

Repercussão dos acordos de  
leniência e de colaboração premiada  
celebrados pelo Ministério Público  
Federal sobre as competências do  
Tribunal de Contas da União\*

*Repercussion of the agreements  
of leniency and award-winning  
collaboration concluded by the  
Federal Public Ministry on the  
competences of the Federal Court of  
Accounts (TCU — Brazil)*

*Francisco Sérgio Maia Alves\*\**

RESUMO:

O presente trabalho visa analisar a repercussão dos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público Federal

---

\* Artigo recebido em 4 de julho de 2017 e aprovado em 16 de abril de 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77678>.

\*\* Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, Brasil. E-mail: [fsergio.ma@gmail.com](mailto:fsergio.ma@gmail.com). Mestre em direito e políticas públicas pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Graduado em direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e em engenharia civil-aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Auditor federal de controle externo no Tribunal de Contas da União.

no âmbito da esfera de persecução criminal sobre o exercício das competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas da União. O artigo busca ainda verificar se o TCU pode dispor sobre a configuração de um débito e identificar quais os requisitos que devem ser atendidos para que o colaborador na instância criminal também aufera benefícios perante a jurisdição de contas. Para tanto, serão examinados o marco jurídico pertinente ao instituto da colaboração premiada e à atividade de controle externo, os termos de colaboração premiada e os acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público Federal tornados públicos no âmbito da Operação Lava Jato, a doutrina especializada e as decisões judiciais e de controle externo acerca desses instrumentos processuais.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Acordo de leniência — acordo de colaboração premiada — Tribunal de Contas da União — dano ao erário — independência das instâncias — princípio da unidade do poder do Estado

**ABSTRACT:**

This paper aims to analyze the repercussion of leniency agreements and award-winning collaboration concluded by the Federal Public Ministry in the scope of criminal prosecution on the exercise of the constitutional and legal powers of the Federal Court of Accounts (TCU - Brazil). The paper also seeks to verify if the TCU can dispose on the configuration of a debt and to identify the requirements that must be fulfilled in order the employee in the criminal instance also gains benefits by the jurisdiction of accounts. To this end, will be examined the legal framework pertinent to the Institute for Privileged Collaboration and the external control activity, the terms of award-winning collaboration and the leniency agreements signed by the Federal Public Prosecutor made public under the Lava Jato Operation, the specialized doctrine and the Judicial decisions and external control over these procedural instruments.

**KEYWORDS:**

Leniency agreement — award-winning collaboration — External Control — damage to the treasury — independence of instances — principle of the unity of State power

## 1. Introdução

Como é cediço, a função de controle da administração pública é exercida por diversos órgãos do Estado, que, apesar de possuírem atribuições específicas, são dotados de algumas competências comuns voltadas à proteção dos mesmos bens jurídicos.

Essa situação se verifica, por exemplo, no caso da defesa da ética, da probidade e da regularidade da gestão pública. Tanto o TCU como o Ministério Público, para ilustrar apenas os órgãos que são objeto do presente estudo, são encarregados constitucionalmente de proteger e, respectivamente, sancionar e propor sanções em face da violação desses bens jurídicos.

Dito isso, é importante estudar as interconexões entre as funções de controle exercidas pelo Ministério Público e pelo TCU, especialmente, quando o primeiro celebra um acordo substitutivo ou integrativo de seu poder persecutório em troca de informações que podem ser úteis à função de controle do Estado como um todo.

O objetivo do artigo é analisar a repercussão dos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público Federal sobre a competência do Tribunal de Contas da União (TCU) de apurar a responsabilidade financeira, aplicar sanções especificadas em lei e julgar as contas daqueles que deram causa a prejuízo ao erário.

O presente trabalho não se propõe a discutir a constitucionalidade e a legalidade dos chamados acordos de leniência firmados pelo Ministério Público. Embora o tema seja de evidente interesse acadêmico, o artigo tomará o instituto como realidade normativa para o fim de examinar os efeitos do instituto sobre a jurisdição de contas.

A questão que se busca responder é se o TCU, no exercício de suas atribuições de controle externo, está obrigado ou, ao menos, autorizado a valorar e levar em conta a cooperação prestada por pessoa física ou jurídica, no âmbito de acordo de colaboração premiada ou de leniência celebrado pelo Ministério Público.

Caso a resposta da questão seja positiva, serão examinados os requisitos que devem ser atendidos para que a colaboração premiada e o acordo de leniência possam repercutir na jurisdição de contas. Da mesma forma, serão verificados os benefícios que podem ser concedidos pelo TCU, em face da cooperação do particular em outra instância.

Como questão específica, o presente trabalho busca verificar se o Tribunal pode dispor sobre a configuração de um débito causado aos cofres da

União e, em caso positivo, quais os benefícios que podem ser concedidos ao colaborador com relação ao prejuízo que tenha causado ao erário.

Para o desenvolvimento do trabalho, serão analisados os termos dos acordos de colaboração premiada e de leniência celebrados pelo Ministério Público Federal tornados públicos no âmbito da Operação Lava Jato, as normas jurídicas, a doutrina especializada e as decisões judiciais e de controle externo acerca desses instrumentos processuais.

Para cumprir esses objetivos, será adotado o método de abordagem dedutivo, partindo-se da análise geral do objeto de estudo, ou seja, da legislação, da doutrina, da jurisprudência e dos acordos celebrados, até se chegar a conclusões particulares. Quanto às técnicas de pesquisa, será utilizada a documentação indireta, por intermédio da pesquisa documental e bibliográfica.

## 2. Fundamentos dos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público

Os acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público são instrumentos jurídicos bilaterais, firmados com uma pessoa jurídica que tenha praticado atos tipificados como infração administrativa e/ou civil e/ou cujos prepostos tenham praticado atos praticados como crime, em que o primeiro se compromete a não oferecer denúncia, ingressar com ação judicial ou, alternativamente, pedir penas, sanções e indenizações previamente acertadas com o colaborador, em troca da obtenção de informações e elementos de provas úteis à atividade investigativa do Estado e ao interesse público.

Trata-se de instrumentos de investigação processual que, embora não estejam previstos em nenhuma norma jurídica, vêm sendo utilizados atualmente pelo Ministério Público Federal no âmbito da operação conhecida como Lava Jato,<sup>1</sup> como forma de angariar novos elementos de prova acerca dos ilícitos perpetrados e obter a célere devolução de recursos públicos desviados.

Assim como os acordos de colaboração premiada, constituem meio de obtenção de prova, possuindo, portanto, caráter instrumental à atividade

---

<sup>1</sup> Segundo a página da operação na internet, a operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia (BRASIL. Ministério Público Federal. *Lava Jato. Entenda o caso*. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 29 maio 2017).

persecutória do Estado, seja no âmbito administrativo, seja no civil e penal. Por essa razão, tais instrumentos podem ser classificados como acordos administrativos integrativos do poder sancionador do Estado.<sup>2</sup>

Conforme destacado, os acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público não são previstos no ordenamento jurídico nacional. Eles não se confundem com os instrumentos de idêntica denominação celebrados pela Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, nem com os acordos de leniência firmados pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública e, no âmbito federal, pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União — CGU, conforme a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.<sup>3</sup>

Tomando por base o acordo de leniência celebrado pelo Ministério Público com a sociedade empresária Odebrecht S.A., em 1º de dezembro de 2016,<sup>4</sup> verifica-se que o Ministério Público Federal buscou ancorar sua competência para celebrar tais negócios jurídicos em sua função institucional de promover a ação penal pública e ingressar com ação civil pública de responsabilidade por danos ao patrimônio público. Conforme o art. 1º do ajuste, foram esses os fundamentos jurídicos invocados pelo *Parquet*:

- a) Art. 129, inciso I, da Constituição Federal;
- b) Arts. 13 a 15 da Lei nº 9.807, de 13 de junho de 1999, que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas;
- c) Art. 1º, §5º, da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; e a

---

<sup>2</sup> Segundo Juliana Palma, os acordos administrativos se dividem em duas categorias. Pelos acordos substitutivos, a administração deixa de emitir ato imperativo e unilateral que lhe compete e encerra ou deixa de instaurar o processo administrativo correspondente. Pelos acordos integrativos, não há terminação do processo, a administração e o administrado celebram o acordo integrativo para viabilizar a posterior emissão de ato final, imperativo e unilateral, de forma mais célere ou mais adequada ao caso concreto (PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010. p. 190-191).

<sup>3</sup> A Controladoria-Geral da União foi extinta pela Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, tendo sido criado, em seu lugar, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União — CGU. Considerando que as competências da CGU foram transferidas para o novo Ministério, conforme o art. 6º da Lei nº 13.341/2016, todas as funções atribuídas na lei anticorrupção empresarial à CGU passarão a ser exercidas por aquele órgão.

<sup>4</sup> BRANDT, Ricardo et al. Moro homologa acordo de leniência da Odebrecht. *Estadão*, 22 maio 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/01/Leni%C3%Aancia-Odebrecht.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2017.

prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei;

- d) Art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública;
- e) Art. 26 do Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, que promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo);
- f) Art. 37 do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, que promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida);
- g) Arts. 4º a 8º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, que define a organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal;
- h) Arts. 3º, §§2º e 3º, 485, inciso VI e 487, inciso III, alíneas “b” e “c”, do Código de Processo Civil;
- i) Arts. 16 a 21 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira;
- j) Arts. 86 e 87 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica;
- k) Arts. 840 e 932, inciso III, do Código Civil; e
- l) Art. 2º da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, entre outros.

A maioria das disposições invocadas expressa uma tendência do direito penal brasileiro, inaugurada pela Lei nº 9.807/1998, de permitir a redução da pena ou concessão de perdão judicial, de ofício ou por requerimento da parte, àquele que tenha colaborado espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais, à identificação dos autores, coautores e partícipes, ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime.

Essa discricionariedade conferida ao juiz e ao Ministério Público, no exercício de suas competências de acusar, interpor ação e julgar, reflete o caráter funcional e instrumental do direito penal na tutela dos bens jurídicos de interesse da sociedade e do Estado. Nesse sentido, o Estado pode abrir

mão de aplicar a pena especificada no ordenamento jurídico a determinada pessoa, em troca de informações que possam levar à sanção de outras pessoas e à restauração do bem jurídico violado.

A possibilidade de cooperação com as autoridades competentes para a aplicação da lei concretizou, no plano do direito nacional, compromissos assumidos pelo Brasil diante da comunidade internacional, a partir da Convenção de Palermo, que dispôs sobre o combate ao crime organizado transnacional e da Convenção de Mérida, que cuidou do combate à corrupção.

Conforme o art. 26, item 1, da Convenção de Palermo, cada Estado-parte tomará as medidas adequadas para encorajar as pessoas que participem ou tenham participado em grupos criminosos organizados a:

- a) fornecerem informações úteis às autoridades competentes para efeitos de investigação e produção de provas;
- b) prestarem ajuda efetiva e concreta às autoridades competentes, susceptível de contribuir para privar os grupos criminosos organizados dos seus recursos ou do produto do crime.

Segundo o art. 37, item 1, da Convenção de Mérida, foi pactuado que cada Estado-parte adotaria as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática de atos de corrupção que “proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto” (grifos do autor).

Os itens 2 e 3 do referido artigo dispõem, ainda, que cada Estado-parte deveria considerar a possibilidade de prever, em casos apropriados e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a mitigação de pena ou concessão de imunidade judicial a toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

As disposições mencionadas significam a incorporação do princípio da eficiência pelo direito processual penal. Elas trazem à atividade de persecução penal e de distribuição de justiça a ideia de otimização, em que o julgador tem maior liberdade para escolher o meio mais adequado de exercer o *ius puniendi* estatal.

Nesse contexto que foi aprovada a Lei nº 12.850/2013, que definiu organização criminosa, dispôs sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. O principal objetivo da norma foi instituir e disciplinar instrumentos extraordinários de

investigação dos crimes praticados por organização criminosa, entre os quais destaca-se a denominada colaboração premiada.

A colaboração premiada é um negócio jurídico processual, que possui a natureza de contrato.<sup>5</sup> Ela constitui a expressão de duas ou mais vontades contrapostas e harmonizáveis entre si, a do estado persecutor, representado pelo Ministério Público, e o colaborador, com o objetivo de disciplinar relação jurídica entre a parte e o órgão estatal dotado do poder de investigar os atos ilícitos e exercer o direito de ação.

Segundo o art. 4º, da Lei nº 12.850/2013:

o juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:

I — a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas;

II — a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;

III — a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa;

IV — a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa;

V — a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada (grifos acrescidos).

Por meio desse instrumento, o Estado busca extrair do colaborador o máximo de informações e provas que possibilitem a elucidação e prevenção de ilícitos semelhantes e a restauração do *status quo ante*. Pela leitura da lei, verifica-se que o *Parquet*, ao negociar a assinatura de colaboração premiada, possui ampla margem de discricionariedade para avaliar a utilidade dos

---

<sup>5</sup> No mesmo sentido, Fredie Didier Júnior e Daniela Santos Bonfim assinalam que a colaboração premiada é um negócio jurídico bilateral que se caracteriza como um contrato, considerando a contraposição dos interesses, aqui consubstanciados nas vantagens esperadas por ambas as partes em razão do conteúdo pactuado (DIDIER JUNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017. p. 113).

elementos trazidos pelo colaborador e para propor os benefícios admitidos pela norma, segundo uma ideia de equilíbrio e comutatividade, que só a ele cabe avaliar.

A colaboração premiada e os acordos de leniência da lei anticorrupção, da lei de proteção à concorrência e os celebrados pelo Ministério Público são exemplos da aproximação do direito brasileiro com o sistema da *common law*, principalmente com:

[...] a vertente norte-americana, no qual o sistema acusatório há tempos se acostumou com a figura do *plea bargaining*, por meio do qual as partes envolvidas em ações penais dispõem com razoável liberdade a respeito do reconhecimento de culpa e da aplicação de sanções.<sup>6</sup>

Conforme visto, o Ministério Público Federal vem utilizando, por analogia, vários dispositivos legais como fundamento para a celebração de acordos de leniência na esfera criminal, com efeitos também na esfera da ação civil de improbidade administrativa. Todavia, a falta de norma jurídica específica tratando de tais instrumentos suscita questionamentos da doutrina e da jurisprudência, especialmente quanto ao reconhecimento de seus efeitos no âmbito de ações de improbidade administrativa.<sup>7-8</sup>

---

<sup>6</sup> PINTO, José Guilherme Bernan Correa. Direito administrativo consensual, acordo de leniência e ação de improbidade. *Fórum Administrativo — FA*, Belo Horizonte, a. 16, n. 190, p. 49-56, dez. 2016. p. 52.

<sup>7</sup> Pela impossibilidade de repercussão dos acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público no âmbito da ação de improbidade administrativa, ver Acórdão 778.396. 20050110533584APO, 2ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, 26/03/2014: “Versando a presente hipótese sobre atos de improbidade administrativa, não há como aplicar, analogicamente, os benefícios da delação premiada e do perdão judicial, institutos específicos da esfera penal, mormente considerando que a procedência do pedido decorreu da análise conjunta dos contratos firmados pelo instituto, correspondentes termos aditivos, da documentação oriunda do Tribunal de Contas do Distrito Federal e da diferença constatada entre as notas fiscais emitidas”. Pela possibilidade: Decisão Monocrática. Ação 500671718.2015.4.04.7000. Juíza federal substituta Giovanna Mayer. Seção Judiciária do Paraná — 5ª Vara Federal de Curitiba. 17/11/2015: “O art. 17, §1º, da Lei 8.429/92 veda a ‘transação, acordo ou conciliação’ nas ações de improbidade administrativa. Se em 1992, época da publicação da Lei, essa vedação até se justificava tendo em vista que estávamos engatinhando na matéria de combate aos atos ímprobos, hoje, em 2015, tal dispositivo deve ser interpretado de maneira temperada. Isso porque, se o sistema jurídico permite acordos com colaboradores no campo penal, possibilitando a diminuição da pena ou até mesmo o perdão judicial em alguns casos, não haveria motivos pelos quais proibir que o titular da ação de improbidade administrativa, no caso, o MPF pleiteie a aplicação de recurso semelhante na esfera cível. Cabe lembrar que o artigo 12, parágrafo único, da Lei 8.249/92 admite uma espécie de dosimetria da pena para fins de improbidade administrativa, sobretudo levando em conta as questões patrimoniais. Portanto, os acordos firmados entre os réus e o MPF devem ser levados em consideração nesta

A ausência de normas específicas sobre o instituto dá ensejo à falta de balizas acerca do grau de cooperação necessário para que o candidato a colaborador obtenha os benefícios do Estado, os tipos de ilícitos que podem ser reportados e ter a sua sanção mitigada ou afastada e, principalmente, a extensão dos benefícios passíveis de serem oferecidos.

Apesar dos questionamentos que os acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público carregam, o presente trabalho não tem como escopo discuti-los. Embora o tema seja de evidente interesse acadêmico, o artigo tomará o instituto como realidade normativa para o fim de examinar os efeitos do instituto sobre a jurisdição de contas.

O que pode ser afirmado de relevante quanto ao propósito do trabalho é que o sistema jurídico não autoriza o Ministério Público a transacionar, em colaboração premiada e acordo de leniência, o valor do prejuízo causado ao erário para fins de conceder quitação.

Além da ausência de lei dispendo sobre tal competência, é preciso lembrar que o *Parquet* não é órgão de representação judicial e extrajudicial das pessoas jurídicas de direito interno — papel exercido pelas respectivas advocacias públicas —, de modo que ele não está legitimamente autorizado a dispor sobre interesse próprio da administração.

Na órbita da União, a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, constitui competência do advogado-geral da União, diretamente ou mediante delegação, e dos dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da

---

ação de improbidade administrativa". HC 127483, Supremo Tribunal Federal. Relator(a): min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 27/8/2015, Processo Eletrônico DJe-021 Divulg 3-2-2016 Public 4-2-2016): Ementa: "[...] Disposição, no acordo de colaboração, sobre os efeitos extrapenais de natureza patrimonial da condenação. Admissibilidade. Interpretação do art. 26.1 da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), e do art. 37.2 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Sanção premial. Direito subjetivo do colaborador caso sua colaboração seja efetiva e produza os resultados almejados. Incidência dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança. Precedente. Habeas corpus do qual se conhece. Ordem denegada".

<sup>8</sup> Pela possibilidade de transação em ações civis públicas de improbidade administrativa: COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro. Improbidade administrativa: aspectos materiais e processuais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Improbidade administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 379-380; FERRAZ, Sérgio. Aspectos processuais na lei sobre improbidade administrativa. In: *ibid.*, p. 439; SANTOS, Kleber Bispo dos. *Acordo de Leniência na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção*. Dissertação (mestrado em direito) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Pela impossibilidade: MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 404-406; FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 262-263.

área afeta ao assunto, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, com a redação dada pela Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

Ademais, cabe invocar o caráter indisponível dos créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não, o que impede a negociação de seu valor principal, seja pela própria administração, seja pelos seus órgãos de representação judicial e extrajudicial, seja pelo Ministério Público, no exercício de sua função de defesa do patrimônio público.<sup>9</sup>

Dessa forma, todos os valores devolvidos em função de acordos de leniência e de colaboração premiada, a título de ressarcimento ao erário, servem apenas como adiantamento dos prejuízos causados às entidades lesadas, uma vez que o Ministério Público não tem competência legal para dar quitação aos colaboradores em nome da administração pública.

### 3. Aproveitamento da colaboração premiada e do acordo de leniência celebrados pelo Ministério Público na atividade de controle externo da administração pública

O objetivo principal do artigo é examinar se o TCU, no exercício de suas atribuições de controle externo, está obrigado a valorar e levar em conta a cooperação prestada por pessoa física ou jurídica, no âmbito de acordo de colaboração premiada ou de leniência celebrado pelo Ministério Público.

Em outros termos, cabe perquirir se as atribuições constitucionais do Tribunal de fixar a responsabilidade financeira, imputar débito e aplicar as sanções especificadas na lei são condicionadas pela atuação do Ministério Público Federal, sob a supervisão do juízo competente, na tutela do interesse e do patrimônio público.

Sobre o assunto, é possível identificar quatro hipóteses:

- a) o TCU não está legalmente obrigado a considerar, em sua atividade de controle externo, a celebração de acordos de cooperação com o Ministério Público, tendo em vista o princípio da independência das instâncias;

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, ver REsp 1217554/SP, rel. ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 15/8/2013, DJe 22/8/2013. Ementa: “[...] 7. Segundo o disposto nos arts. 840 e 841 do novo Código Civil, a transação que previne ou põe fim ao litígio tem como características (i) a existência de concessões recíprocas entre as partes, o que pressupõe se tratar de direito disponível e alienável; (ii) ter por objeto direitos patrimoniais de caráter privado, e não público. Assim, *in casu*, por se tratar de direito indisponível, referente a dinheiro público, é manifestamente ilegítima a transação pecuniária homologada em primeiro grau”.

- b) o TCU não está sequer autorizado a considerar, em sua atividade de controle externo, a celebração de acordos de cooperação com o Ministério Público, tendo em vista o princípio da legalidade estrita;
- c) o TCU é obrigado a considerar, em sua atividade de controle externo, a celebração de acordos de cooperação com o Ministério Público;
- d) o TCU não está obrigado, mas pode valorar e levar em conta o conteúdo de acordos de cooperação com o Ministério Público, desde que eles envolvam os mesmos fatos tratados em seus processos e sejam úteis à jurisdição de contas, tendo em vista o princípio da discricionariedade do julgador de contas na dosimetria das sanções de sua competência.

### *3.1 A jurisdição de contas não está obrigada a considerar os acordos de cooperação celebrados perante o Ministério Público*

A primeira hipótese é que o TCU não está obrigado a considerar os acordos de colaboração premiada e de leniência celebrados pelo Ministério Público, tendo em vista o princípio da independência das instâncias civil, penal e administrativa.

Sobre o assunto, cabe transcrever o voto proferido pelo ministro Eros Grau, no julgamento do Mandado de Segurança nº 25.880-2/DF (min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 7/2/2007):

6. A existência de ação civil pública para apuração dos mesmos fatos tratados pela decisão do TCU ora atacada não elide a competência da Corte de Contas para julgar a impetrante. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do TCU para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário valores indevidamente percebidos; há independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

No mesmo sentido, invoca-se a manifestação do ministro Walton Alencar, no voto condutor do Acórdão nº 344/2015-TCU-Plenário:

A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e

administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza civil e administrativa (CPP, arts. 66, *caput*, e 386, I).

Nesses termos, a ação por improbidade administrativa, de natureza civil (STF, ADI 2797), não possui viabilidade jurídica para vincular os juízos de valor formados nas searas criminal e administrativa.

Dessa forma, se a interposição de ação por improbidade administrativa e de ação penal não afasta a competência do TCU de julgar contas, apurar a responsabilidade financeira e aplicar sanções acerca dos mesmos fatos, por decorrência lógica, a celebração de acordo ou transação nas esferas cível e penal também não interfere o exercício das competências constitucionais do TCU.

Afinal, é da essência do sistema de controle da administração pública instituído no país a existência de vários órgãos encarregados de zelar pela lei e pelos princípios administrativos e dar, segundo a parcela de poder que foi atribuída a cada um deles, as consequências jurídicas decorrentes de suas competências.

Marcelo Madureira Prates fala não apenas da variedade de poderes administrativos sancionadores, cada qual com sua origem, justificação, limites e regimes próprios, mas, ainda, da independência do poder administrativo sancionador geral do poder sancionador exercido pelos tribunais.<sup>10</sup> Segundo o autor português, ambos os poderes são derivados da mesma matriz e, portanto, se revelam “independentes entre si e de igual categoria, procedendo a legitimidade, a existência e os limites de cada qual das opções concretamente externada pelos legisladores no âmbito das diversas situações espaço-temporais que se lhes apresentam”.<sup>11</sup>

Com isso, conclui-se que o TCU não está jungido a considerar a colaboração perante outras instâncias na dosimetria de suas penas.

---

<sup>10</sup> PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*. Lisboa: Almedina, 2005. p. 26

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 29.

### 3.2 *A jurisdição de contas não está autorizada a considerar os acordos de cooperação celebrados perante o Ministério Público*

A segunda hipótese é que o TCU, além de não estar condicionado por acordo de colaboração premiada ou de leniência celebrado pelo Ministério Público, também não está legalmente autorizado a considerar a colaboração prestada pelos particulares nas instâncias cível ou penal.

Diante da ausência de lei específica prevendo a concessão de imunidade, a redução de sanções e a disposição sobre o valor do dano a ser ressarcido, o TCU estaria impedido de conceder qualquer benefício às pessoas sujeitas à sua jurisdição, mesmo que elas auxiliem a investigação e o processo cível ou criminal. Afinal, a Corte de Contas, como qualquer órgão integrante da administração pública, está sujeita ao princípio da legalidade estrita, de modo que todas as suas ações, principalmente as relativas ao direito sancionador, dependem de prévia especificação legal.

Sobre o assunto, é preciso destacar que a Lei nº 8.443/1992, ao listar as sanções de competência do TCU, não estabeleceu os parâmetros que serão levados em consideração em sua aplicação. Embora o art. 58, §3º da Lei Orgânica tenha remetido ao Regimento Interno do TCU a regulamentação da gradação da multa prevista no *caput* do artigo em função da gravidade da infração, a norma infralegal apenas estabeleceu, em seu art. 268, os valores mínimo e máximo das sanções, não tendo indicado nenhum critério a ser usado pelo julgador de contas na dosimetria das sanções.<sup>12</sup>

O mesmo se afirma das penas de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública e de inidoneidade por fraude à licitação (arts. 46 e 60 da Lei nº 8.443/1992). Em ambos os casos, a legislação somente definiu o período de tempo mínimo e máximo das sanções, tendo sido silente quanto às balizas da pena.

---

<sup>12</sup> A título de exemplo, a Lei nº 12.846/2013 definiu, em seu art. 7º, os seguintes critérios que serão levados em consideração na aplicação das sanções: "I — a gravidade da infração; II — a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III — a consumação ou não da infração; IV — o grau de lesão ou perigo de lesão; V — o efeito negativo produzido pela infração; VI — a situação econômica do infrator; VII — a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; VIII — a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; IX — o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados".

Nesse cenário, diante da ampla discricionariedade conferida ao TCU na aplicação das sanções de sua competência, não se mostra razoável a tese de que ele se encontra impedido de considerar fatores extraprocessuais, como a colaboração perante outras instâncias, na dosimetria de suas penas.

### *3.3 A jurisdição de contas está obrigada a considerar em sua atividade de controle externo os acordos de cooperação celebrados perante o Ministério Público*

A terceira hipótese é que o TCU é obrigado a levar em conta a prévia celebração de acordos de colaboração premiada e de leniência pelo Ministério Público envolvendo os mesmos fatos tratados em seus processos, no exercício de suas funções de julgar contas, apurar a responsabilidade financeira e aplicar sanções.

Tal entendimento tem como suporte os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e a ideia de unidade e coerência do Estado, no que se refere à sua autoridade perante os administrados. Nesse sentido, os diversos órgãos do Estado teriam o dever de agir com lealdade perante seus jurisdicionados e, assim, reconhecer os efeitos e a validade das manifestações estatais a respeito da mesma matéria, em especial as que impõem sanções ou celebram acordos substitutivos ou integrativos de tais sanções.

Tal posicionamento deriva da ideia da existência de um microsistema de combate à corrupção e ao crime organizado, que impõe um comportamento uniforme e harmônico na atividade persecutória do Estado. A propósito, essa ideia vai ao encontro do pactuado na Convenção de Palermo, a qual estipulou que cada Estado-parte deveria adotar medidas para encorajarem as pessoas a contribuírem com a atividade investigatória do Estado.

Embora o comportamento uniforme das diversas instâncias de controle seja algo desejável, principalmente diante de atos ilícitos sujeitos a múltiplas sanções, a repercussão imediata dos efeitos de acordos de cooperação firmados por um órgão de Estado sobre as competências de outro encontra barreira no princípio da independência das instâncias e, por vezes, na própria diferença dos bens jurídicos tutelados pelos diferentes órgãos.

Dessa forma, o TCU não está jungido a considerar, de imediato, a simples existência de colaboração perante outras instâncias na dosimetria de suas penas. Para que o faça, é preciso o cumprimento dos requisitos especificados a seguir.

### *3.4 A jurisdição de contas pode considerar em sua atividade de controle externo os acordos de cooperação celebrados perante o Ministério Público*

A última hipótese é que o TCU não está obrigado, mas pode valorar e levar em conta as colaborações premiadas e os acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público que tratem dos mesmos fatos ou fatos conexos aos analisados em seus processos.

Tal possibilidade é uma decorrência natural da ampla discricionariedade conferida ao julgador de contas, no exercício de suas competências constitucionais e legais. Diante do caráter aberto dos ilícitos administrativos e financeiros, o Tribunal possui ampla margem de liberdade de valorar os fatos, as provas, a culpabilidade, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e o comportamento processual do acusado perante o Estado, por ocasião de sua atividade judicante.

Diferentemente do juízo criminal, o Tribunal não está sujeito a regras rígidas como as estabelecidas no Código Penal para a aplicação da pena. O juiz de contas possui maior liberdade na dosimetria das sanções previstas na Lei nº 8.443/1992. Ao valorar o montante da sanção, o Tribunal pode avaliar tanto a culpabilidade como a conduta do responsável perante o Estado-juiz, não havendo óbice para que ele se utilize das normas jurídicas do direito penal para beneficiar as pessoas sujeitas à sua jurisdição.

Nesse caso, o interesse público é atendido pela colaboração do particular de que resultem o deslinde dos fatos investigados, a identificação dos autores e coautores, a revelação de novos delitos contra a administração pública e a recuperação total ou parcial do produto dos ilícitos. Nessa hipótese, o Tribunal leva em conta a cooperação do particular para o exercício mais eficiente e efetivo do poder sancionador do Estado, em especial, da própria Corte de Contas.

Todavia, entende-se que o TCU, na condição de órgão constitucionalmente encarregado de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de exercer as atribuições previstas no

art. 71 da Constituição, é o único legitimado para avaliar a satisfação do interesse público para fins de concessão de imunidade ou redução das sanções de sua competência.

Por consequência, o Ministério Público não pode oferecer como contrapartida ao particular, em acordo de leniência ou de colaboração premiada, a mitigação ou perdão das sanções a cargo do TCU, até porque ele não tem competência de agir perante a jurisdição de contas.

Nesse ponto, cabe discutir se o TCU deve exigir a colaboração do responsável perante a jurisdição de contas, isto é, a entrega de evidências dos ilícitos e da autoria ao próprio Tribunal, ou se é suficiente a colaboração do acusado com a investigação e com o processo civil ou criminal. A questão que se pergunta é se obtenção de benefícios no âmbito do controle externo exige a colaboração para o processo de controle externo ou se basta a contribuição com o *ius puniendi* estatal.<sup>13</sup>

Com relação à colaboração perante o TCU, é provável que a prestação de informações e a entrega de provas diretamente ao Tribunal não sejam permitidas em um primeiro momento, devido ao caráter sigiloso dos acordos de leniência e de colaboração premiada firmados pelo Ministério Público.<sup>14</sup> O compartilhamento de tais informações pode atrapalhar a investigação levada a cabo pelo Ministério Público ou pela autoridade policial e, assim, ir de encontro ao próprio objetivo desses importantes meios de obtenção de prova.

Caso não seja possível a entrega de provas ao TCU, entende-se que o Tribunal pode, mesmo assim, aceitar a colaboração realizada no âmbito da instância civil e criminal, desde que haja relação de identidade ou continência entre os fatos admitidos pelo particular nos referidos acordos e os tratados no processo do Tribunal. Nesses casos, presume-se que a cooperação para a atividade de controle externo se dará oportunamente, com a quebra do sigilo dos acordos e a remessa posterior das provas obtidas ao Tribunal.

Para que os acordos de leniência e de colaboração premiada firmados pelo Ministério Público possam ser considerados na jurisdição de contas é preciso que:

- a) a pessoa interessada solicite;

---

<sup>13</sup> A existência de vários nichos de controle, cada um com a sua própria competência, impõe dificuldade à aceitação de uma colaboração para o *ius puniendi* estatal. Diante desse cenário, visualizam-se duas alternativas: a celebração de um único acordo com a participação de todos os órgãos de controle ou de vários acordos com cada um dos órgãos.

<sup>14</sup> Conforme o art. 7º, §3º, da Lei nº 12.850/2013, o acordo de colaboração premiada deixa de ser sigiloso assim que recebida a denúncia.

- b) o Ministério Público ateste formalmente, em resposta à diligência realizada pelo TCU, a relação de identidade ou continência entre os atos ilícitos admitidos pelo particular ou a ele imputados na fase de instrução do processo no TCU e os tratados no acordo de leniência ou colaboração premiada;
- c) O Ministério Público se comprometa a solicitar ao juízo competente, assim que possível, o compartilhamento das provas relativas aos fatos apurados pelo Tribunal, ou fornecê-las de imediato, caso o compartilhamento já tenha sido autorizado pelo juiz competente;
- d) o interessado colabore com a elucidação dos ilícitos, tratados nos processos de controle externo, conexos aos reportados nos acordos de colaboração premiada e de leniência e que não tenham sido abarcados por estes;
- e) o Tribunal avalie, quando possível, a eficácia e a efetividade das informações e provas colhidas no acordo de colaboração premiada ou acordo de leniência ou, ainda, apresentadas diretamente à Corte de Contas, para o seu processo de controle externo.

Se os requisitos elencados não forem satisfeitos, compreende-se que não é possível a repercussão dos acordos de leniência e de colaboração premiada firmados pelo Ministério Público sobre a jurisdição de contas.

Considerando a divisão estrutural das funções estatais de controle, em que foram definidos vários órgãos com competências próprias e bens jurídicos a tutelar, entende-se que a imunidade ou redução de sanção não pode ser automaticamente concedida em uma instância pela cooperação com outra instância, por mais que essa colaboração tenha sido eficiente.

Somente os órgãos legal ou constitucionalmente competentes têm legitimidade para avaliar a utilidade da colaboração do particular para o exercício de suas atribuições e, assim, deixar de aplicar as sanções previstas. A mera contribuição com o *ius puniendi* estatal não é meio útil para a obtenção automática de redução de pena ou imunidade no controle externo.

Com isso, a repercussão do acordo de leniência ou de colaboração premiada celebrado pelo Ministério Público somente poderá ocorrer, de fato, após a juntada das provas e evidências ao processo do Tribunal e a efetiva cooperação do particular ao processo de controle externo (letra “d”). Diante do pedido da parte e das informações preliminares prestadas pelo Ministério Público, caberá ao TCU apenas avaliar a possibilidade de sobrestar o andamento de seu processo, a fim de aguardar a remessa dos documentos pertinentes pelo Ministério Público e a cooperação efetiva da parte interessada.

#### 4. Benefícios que podem ser concedidos pelo TCU em razão dos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público

No âmbito da discricionariedade atribuída ao TCU no exercício de seu poder sancionatório, entende-se que o Tribunal pode reduzir ou deixar de aplicar as sanções de sua competência à pessoa que tenha assinado acordo de colaboração premiada ou acordo de leniência com o Ministério Público, nas condições estipuladas no capítulo anterior.

Dessa forma, o TCU pode deixar de impor ou reduzir o *quantum* das seguintes penas administrativas:

- a) inidoneidade do licitante fraudador para participar na administração pública federal, em razão de fraude comprovada à licitação (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);
- b) multa de até 100% do valor atualizado do dano causado ao Erário (art. 57 da Lei nº 8.443/1992);
- c) multas por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; ou por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário (art. 58, incisos II e III da Lei nº 8.443/1992);
- d) inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública (art. 60 da Lei nº 8.443/1992).

Para a concessão desse benefício é preciso que os fatos reportados no acordo de colaboração premiada ou de leniência firmado pelo Ministério Público configurem ilícitos aptos a ensejar a aplicação das respectivas penas previstas na lei orgânica do Tribunal. Não é possível o afastamento ou mitigação do poder sancionatório do TCU pela admissão de fatos que não digam respeito à competência do TCU, por exemplo, ilícitos tributários, contra o sistema financeiro ou contra o mercado de capitais, entre outros.

Ademais, é necessário que haja relação de identidade ou continência entre os atos ilícitos admitidos no acordo de leniência ou de colaboração premiada celebrado pelo Ministério Público e os apreciados no processo do TCU. As informações e provas colhidas no bojo dos referidos instrumentos devem ser juntadas e, na sequência, analisadas nos respectivos processos que tratam dos fatos narrados, que serão o *locus* adequado para a decisão do Tribunal a respeito da concessão ou não de benefício na jurisdição de controle externo.

Assim, é importante destacar que os benefícios na jurisdição de controle externo serão avaliados em cada um dos processos que tratem dos atos irregulares reportados, de forma que eles serão referenciados, sempre, a um certo conjunto de fatos e irregularidades. Se as informações e provas colhidas em acordo de leniência ou de colaboração premiada firmados pelo Ministério Público não abrangerem o objeto de um determinado processo de controle externo, não haverá motivo para a concessão de qualquer benefício nesse processo.

Diante da ausência de norma a respeito da mitigação do poder sancionatório do TCU, reputa-se possível adotar, por analogia, a Lei nº 12.850/2013. Isso se justifica pelo caráter analítico da norma, ao tratar dos critérios para a celebração de acordo de colaboração premiada e a proximidade entre o direito penal e direito administrativo sancionador.<sup>15</sup>

Assim, para que uma pessoa usufrua do aludido benefício perante a jurisdição de contas, compreende-se que a colaboração prestada na esfera judicial deve resultar ou ser apta a resultar informações e provas ao processo de controle externo que possibilitem:

- a) a identificação dos autores e dos atos irregulares praticados;
- b) a identificação dos responsáveis pelo dano causado ao erário, se houver;
- c) a quantificação do dano causado ao erário ou do proveito dos responsáveis pelas irregularidades praticadas, se houver;
- d) o ressarcimento integral do dano causado ao erário ou do proveito dos responsáveis pelas irregularidades praticadas, se houver.

Além de avaliar a efetividade e eficácia da cooperação do particular à atividade de controle externo, o TCU pode levar em conta os seguintes elementos, por analogia ao art. 4º, §1º, da Lei nº 12.850/2013: a personalidade do colaborador pessoa física e o histórico da pessoa jurídica, no que se refere à existência de condenações e sanções no Tribunal, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social dos atos ilícitos reportados.

Com base em tal conjunto de elementos, o Tribunal pode, dentro de amplo espaço de discricionariedade em que exerce o seu poder sancionatório,

---

<sup>15</sup> Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia, não se propugna uma identidade absoluta entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, mas se reconhece a existência de um núcleo principiológico orientador do poder estatal que toca ao exercício do seu poder punitivo (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiolgia no direito administrativo sancionador. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede)*, Salvador, n. 37, jan./fev./mar. 2014. Disponível em: <[www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-FLAVIOAMARAL-DIOGO-NETO.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-FLAVIOAMARAL-DIOGO-NETO.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2017. No mesmo sentido, ver OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 165-169.

reduzir ou deixar de aplicar as sanções previstas nos arts. 46, 57, 58, incisos II e III, e 60 da Lei nº 8.443/1992.

Para tanto é necessário que a cooperação seja útil e efetiva ao processo que apure as irregularidades reportadas e sejam satisfeitas as condições especificadas no capítulo anterior, principalmente a identidade ou continência entre os atos ilícitos admitidos pelo particular ou a ele imputados na fase de instrução do processo no TCU e os tratados no acordo de leniência ou de colaboração premiada celebrado com o Ministério Público.

## 5. Benefícios que podem ser concedidos pelo TCU quanto aos débitos decorrentes dos ilícitos reportados em acordos de leniência e colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público

Os diversos inquéritos autuados no âmbito da Operação Lava Jato tratam de fatos que podem configurar atos de improbidade administrativa, infrações e crimes contra o sistema financeiro nacional, contra a ordem econômica, contra a livre concorrência, de corrupção, peculato, lavagem de dinheiro, organização criminosa, fraude à licitação, entre outros.

Como é próprio da jurisdição criminal, a investigação e o processo não cuidam dos danos civis decorrentes dos ilícitos, cuja apuração caberia à jurisdição civil e ao Tribunal de Contas. Por essa razão, nenhum dos acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público consultados se preocupa em quantificar o prejuízo exato causado aos cofres federais.

A despeito disso, muitos acordos previram o pagamento de multa civil compensatória dos danos causados, conforme se verifica nos instrumentos assinados com a SOG Óleo e Gás S/A, a Setec Tecnologia S/A, a Projetec Projetos e Tecnologia Ltda., a Tipuana Participações Ltda., a PEM Engenharia Ltda. e a Energex Group Representação e Consultoria Ltda.,<sup>16</sup> com a Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S/A<sup>17</sup> e com a Odebrecht S.A.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> LUCHETE, Felipe. MPF promete não processar dirigentes de empresas em troca de acordo. *Consultor Jurídico*, 18 dez. 2014. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/17dez-leniencia.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

<sup>17</sup> RITTNER, Daniel. Andrade Gutierrez tem delação homologada e devolverá R\$ 1 bilhão. *Valor Econômico*, 8 maio 2016. Disponível em: <[www.valor.com.br/sites/default/files/infograficos/pdf/termos\\_da\\_leniencia\\_AG\\_912\\_OUT7\\_09052016.pdf](http://www.valor.com.br/sites/default/files/infograficos/pdf/termos_da_leniencia_AG_912_OUT7_09052016.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

<sup>18</sup> Ricardo Brandt et al., Moro homologa acordo de leniência da Odebrecht, op. cit.

Caso não haja identidade entre o objeto dos acordos de leniência/colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público e o objeto dos processos do Tribunal, o TCU não poderá reduzir as sanções e afastar a incidência de juros de mora e de outros encargos legais sobre os débitos eventualmente apurados em seus processos. O acordo de leniência e a colaboração premiada não são uma imunidade geral para todos os ilícitos praticados pelos responsáveis, mas apenas para aqueles admitidos nos instrumentos de negociação processual.

A título ilustrativo, se o colaborador reportar a prática de fraude à licitação pública, a cooperação é potencialmente eficaz ao processo de controle externo que esteja apurando a prática de fraude à licitação. Se as informações estiverem disponíveis, o Tribunal pode avaliá-las e, caso reconheça a utilidade dos elementos para o exercício de seu *ius puniendi*, poderá reduzir ou deixar de aplicar a sanção do art. 46 da Lei nº 8.443/1992. Caso as informações estejam acobertadas pelo sigilo, o TCU poderá suspender seu processo até o cumprimento do acordo.

Por outro lado, se a cooperação tratar de corrupção e lavagem de dinheiro, na esfera criminal, e não trouxer nenhuma informação sobre os ilícitos em apuração na jurisdição de contas, por exemplo, superfaturamento e irregularidades administrativas na licitação, ainda que os contratos investigados sejam os mesmos, não haverá intersecção entre os objetos do acordo e do processo no TCU, de forma que a cooperação não terá nenhum efeito sobre a jurisdição de contas.

Portanto, entende-se que, nesse caso, a colaboração não é potencialmente eficaz sobre o processo de controle externo e não deve repercutir nele. Uma empresa pode confessar ter praticado cartel na esfera penal, ter identificado outros agentes e fatos ilícitos, ter pagado multa civil para reparar os danos causados e, ainda assim, ser condenada em débito pela prática de superfaturamento nos mesmos contratos, pois, com relação ao objeto do processo no TCU, não houve colaboração ou essa foi ineficaz.

Porém, se, nesse mesmo exemplo, houver alguma conexão entre os fatos e os ilícitos — o cartel possibilitou o superfaturamento e os contratos são os mesmos —, compreende-se que é possível considerar a cooperação nos acordos de leniência e colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público no processo de controle externo que apura o débito, cumpridas as condições especificadas no capítulo anterior.

Caso haja outros responsáveis pelo débito, entende-se que a colaboração efetiva do particular pode proporcionar a concessão dos seguintes benefícios,

além da exclusão da multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, tudo isso a depender da utilidade e do grau de cooperação do particular:

- a) renúncia à solidariedade em favor do colaborador e estabelecimento de um débito proporcional à sua participação nos fatos (quota-parte);
- b) exclusão dos juros de mora e dos encargos legais pertinentes; e
- c) parcelamento de acordo com a capacidade de pagamento.

Para tanto, é necessário que a cooperação do particular resulte ou possa resultar, de modo cumulativo, a quantificação exata do débito, a identificação dos demais responsáveis e a possibilidade de ressarcimento integral do dano causado ao erário pelos demais responsáveis, acrescidos dos encargos legais pertinentes.

Caso o colaborador seja o único responsável pelo dano causado ao erário, a exclusão da multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, o afastamento dos juros de mora e dos encargos legais pertinentes e o parcelamento da dívida segundo a capacidade de pagamento dependerão do reconhecimento da boa-fé do colaborador pelo Tribunal, da inexistência de outras irregularidades além das reportadas no acordo de leniência ou de colaboração premiada celebrado pelo Ministério Público, e do pagamento ou compromisso de pagar a dívida definida pelo TCU.

O Tribunal não pode, pelas mesmas razões expostas no capítulo dois, deixar de constituir título executivo extrajudicial correspondente à integralidade do prejuízo causado ao erário, acrescido dos juros de mora. Dito de outra forma, o TCU não pode fixar um valor de débito inferior ao prejuízo causado ao erário acrescido dos encargos legais determinados em lei, como contrapartida à cooperação de uma pessoa em colaboração premiada e acordo de leniência celebrado com o Ministério Público.

Embora o TCU seja constitucionalmente competente para constituir título executivo extrajudicial em favor de entidade da administração pública federal que tenha sofrido prejuízo na gestão de bens e recursos públicos, ele não é órgão de representação judicial e extrajudicial dessas pessoas jurídicas — papel exercido pelas respectivas advocacias públicas. Assim, o Tribunal não tem competência para transacionar a respeito de controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações, tarefa que pertence aos próprios, com a supervisão de suas advocacias públicas, nos termos do art. 35 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> “Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em:

Outrossim, cabe invocar o caráter indisponível dos créditos da Fazenda Pública, o que por óbvio inclui os de natureza não tributária decorrentes da irregular aplicação de recursos e do patrimônio públicos. Por essas razões, não é possível a negociação do valor principal dessa dívida, seja pela própria administração, seja pelos seus órgãos de representação judicial e extrajudicial, seja pelo Ministério Público, no exercício de sua função de defesa do patrimônio público, seja pelo próprio TCU, no exercício da função de controle externo.

Todavia, entende-se que o Tribunal pode, no exercício do controle externo, renunciar à solidariedade em favor do colaborador e imputar a ele apenas uma quota-parte do débito. Porém, tal medida somente é possível se ela não constituir, de *per si*, óbice insuperável ao integral ressarcimento do débito pelos demais responsáveis. Dito de outra forma, a quebra da solidariedade apenas pode ser admitida se, em tese, o dano remanescente puder ser reintegrado pelos outros responsáveis.

Nesse sentido, cabe destacar que a solidariedade é benefício do credor, não constituindo, portanto, direito do devedor. Segundo o art. 275 do Código Civil, que pode ser utilizado por analogia aos processos de controle externo que visam a obrigação de ressarcir o erário, “o credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto”.

Caso o colaborador tenha recebido pagamentos irregulares custeados com recursos públicos, ou seja, tenha sido incluído como responsável em razão de sua condição de beneficiário de pagamentos indevidos, o valor de sua quota-parte corresponderá à divisão do dano total pela quantidade de responsáveis na mesma condição jurídica — beneficiário de pagamentos irregulares.

Tal procedimento se justifica porque aqueles que se beneficiam dos pagamentos irregulares se enriquecem, sem justa causa, do patrimônio público, o que impõe o dever de restituir integralmente o dinheiro auferido indevidamente. Dessa forma, mesmo que haja outros partícipes da cadeia causal do dano ao erário, como agentes públicos que autorizaram os pagamentos indevidos e/ou assinaram os atos e contratos lesivos, ainda assim é legítimo à administração cobrar o débito integral dos responsáveis beneficiários dos

---

I — autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal federal ou de tribunais superiores; ou

II — parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.”

prejuízos. Nessa hipótese, o devedor que satisfaz a dívida por inteiro tem direito a exigir de cada um dos codevedores sua quota, nos termos do art. 283 do Código Civil.

Caso o colaborador tenha dado causa ao dano, na condição de agente público que praticou o ato irregular, o valor de sua quota-parte poderá ser fixado em montante equivalente ao seu proveito econômico, que deverá ser apurado a partir do compartilhamento de provas e informações do processo criminal e reconhecido no processo de controle externo. Nessa hipótese, os demais responsáveis permanecem obrigados pelo débito remanescente, nos termos da parte final do art. 275 do Código Civil — se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto.

Nesse caso, a recuperação do proveito das infrações e a juntada de provas e informações que possibilitem o ressarcimento integral do dano junto aos demais responsáveis justificam a concessão do benefício ao colaborador, conforme o art. 4º, inciso IV, da Lei nº 12.850/2013, aplicado por analogia ao processo de controle externo.

Quanto aos consectários legais da dívida, o art. 19 da Lei nº 8.443/1992 impõe que o Tribunal, quando julgar as contas irregulares e houver débito, “condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos”.

O TCU adota, para o fim de salvaguardar o valor real e a demora daquele que está em débito com a Fazenda Pública Federal, a incidência de juros de mora de 1% ao mês e atualização monetária pelo IPCA, desde o evento danoso até 31/7/2011, e a Taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), a partir dessa data. Esse entendimento foi firmado pelo Acórdão nº 1.603/2011-TCU-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão nº 1.247/2012-TCU-Plenário.

Segundo o art. 12, §2º, da Lei nº 8.443/1992, “reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas”.

Dessa forma, é possível o afastamento dos juros de mora da dívida e da Taxa Selic para o responsável que tenha assinado acordo de leniência ou colaboração premiada a respeito dos mesmos fatos apurados pelo Tribunal, desde que:

- a) o Tribunal reconheça sua boa-fé e verifique a inexistência de outras irregularidades além das reportadas; e

b) o colaborador liquide tempestivamente o débito atualizado ou se comprometa a fazê-lo, de forma parcelada, após autorização do TCU.

Nessa hipótese, a cooperação do particular para a comprovação das irregularidades reportadas e/ou constatadas em processo do Tribunal pode ser considerada circunstância configuradora da boa-fé, pelo menos do ponto de vista processual.

Sobre o assunto, cabe destacar que a análise da boa-fé realizada pelo Tribunal se direciona à conduta dos responsáveis na execução de despesas e na gestão de bens públicos. Segundo Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões, o Tribunal avalia a boa-fé objetiva do responsável, comparando a conduta do agente com o dever de cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento. Caso o comportamento do responsável destoe do padrão exigível, estarão configuradas a reprovabilidade da sua conduta, a culpa e, enfim, a ausência de boa-fé objetiva.<sup>20</sup>

Porém, entende-se possível considerar a boa-fé do responsável, na condição de parte do processo, para fins de aplicação do art. 12, §2º, da Lei nº 8.443/1992. Segundo o art. 5º do Código de Processo Civil, “aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé”. O art. 6º, por sua vez, estabelece que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”. Sendo, entende-se que a cooperação do particular para o processo do TCU pode ser levada em conta pelo Tribunal, na decisão pelo afastamento ou não da incidência de juros de mora sobre a dívida.

Outro benefício passível de ser concedido ao signatário de acordo de leniência ou de colaboração premiada celebrado pelo Ministério Público é o parcelamento da dívida, sem a incidência de juros de mora e segundo a capacidade de pagamento do responsável.

O art. 217 do Regimento Interno do TCU estabelece que, em qualquer fase do processo, o Tribunal ou o relator poderá autorizar o pagamento parcelado da importância devida em até 36 parcelas, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial.

A despeito da clareza do dispositivo, existem vários precedentes do Tribunal em que foi autorizado parcelamento por período superior ao especificado no Regimento Interno, em razão da boa-fé e da capacidade econômica

---

<sup>20</sup> SIMÕES, Luiz Felipe Bezerra Almeida. A caracterização da boa-fé nos processos de contas. *Revista do TCU*, v. 32, n. 88, p. 71-74, abr./jun. 2001. p. 72.

do requerente. Nesse sentido, mencionam-se os Acórdãos nºs 2.395/2017-TCU-1ª Câmara, ministro relator Benjamin Zymler, 6537/2016-TCU-1ª Câmara, ministro relator Bruno Dantas, 5919/2011-TCU-1ª Câmara, ministro relator Walton Alencar Rodrigues.

Dessa forma, a quantidade de parcelas pode ser definida a partir da relação entre o valor total da dívida atualizada e a capacidade de pagamento do colaborador, a ser verificada por auditoria independente custeada pelo particular.

Caso reconhecida a boa-fé do responsável e autorizado o parcelamento da dívida, os acréscimos legais incidentes sobre cada parcela devem se restringir à atualização monetária. Tal entendimento decorre da interpretação conjunta do art. 12, §2º, da Lei nº 8.443/1992 e do art. 217 do Regimento Interno do TCU, tendo sido reconhecido pela jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão nº 6812/2014-TCU-2ª Câmara, relator Marcos Bemquerer.

## **6. Compensação entre os débitos imputados pelo Tribunal e os valores ressarcidos em face dos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público**

Além de prestar informações e documentos conducentes ao cumprimento do art. 4º da Lei nº 12.850/2013, tem sido prática recorrente nos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público o compromisso do colaborador de pagar multa compensatória civil pelos causados pelos diversos crimes e irregularidades cometidas.

Com isso, indaga-se se o valor pago a título de multa civil pode ser considerado pelo TCU para o fim de reduzir o valor do débito apurado no processo de controle externo.

Considerando que os acordos de leniência e de colaboração premiada firmados pelo Ministério Público abrangem, por vezes, o pagamento parcelado de valores a título de diversos atos ilícitos admitidos nos respectivos anexos, entende-se que não é adequado o TCU reduzir o valor do débito, na decisão proferida em seu processo de controle externo, antes de ter certeza da relação de identidade e continência entre os fatos do processo e dos referidos acordos e a comprovação do efetivo pagamento da dívida.

Com isso, compreende-se que o Tribunal deve constituir título executivo em desfavor do colaborador pelo valor total do prejuízo a ele imputado, nos

termos do capítulo anterior, independentemente da multa pactuada nos acordos de leniência e de colaboração premiada e/ou de seu pagamento.

A despeito disso, compreende-se que o colaborador que comprove a identidade de causas das dívidas tem o direito de compensar o valor pago no âmbito dos aludidos ajustes, por ocasião do processo de execução do acórdão do Tribunal.

Tal medida, além de justificada do ponto de vista jurídico, tem evidente apelo prático, pois o Tribunal não tem meios eficientes de verificar o cumprimento dos termos do acordo e sua abrangência, no curso do processo de controle externo. Dessa forma, a compensação dos débitos deve ser realizada no processo de execução, mediante atuação conjunta da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público Federal.

A fim de dar maior segurança jurídica ao pactuado, deve o Tribunal declarar expressamente, em seus acórdãos, que os valores pagos a título de multa civil podem ser compensados com os débitos imputados pelo TCU, durante a fase de execução de dívida, desde que seja comprovada a identidade de causa jurídica das dívidas em análise.

## 7. Os efeitos do acordo de leniência celebrado pelo Ministério Público na visão do TCU

A possibilidade de extensão dos efeitos dos acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público nos processos de controle externo foi objeto de análise no Acórdão nº 483/2017-TCU-Plenário.

Por meio da aludida deliberação, o Tribunal resolveu, no que interessa à presente pesquisa:

9.2. sobrestar, com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, até a análise das medidas mencionadas no subitem 9.4.1, a apreciação acerca da responsabilidade das empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (61.522.512/0001-02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (17.262.213/0001-94) e Construtora Norberto Odebrecht S.A. (15.102.288/0001-82) na irregularidade de fraude à licitação, bem como a aplicação da sanção de inidoneidade a elas, em virtude da contribuição junto ao Ministério Público Federal, conforme certidão encaminhada a este Tribunal pela Força-Tarefa Operação Lava Jato (peça 339);

9.3. notificar a Força-Tarefa Operação Lava Jato, do Ministério Público Federal, e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União sobre esta decisão, facultando-lhes a apresentação de manifestação no prazo de sessenta dias;

9.4. deixar assente que:

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

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

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

No voto condutor da decisão, foi levantada, em caráter preliminar, a possibilidade de conceder os seguintes benefícios, além da exclusão da multa do art. 57 da lei orgânica e dos juros de mora, àqueles que possam colaborar junto ao Ministério Público Federal, para a jurisdição do TCU:

- a) benefício de ordem na cobrança da dívida nas tomadas de contas especiais em que empresas colaboradoras respondam solidariamente pelo débito junto a outras empresas;
- b) reconhecimento da boa-fé, com seus naturais efeitos de extinção dos juros de mora sobre o montante da dívida (Regimento Interno do TCU, art. 202);
- c) ressarcimento da dívida mediante parcelamento delineado de forma a respeitar a capacidade real de pagamento das empresas (ability to pay), a qual deverá ser atestada mediante procedimento analítico efetuado por agentes independentes de notório renome internacional;
- d) abatimento, em cada uma das primeiras parcelas da dívida, dos valores já antecipados no âmbito do acordo celebrado pelo Ministério Público Federal, os quais passam a funcionar como um fundo reparador,

providências que acarretarão o diferimento do início do recolhimento do débito; e

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

Entende-se que o Tribunal incorreu em erro ao atribuir ao Ministério Público Federal função estranha às competências institucionais deste órgão: negociar, em nome do Tribunal, as medidas de colaboração que possam contribuir com os respectivos processos de controle externo do TCU.

Além de instituir múnus indevido ao Ministério Público, cabe questionar a própria eficiência dessa intermediação, pois o órgão ministerial não detém informações nem conhecimento do objeto dos processos de controle externo em curso no Tribunal para demandar as informações e provas adequadas à instrução processual do TCU.

Ademais, o Ministério Público não pode oferecer benefícios na jurisdição de contas ao colaborador, uma vez que a atuação do Tribunal não está atrelada ao exercício do direito de ação pelo *Parquet*.

Considerando o ineditismo e sua natureza interlocutória do Acórdão nº 483/2017-Plenário, cabe aguardar o desfecho do processo para que se possa avaliar a eficiência e a eficácia das determinações efetuadas. Inobstante o exposto, é louvável a iniciativa do Tribunal de promover o diálogo institucional com os outros órgãos de controle. Tal postura pode viabilizar a produção de uma decisão coerente com as complexidades e os antagonismos do sistema.

## 8. Conclusões

O Tribunal de Contas da União pode, no exercício de suas atribuições de controle externo, valorar e levar em conta a colaboração prestada por pessoa física ou jurídica, no âmbito de acordo de colaboração premiada ou acordo de leniência celebrado pelo Ministério Público, no exercício de suas atribuições de fixar a responsabilidade financeira, imputar débito e aplicar as sanções especificadas na lei.

O TCU, na condição de órgão constitucionalmente encarregado de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, e, nos termos do art. 71, exercer as competências de controle externo da administração pública federal, é o único legitimado

para avaliar a satisfação do interesse público na concessão de imunidade ou redução das sanções que pode aplicar.

Para que os acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público possam repercutir na jurisdição de contas, é necessário que haja relação de identidade ou continência entre os fatos admitidos pelo particular nos referidos acordos e os tratados no processo do Tribunal. Nesses casos, presume-se que a cooperação para a atividade de controle externo se dará oportunamente, com a quebra do sigilo dos acordos e a remessa posterior das provas obtidas ao Tribunal.

Ademais, é preciso que a cooperação do particular seja útil à instrução dos processos de controle externo, ou seja, à elucidação completa do ilícito, à identificação de outros responsáveis, se houver, à quantificação do débito conexo aos ilícitos reportados, se houver, e ainda seja acompanhada do pagamento dos prejuízos causados ao erário.

Como contrapartida dos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público, o Tribunal pode deixar de impor ou reduzir o *quantum* das sanções de sua competência e renunciar à solidariedade do débito em favor do colaborador, se houver, além de excluir juros de mora e permitir um pagamento segundo a capacidade de pagamento, tudo isso a depender da utilidade e do grau de cooperação do particular.

O Tribunal deve constituir título executivo em desfavor do colaborador pelo valor total do prejuízo a ele imputado, independentemente da multa pactuada nos acordos de leniência e de colaboração premiada e/ou de seu pagamento.

A despeito disso, compreende-se que o colaborador que comprove a identidade de causas das dívidas tem o direito de compensar o valor pago no âmbito dos aludidos ajustes, por ocasião do processo de execução do acórdão do Tribunal.

Tais conclusões constituem uma solução de compromisso entre o princípio da independência das instâncias e o da unidade do Estado, na proteção do interesse público e na repressão de condutas indesejadas. A atuação equilibrada e coerente dos diversos nichos de controle contribui para o atendimento dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil para o combate à corrupção.

## Referências

BRASIL. Ministério Público Federal. *Lava Jato. Entenda o caso*. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 29 maio 2017.

BRANDT, Ricardo et al. Moro homologa acordo de leniência da Odebrecht. *Estadão*, 22 maio 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/01/Leni%C3%A9ncia-Odebrecht.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2017.

COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro. Improbidade administrativa: aspectos materiais e processuais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Improbidade administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017.

FERRAZ, Sérgio. Aspectos processuais na lei sobre improbidade administrativa. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Improbidade administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2002. p. 429-460.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. São Paulo: Malheiros, 2004.

LUCHETE, Felipe. MPF promete não processar dirigentes de empresas em troca de acordo. *Consultor Jurídico*, 18 dez. 2014. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/17dez-leniencia.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

MACEDO, Fausto; YONEYA, Fernanda. Petrobras é o segundo maior escândalo de corrupção do mundo, aponta Transparência Internacional. *Estadão*, 10 fev. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/petrobras-e-o-segundo-maior-escandalo-de-corrupcao-do-mundo-aponta-transparencia-internacional/>>. Acesso: em 29 maio 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no direito administrativo sancionador. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede)*, Salvador, n. 37, jan./fev./mar. 2014. Disponível em: <[www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-FLAVIOAMARAL-DIOGO-NETO.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-FLAVIOAMARAL-DIOGO-NETO.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

MPF e Grupo J&F assinam acordo de leniência prevendo pagamento de R\$ 10,3 bi. *Migalhas*, 6 jun. 2017. Disponível em: <[www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI260002,51045-MPF+e+Grupo+JF+assinam+acordo+de+lenienc+prevendo+pagamento+de+R](http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI260002,51045-MPF+e+Grupo+JF+assinam+acordo+de+lenienc+prevendo+pagamento+de+R)>. Acesso em: 15 jun. 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PINTO, José Guilherme Bernan Correa. Direito administrativo consensual, acordo de leniência e ação de improbidade. *Fórum Administrativo — FA*, Belo Horizonte, a. 16, n. 190, p. 49-56, dez. 2016.

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

PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*. Lisboa: Almedina, 2005.

RITTNER, Daniel. Andrade Gutierrez tem delação homologada e devolverá R\$ 1 bilhão. *Valor Econômico*, 8 maio 2016. Disponível em: <[www.valor.com.br/sites/default/files/infograficos/pdf/termos\\_da\\_lenienc+AG\\_912\\_OUT7\\_09052016.pdf](http://www.valor.com.br/sites/default/files/infograficos/pdf/termos_da_lenienc+AG_912_OUT7_09052016.pdf)>. Acesso em: 17 de jun. 2017.

SANTOS, Kleber Bispo dos. *Acordo de leniência na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção*. Dissertação (mestrado em direito) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SIMÕES, Luiz Felipe Bezerra Almeida. A caracterização da boa-fé nos processos de contas. In: *Revista do TCU*, v. 32, n. 88, p. 71-74, abr./jun. 2001.