a Lei Anticorrupção, a celebração de acordo de leniência que possibilite a obtenção de provas relacionadas com a apuração de eventuais prejuízos ao erário decorrentes de atos de gestão, notadamente em licitações e contratações públicas, afeta diretamente a uma das principais competências constitucionais do TCU, de julgamento de contas, prevista no inciso II do art. 71 da Constituição Federal.

---

<sup>47</sup> BRASIL. Constituição. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 28 set. 2020.



Reconhece-se, também, a competência constitucional da Corte de Contas para fiscalizar a celebração desses ajustes na hipótese de envolver procedimento instrutório em busca da reparação integral do dano, com fundamento nos arts. 70 e 71, inciso IV, da Constituição Federal, tendo em vista estarem esses acordos, nessas circunstâncias, inseridos na abrangência objetiva da fiscalização do TCU, adstrita, conforme mencionado anteriormente, às áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

A segunda interpretação possível acerca do programa de leniência e da abrangência das sanções premiaias dispostas pela Lei Anticorrupção, ora denominada de **interpretação extensiva**, se utiliza de outros métodos, como a interpretação teleológica e a sistemática, para concluir que, celebrado o acordo de leniência, não poderia o Poder Público cominar outras sanções ao infrator confesso com base nos mesmos fatos objeto de apuração no acordo, sob pena de violação aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da eficiência, o que Maria Sylvia Zanella Di Pietro denomina de “efeitos expansivos do acordo de leniência a outras instâncias sancionatórias”<sup>48</sup>.

Isso porque, conforme exposto, a racionalidade dos acordos apresenta, como um dos seus pressupostos, a previsibilidade. Nesse sentido, os acordos somente serão celebrados caso a pessoa jurídica propensa à leniência saiba, previamente, as consequências jurídicas da confissão, isto é, os efeitos sancionatórios e patrimoniais dela decorrentes, incluso aí o valor a ser ressarcido ao erário. Com base nesses elementos, o infrator procede a uma análise de custo-benefício, ocasião em que decide, ou não, aderir ao programa de leniência. Para tanto, conta também com a perspectiva da segurança jurídica, ou seja, de que o acordo será cumprido.

Ele não espera, portanto, ser surpreendido, após a leniência, com uma condenação em ressarcimento ao erário maior do que aquela prevista no acordo, questão afeta à competência expressa do TCU relativa ao julgamento das contas dos gestores públicos e daqueles que, com estes, deram causa a dano ao erário. Tampouco espera ser punido por outra instância estatal,

---

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 19. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 251-259.



questão afeta às competências sancionatórias do TCU, em especial à declaração de inidoneidade do licitante fraudador.

A interpretação extensiva acerca do alcance dos acordos de leniências celebrados com fundamento na Lei Anticorrupção foi adotada pelo Ministro Gilmar Mendes no voto proferido no mencionado Mandado de Segurança 35.435-DF, ocasião em que, após externar as dificuldades decorrentes da sobreposição de múltiplos regimes de responsabilização administrativa e cível, ressaltou a necessidade de se buscar a otimização do incentivo à colaboração dos agentes econômicos, por meio de “contínuo esforço de diálogo entre os órgãos e entidades imbuídos do combate a atos de macrocriminalidade econômica” em busca da concretização de dois objetivos: alinhamento institucional e preservação da segurança jurídica<sup>49</sup>.

Nesse sentido, acrescentou:

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

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

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

Assim, diante da mencionada necessidade de harmonizar a sobreposição de regimes de punição, os quais geram “riscos à própria efetividade dos sistemas anticorrupção”, o Ministro Gilmar Mendes concluiu ser incompatível com os princípios da segurança jurídica e da

---

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.435*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília.



eficiência a imposição de sanção pelo TCU em face dos mesmos fatos que deram ensejo à celebração de acordo de leniência com a CGU/AGU, nos seguintes termos:

A lógica subjacente ao modelo de justiça negocial que se expande no mundo no combate à macrocriminalidade econômica é a de instituir um rígido regime de colaboração que obriga os signatários a trazer aos autos substrato probatório que permita o aprofundamento das investigações por parte do Estado. Em outras palavras, para além de um mero negócio jurídico bilateral, os Acordos de Leniência apresentam verdadeira natureza de meio de obtenção de prova.

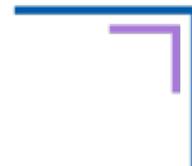
Em contrapartida ao dever de colaboração, o Poder Público mantém uma suspensão circunstancial e condicionada das sanções aplicáveis. É evidente que, no equilíbrio de incentivos à colaboração, a possível ameaça da imposição de sanções como a de inidoneidade em uma hipótese de descumprimento das obrigações de colaborar com as investigações é importante garantia de que dispõe o Estado. Se essa sanção for aplicada por outro órgão a despeito do estrito cumprimento dos acordos firmados pelas empresas com o Estado, seriam totalmente minados os incentivos de cumprimento da colaboração probatória no âmbito do acordo de leniência.

Ademais, fica claro que a **suspensão das sanções** em alguns casos torna-se verdadeira **condição de cumprimento do próprio acordo de colaboração**. Em se tratando mais especificamente de grandes construtoras cuja atuação econômica se volta primordialmente à realização de grandes empreendimentos de contratação pública, não desarrazoado imaginar que a **decretação de inidoneidade configuraria uma verdade “pena de morte” para a empresa**.

Assim, por todas as razões expostas, a possibilidade de o TCU **impor sanção de inidoneidade** pelos **mesmos fatos que deram ensejo à celebração de acordo de leniência** com a CGU/AGU **não é compatível** com os princípios constitucionais da **eficiência** e da **segurança jurídica**.

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

Destaco, no entanto, que esse entendimento de modo algum suprime a realização da missão institucional do TCU. Como já destacado, o próprio microssistema anticorrupção reconhece que a celebração do acordo de leniência em si não esgota o dever jurídico de reparação integral do dano ao erário. Esse é o sentido do art. 16, § 3º, da própria Lei Anticorrupção, o qual



deixa claro que “o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado”. (destacou-se)

Observa-se, do exposto, que a denominada interpretação extensiva dos efeitos dos acordos de leniência afeta outra relevante competência constitucional expressa, a função sancionatória do TCU.

Nesse contexto, cumpre destacar a importância dessa competência para a efetividade do controle externo, tanto em termos preventivos quanto retributivos, conforme ressalta Hélio Saul Mileski<sup>50</sup>:

Se não houvesse sanção, o sistema de controle restaria esvaziado, em face da falta de um elemento que impusesse ao administrador as determinações do Tribunal de Contas. Somente por meio de sanção penalizadora o órgão de controle se impõe na exigência de cumprimento das disposições legais que regem a Administração Pública. Não havendo sanção, na prática, qualquer decisão do órgão de controle resultaria em mera recomendação.

Diante dessa importância da sanção para o sistema de controle, a Constituição e as leis previram várias formas de o administrador ser penalizado perante o Tribunal de Contas.

Em síntese, verifica-se certo descompasso entre a denominada interpretação restritiva, que considera como estrutura de incentivos somente aqueles expressamente previstos na Lei Anticorrupção, e os mencionados pressupostos do programa de leniência – previsibilidade e segurança jurídica.

Ademais, mesmo diante dessa interpretação, há de se reconhecer o poder de cautela do TCU em relação aos acordos de leniência que envolvam a apuração de dano ao erário, fundado na teoria dos poderes implícitos, segundo a qual se a Constituição Federal atribui à Corte de Contas determinadas competências expressas (art. 71, inciso II, no caso), confere-lhe implicitamente os meios indispensáveis para exercê-las.

Observa-se, também, que, mediante a interpretação extensiva, a celebração de acordos de leniência tem o condão de afastar o poder punitivo do TCU, notadamente a possibilidade de declarar a inidoneidade do licitante fraudador.

---

<sup>50</sup> MILESKI, Hélio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 381.



### 3. DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Nos contornos atuais, conforme anteriormente abordado, é real a possibilidade de, após à adesão ao programa, o infrator confesso vir a ser sancionado pela Corte de Contas pelos mesmos fatos objeto da leniência, incluída a possibilidade de ser declarado inidôneo nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992, mesmo que restasse afastada pelo acordo celebrado a declaração de inidoneidade de que trata o inciso IV do art. 87 da Lei n. 8.666/1993.

Isso decorre do modelo adotado em nosso ordenamento, o denominado sistema brasileiro de combate à corrupção, em que há multiplicidade de órgãos de controle, a exemplo do TCU, da AGU, da CGU e do Ministério Público, competentes para analisar e sancionar um mesmo ato ilícito na respectiva esfera de atuação de cada um, constituindo verdadeira sobreposição de regimes de responsabilização administrativa e cível.

Nessa linha, o Ministro do TCU Benjamin Zymler<sup>51</sup> externou sua preocupação com o que ele chamou de “ampliação dos mecanismos de proteção da administração pública”, a exemplo do ocorrido com o surgimento da Lei Anticorrupção, assim contextualizando os possíveis caminhos a serem seguidos pelos propensos colaboradores, submetidos tortuosamente a um sistema de responsabilização de múltiplas instâncias e regimes jurídicos:

- Processo Administrativo Disciplinar – PAD (Lei nº 8.112/1990, no caso da União);
- Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992);
- Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/2013);
- Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965);
- Tomada de contas especial a cargo dos Tribunais de Contas;
- Ações penais;
- Sanções decorrentes das normas de licitações públicas.

---

<sup>51</sup> ZYMLER, Benjamin. *Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013): uma visão do controle externo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 179 e 180.



Essa ampliação sem que houvesse, em contrapartida, o cuidado de otimizar os esforços dos múltiplos órgãos de controle existentes acarretou uma redundância de esforços do Poder Público, em prejuízo à eficiência na apuração dos ilícitos de corrupção. Nesse sentido, o mencionado Ministro da Corte de Contas destacou os possíveis efeitos do aumento dessa estrutura protetiva em relação à segurança jurídica dos acordos de leniência<sup>52</sup>:

É crescente, pois, a possibilidade de que haja esforços e atuações redundantes que acabam por comprometer ou prejudicar os empenhos empreendidos para combater a corrupção na sociedade brasileira. Isso, porque, sempre haverá um limite, quer de orçamento, quer de pessoal, para qualquer atuação governamental ou privada, inclusive aquela referente ao combate de ilícitos praticados contra a administração pública. Assim, qualquer desperdício de esforços propiciará que alguma prática ilícita deixará de ser combatida adequadamente.

Ademais, as incertezas acerca dos limites de atuação de cada ator poderão gerar diversas **controvérsias jurídicas** que inevitavelmente retardam os procedimentos. Some-se a isso, a **insegurança jurídica decorrente dos limites de cada instância de apuração** (v.g. abrangência dos efeitos do acordo de leniência sobre a atuação do TCU), a **possibilidade de decisões contraditórias e a ocorrência de sanções em duplicidade pelo mesmo fato**.

Surgem dúvidas, pois, acerca da eficácia da diluição dos processos administrativos e judiciais. (destacou-se)

Diante desse cenário e no intuito de obter maior efetividade do programa de leniência, deve-se atentar para a necessidade de garantir **previsibilidade** e **segurança jurídica** ao colaborador, conforme já exposto no presente trabalho. Quanto à importância da previsibilidade, Amanda Athayde, ao inclui-la entre os pilares para estruturação de programa de leniência efetivo, reputa imprescindível que os infratores tenham conhecimento do que os espera, isto é, dos procedimentos e dos resultados advindos da negociação<sup>53</sup>. Quanto à segurança jurídica, Thiago Marrara enfatiza, como uma das condições fundamentais ao sucesso de programas de leniência, a efetividade de seus benefícios<sup>54</sup>. Considerando que o propenso colaborador agirá de acordo com a razão, ponderando custos e benefícios do acordo, somente

<sup>52</sup> ZYMLER, Benjamin. *Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013): uma visão do controle externo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 179.

<sup>53</sup> ATHAYDE, Amanda. *Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 72.

<sup>54</sup> MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 197.



adotará postura colaborativa se a adesão ao programa de leniência valer-lhe mais do que a não cooperação. Para isso, deve ter, sobretudo, a perspectiva de que o pacto celebrado será cumprido.

Esses elementos dois elementos – **previsibilidade** e **segurança jurídica** – foram apontados em fundamento à decisão do TCU adotada no processo que apreciou auditoria nas obras da Usina Termonuclear de Angra III, ocasião em que a Corte de Contas deixou de declarar a inidoneidade de certas empresas diante da importância da colaboração delas para a própria ação de controle, a qual possivelmente não teria ocorrido sem o compartilhamento de provas<sup>55</sup>. Naquela assentada, o Relator, Ministro Bruno Dantas, enfatizou, no voto condutor da decisão, a necessidade da **cooperação institucional**, nos seguintes termos:

74. O acordo de leniência e a colaboração premiada são como um contrato. Qualquer pacto, contrato ou ajuste envolve cálculo, **previsão** e racionalidade estratégica. Como em qualquer avença, os agentes estimam riscos, barganham benefícios e assumem obrigações. Como em qualquer acordo, eles **confiam na estabilidade das regras pactuadas**, no funcionamento adequado das instituições para assegurá-las e esperam, sobretudo, segurança jurídica.

75. Qualquer elemento que desestabilize desnecessariamente essa equação será percebido como motivo de **insegurança** para futuros interessados em negociar. Seus efeitos serão precificados e fatalmente **elevantão os custos de transação** de novos contratos. Consequentemente, nos próximos acordos, se houver, o Estado precisará ofertar benefícios ainda maiores em troca do mesmo grau de informações. Nada disso é desejável.

76. É por essa razão que, ao possibilitar os acordos de leniência, o ordenamento jurídico pressupõe certa **interação entre os órgãos**. Essas instituições são braços operacionais de um mesmo Estado, de forma que a divisão de papéis entre elas representa mera organização administrativa decorrente das escolhas feitas na composição do ordenamento jurídico. Mas a redução nos índices de crimes dessa natureza, a cessação de condutas reprováveis, a punição aos infratores e a recomposição dos danos, ao fim e ao cabo, interessam ao Estado e à sociedade como um todo. (destacou-se)

A necessidade de adoção de comportamento cooperativo entre as instituições imbuídas do controle é também abordada por Amanda Athayde<sup>56</sup>:

<sup>55</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 483/2017. Plenário. Processo nº TC 016.991/2015-0. Relator: Bruno Dantas. Sessão: 22 mar. 2017. Diário Oficial da União, Brasília, 30 março de 2017.

<sup>56</sup> ATHAYDE, Amanda. *Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 261-262.



Diante da atuação concomitante de diversas instituições públicas no âmbito da negociação e celebração de Acordos de Leniência Anticorrupção, com a condução de processos administrativos, civis e penais, eventualmente até nas esferas federal, estadual e municipal, as instituições competentes devem adotar um **comportamento cooperativo**. Se aqueles que praticam os atos de corrupção atuam de modo organizado, **as instituições públicas também devem atuar de modo organizado para enfrentar os ilícitos de corrupção**. Alguns casos concretos têm elucidado o arranjo entre essas instituições.

Para que os Acordos de Leniência Anticorrupção consigam chegar ao núcleo de condutas ilícitas, é necessária a adoção de **solução interinstitucional**, com o estabelecimento de uma **relação de cooperação entre o MP e os demais órgãos de controle e fiscalização da Administração Pública (AGU, CGU e TCU)**. É assim que a Nota Técnica nº 01/2017 do MPF sinaliza a importância da transversalidade, bem como a necessidade de adoção de modelo de **cooperação interinstitucional para otimizar a incidência da leniência**. (destacou-se)

Assim, buscando-se conferir racionalidade e harmonia ao sistema brasileiro de combate à corrupção, em agosto de 2020 foi celebrado um Acordo de Cooperação Técnica entre a AGU, a CGU, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o TCU, instrumento de mútua cooperação que visou a disciplinar interesses convergentes dos respectivos órgãos no âmbito desses ilícitos de difícil detecção, podendo assim ser definido<sup>57</sup>:

O Acordo de Cooperação Técnica pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

Esse acordo visou promover uma atuação mais coordenada entre os mencionados órgãos de controle, buscando conferir maior **previsibilidade** a esses instrumentos de cooperação e garantir **segurança jurídica** ao infrator confesso, as duas mencionadas premissas para a adesão ao programa de leniência.

Nesse sentido, a segurança jurídica, além de estar prevista como segundo princípio do Acordo de Cooperação Técnica, também é fundamento para o quarto princípio do mencionado

<sup>57</sup> ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer n. 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP/CONS/PGF/AGU. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN152013CAMARAPERMANENTECONVENIOSDEPCONSUGFAGU.pdf>. Acesso em: 28 de set. 2020.



normativo, segundo o qual as suas signatárias não deverão cominar “sanções adicionais àquelas aplicadas ao colaborador no acordo de leniência, com fundamento nos fatos admitidos e nas provas diretas ou derivadas do acordo de leniência”<sup>58</sup>.

Além disso, a segunda ação operacional do acordo prevê a possibilidade de, no curso da negociação para celebração de acordos de leniência, a AGU/CGU encaminharem ao TCU “informações necessárias e suficientes para a estimação dos danos” quando a colaboração envolver ilícito correlacionado à jurisdição da Corte de Contas. Para tanto, esses três órgãos “buscarão parametrizar a metodologia específica para a apuração de eventual dano”.

Ainda não foram verificados resultados diretos do Acordo de Cooperação Técnica nos processos no TCU, tendo em vista a necessidade, ainda, de sua efetiva implementação pelos órgãos signatários, que somente ocorrerá após o estabelecimento de normas e procedimentos, conforme prevê expressamente a terceira ação sistêmica do acordo. Contudo, isso não retira a importância dos esforços até então envidados pelos respectivos órgãos dele signatários, buscando solucionar os impasses criados pela Lei n. 12.846/2013 nas relações entre as atribuições do controle interno e externo no combate aos ilícitos de corrupção.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou avaliar em que medida os acordos de leniência celebrados pela Administração Pública federal se correlacionam com às competências do TCU, tendo em vista a ausência de previsão, na Lei Anticorrupção, da atuação da Corte de Contas no âmbito desses instrumentos de consenso. Visto sob outra perspectiva, a questão perpassa pela definição dos limites de atuação do órgão de controle externo em relação a esses acordos.

Conforme se pôde observar, por parte do Poder Público, o acordo de leniência é um relevante **instrumento de investigação**, isto é, um necessário meio de obtenção de prova acerca da materialidade e da autoria de ilícitos de **difícil detecção**, como condutas cartelizadas em fraudes a certames licitatórios e atos de corrupção, infrações que criam uma assimetria de

---

<sup>58</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acordo de Cooperação Técnica, de 06 de agosto de 2020.



informações que possivelmente não seriam detectadas ou comprovadas sem a colaboração do infrator, pessoa que detém o conhecimento do ilícito.

Por parte do colaborador, o acordo de leniência estabelece um **sistema de incentivos** (sanções premiaias), que aumenta o clima de desconfiança entre os infratores e desestabiliza as relações entre eles, criando, assim, as condições para a promoção do que se denomina de “corrida pela leniência”<sup>59</sup>.

A partir de uma **interpretação restritiva** da Lei Anticorrupção, que estabelece como estrutura de incentivos à cooperação somente aqueles expressamente previstos nos arts. 16, § 2º e 17, da Lei n. 12.846/2013, verificou-se a afetação de competência do TCU, notadamente a de julgamento das contas (inciso II do art. 71 da Constituição Federal) em relação aos casos em que os acordos implicarem o reconhecimento de ilícitos e a apresentação de provas relacionadas à apuração de prejuízo ao erário decorrente de atos de gestão.

Há de se reconhecer, nessas situações, inclusive, a competência para adoção de medidas cautelares por parte da Corte de Contas, fundada na teoria dos poderes implícitos.

Também se verifica a competência constitucional do TCU para fiscalizar a celebração desses ajustes, com base nos arts. 70 e 71, inciso IV, da Constituição Federal.

Por sua vez, a partir de uma **interpretação extensiva** do programa de leniência e da abrangência do sistema de incentivos dispostos pela Lei Anticorrupção, a qual considera incompatível com os princípios da **segurança jurídica** e da **eficiência** a imposição de sanção pela Corte de Contas em face dos mesmos fatos que deram ensejo à celebração de acordo de leniência, observa-se outra relevante competência constitucional do TCU afetada, a função sancionatória (inciso VIII do art. 71 da Constituição Federal).

---

<sup>59</sup> MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 198.



Conforme mencionado, para que o infrator venha a aderir ao programa de leniência, dois pressupostos devem ser garantidos pelo Poder Público: a **previsibilidade** e a **segurança jurídica**. Em face do primeiro, o leniente deve ter conhecimento prévio das consequências jurídicas advindas do acordo. Em face do segundo, deve-lhe ser garantido cumprimento do pacto celebrado.

Considerando esses dois pressupostos, sob a ótica do infrator a definição do valor a ser ressarcido, bem como a garantia de que não virá a ser declarado inidôneo pela Corte de Contas, possibilitando-lhe continuar a celebrar contratos com a Administração Pública, são fundamentais para a análise acerca da adesão ao acordo, tendo em vista que essas duas questões afetam diretamente a principal finalidade da empresa propensa à leniência, o exercício de atividade econômica com consequente produção de lucro.

Em face desses elementos, a interpretação mais adequada da Lei Anticorrupção deve ser feita a partir do reconhecimento das características do sistema brasileiro de combate à corrupção – em que há uma sobreposição de múltiplos regimes de responsabilização administrativa e cível, tendo em vista a multiplicidade de órgãos de controle competentes para analisar e sancionar um mesmo ato ilícito – e da necessidade de se buscar uma atuação coerente do Estado, a qual exige um alinhamento das instituições de controle, em especial TCU, AGU, CGU e Ministério Público.

Essa interpretação deu margem à celebração, em agosto de 2020, do Acordo de Cooperação Técnica, mediante o qual se criou um marco normativo para que o TCU e demais órgãos envolvidos possam desenvolver suas competências constitucionais em conjunto, possibilitando dar efetividade ao programa de leniência e, por consequência, às próprias ações de controle e combate à corrupção.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATHAYDE, Amanda. *Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: Volume IV - Tomo II*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>.

CARVALHO NETO, Antônio Alves de et al. *Auditoria Governamental*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2011.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CASAGRANDE, Cássio Luís; BARREIRA, Jônatas Henriques. *O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF*. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril\\_v56\\_n221\\_p247](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p247)

CAVALI, Marcelo Costenaro. *Gestão fraudulenta: tutela de um bem jurídico difuso por meio de um crime de perigo abstrato. Tipicidade e imputação objetiva*. In: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; RASSI, João Daniel (Org.). *Estudos em homenagem a Vicente Greco Filho*. São Paulo: LiberArs, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MAIA ALVES F. S. *Análise da Juridicidade do Controle dos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção Empresarial pelo Tribunal de Contas da União*. Revista da AGU, v. 17, n. 2, 29 jun. 2018.



MARRARA, Thiago. *Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes*. Revista Digital de Direito Administrativo, v.2, n.2, p. 509-527, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MILESKI, Hélio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

RUFINO, Victor Santos. *Análise da conformação normativa do Programa de Leniência Brasileiro à luz da Teoria dos Jogos*. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 1, n. 1, p. 47-64, maio 2015.

SALLES, Alexandre Aroeira. *Jurisprudência do STF sobre competência dos tribunais de contas para determinarem ao poder executivo anulação de contrato administrativo e sua suspensão*. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes et al. (Coord.). *O Direito Administrativo na jurisprudência do STF e do STJ: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 23-30.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

THEODORO Jr., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.



ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

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