
ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL E ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO: A POSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DE PAGAMENTOS COMO GARANTIA DO EFEITO DISSUASÓRIO NAS NEGOCIAÇÕES

*CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENT AND LENIENCY
AGREEMENT UNDER THE ANTI-CORRUPTION LAW: THE
POSSIBILITY OF UTILIZING PAYMENTS TO ENSURE THE
DISSUASIVE EFFECT IN NEGOTIATIONS*

Rachel Zolet¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Ineficácia do modelo tradicional do direito sancionador. 2. Justiça Consensual e Direito Sancionador Consensual. 3. Acordo de leniência da Lei Anticorrupção. 4 Acordo de não persecução cível. 5. Celebração de acordo de não persecução cível vinculado a acordo de leniência da Lei Anticorrupção. 6. Possibilidade de aproveitamento de consequências pecuniárias impostas a pessoas jurídicas e pessoas físicas colaboradoras. Conclusão. Referências.

¹ Especialista em Direito Público pela Faculdade Mater Dei (Unimater) e pela Escola da Magistratura Federal do Paraná (Esmafe-PR) e em Advocacia Pública pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU). Bacharela em Direito pela Unimater. Advogada da União.

RESUMO: O presente artigo analisa a intersecção entre o acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção e o acordo de não persecução cível, com enfoque na possibilidade de aproveitamento de pagamentos a título de ressarcimento de danos realizados por pessoas jurídicas para a redução dos valores de mesma natureza devidos por pessoas físicas vinculadas aos mesmos fatos e que tenham vínculo funcional com a empresa colaboradora. Inicialmente, discute-se a ineficácia do modelo tradicional do direito sancionador e a alternativa da adoção da justiça consensual como mecanismo de enfrentamento da corrupção. Em seguida, examina-se a regulamentação dos acordos de leniência e dos acordos de não persecução cível, destacando os desafios decorrentes da celebração simultânea desses instrumentos e os critérios normativos aplicáveis. A pesquisa argumenta que, à luz dos princípios da proporcionalidade e da vedação ao *bis in idem*, e levando em conta a vantagem da negociação em comparação com o processo contencioso, a dedução dos valores já pagos a título de ressarcimento de danos nos acordos de leniência nos acordos de não persecução cível constitui uma medida legítima para assegurar a adequada aplicação das consequências pecuniárias nas negociações, além de fortalecer a atratividade da utilização dos métodos consensuais de aplicação de penas por atos de corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: Combate à corrupção. Direito sancionador consensual. Acordo de não persecução cível. Acordo de leniência da Lei Anticorrupção. Dedução de penalidades.

ABSTRACT: This article analyzes the intersection between the leniency agreement provided for in the Anti-Corruption Law and the non-prosecution agreement, with a focus on the possibility of using payments made by legal entities to compensate for damages legal entities to reduce the amounts of the same nature owed by individuals linked to the same facts and who have a functional link with the company. Initially, the ineffectiveness of the traditional model and the alternative of adopting consensual justice as a mechanism for dealing with justice as a mechanism for tackling corruption. It then examines the regulation of leniency agreements and civil non-prosecution agreements, highlighting the challenges arising from the simultaneous signing of these instruments and the applicable regulatory criteria. The research argues that, in the light of the principles of proportionality and the prohibition of *bis in idem*, and taking into account the advantage of negotiation compared to the litigation process, the deduction of amounts already paid as compensation for damages in leniency agreements from civil non-prosecution agreements is a legitimate

measure to ensure the proper application of pecuniary consequences in negotiations, as well as strengthening the attractiveness of using consensual methods of imposing penalties for acts of corruption.

KEYWORDS: Anti-corruption enforcement. Consensual Enforcement Law. Civil Non-Prosecution Agreement. Leniency Agreement under the Anti-corruption Law. Fine Adjustment.

INTRODUÇÃO

O combate à corrupção e outros ilícitos de natureza econômica, especialmente a partir da edição de atos internacionais sobre o tema, como por exemplo a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção² e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional,³ vem se tornando uma prioridade global, impulsionando reformas legislativas e institucionais voltadas ao fortalecimento dos mecanismos de responsabilização e recuperação de ativos. No Brasil, esse movimento resultou na consolidação de instrumentos normativos que buscam garantir maior efetividade na repressão a atos ilícitos, como por exemplo a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) e as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), por meio da Lei n. 14.230 de 2021. Dentre as ferramentas mais relevantes introduzidas por essas Normas, destacam-se o acordo de leniência e o acordo de não persecução cível, mecanismos que permitem uma abordagem mais eficiente e colaborativa na persecução de ilícitos praticados contra a Administração Pública.

A crescente adoção de soluções negociais e consensuais no direito sancionador reflete a necessidade de tornar os processos de responsabilização mais céleres e eficazes, evitando a morosidade característica das vias contenciosas tradicionais. No entanto, a celebração conjunta ou coordenada de acordos de leniência da Lei Anticorrupção e acordos de não persecução cível impõe desafios procedimentais, especialmente no que se refere à compatibilização das consequências pecuniárias dos acordos celebrados com pessoas jurídicas e pessoas físicas envolvidas nos mesmos fatos. Parcela desses desafios, ao que parece, deriva da própria natureza e finalidade desses institutos. É que a Lei Anticorrupção e seu acordo de leniência destinam-se à responsabilização consensual de pessoas jurídicas. Diversa, no entanto, é a situação do acordo de não persecução cível da Lei de Improbidade Administrativa, o qual tem como principais destinatários pessoas físicas,

2 Promulgada no Brasil com a edição do Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

3 Promulgada no Brasil com a edição do Decreto n. 5.015, de 12 de março de 2004.

especialmente agentes públicos, envolvidos no cometimento dos ilícitos previstos nessa Norma.⁴

Partindo dessa problemática, esta pesquisa foi motivada pela necessidade de harmonizar as disposições da Lei Anticorrupção e da Lei de Improbidade Administrativa no que se refere aos instrumentos de solução consensual de conflitos previstos nesses diplomas legais. Embora ambas se insiram no âmbito do direito administrativo sancionador e visem, na maioria das vezes, à aplicação de sanções pelos mesmos fatos, apresentam lacunas e inconsistências normativas que dificultam sua integração.

Delimitando o tema, o presente estudo analisa a viabilidade de utilizar os valores pagos a título de ressarcimento de danos no âmbito do acordo de leniência para o abatimento de valores de mesma natureza devidos no acordo de não persecução cível, firmado por pessoas físicas envolvidas nos mesmos fatos e com vínculo funcional com a empresa colaboradora. Considerando a participação da Advocacia-Geral da União (AGU) nas negociações de ambos os acordos, a pesquisa busca demonstrar que essa medida contribui para evitar sobreposições indevidas de sanções e consequências pecuniárias – especialmente no que se refere ao ressarcimento do dano – além de fortalecer a efetividade dos mecanismos de responsabilização.

A pesquisa está inserida no programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Advocacia Pública da Escola Superior da Advocacia-Geral da União e foi conduzida por meio de pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa, fundamentando-se na doutrina jurídica, na legislação aplicável e na análise de casos práticos.

1. INEFICÁCIA DO MODELO TRADICIONAL DO DIREITO SANCIONADOR

Nos últimos anos, as instituições públicas têm intensificado seus esforços no combate à corrupção, expandindo sua atuação para diferentes esferas. Esse fortalecimento da intervenção estatal tem provocado impactos significativos no sistema de direito sancionador, resultando em desafios e tensionamentos que evidenciam uma crise no modelo vigente.

4 É relevante destacar que, segundo a doutrina, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) tem como objeto de proteção o setor público, sendo seu principal sujeito passivo o agente público (Osório, 2010, p. 176). Além disso, no sistema estabelecido pela Lei nº 8.429/1992, apenas agentes públicos podem ser autores de atos de improbidade administrativa, ainda que possam contar com a participação de terceiros na prática da infração (Garcia, 2014, p. 314). Dessa forma, à luz da LIA, os particulares somente poderão ser responsabilizados por improbidade administrativa na qualidade de partícipes, nos termos do artigo 3º da Lei n. 8.429/1992: “As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade” (Brasil, 1992).

O Poder Judiciário, em especial, encontra-se sobrecarregado, enfrentando um volume excessivo de demandas que compromete sua capacidade de garantir uma tutela jurisdicional célere e eficaz.⁵ Como consequência, a via judicial tornou-se sinônimo de morosidade e insegurança jurídica, resultando, em muitos casos, na frustração das pretensões buscadas e até mesmo na inviabilidade da efetivação dos direitos reivindicados.

A expansão do rol de entidades legitimadas a processar agentes por atos de corrupção, combinada à introdução de novos instrumentos jurídicos no sistema de responsabilização, tem imposto desafios estruturais e gerado conflitos normativos no âmbito sancionatório. Além disso, a ausência de articulação e cooperação efetiva entre os órgãos responsáveis pela fiscalização, investigação e aplicação de sanções agrava ainda mais a crise desse sistema, comprometendo sua eficiência.

Ademais, as penalidades aplicadas pela Administração Pública e pelo Poder Judiciário no Brasil têm se mostrado pouco efetivas, em grande parte devido a fragilidades institucionais que limitam a capacidade do Estado de garantir a execução das sanções. Em muitos casos, a lentidão e a ineficiência dos mecanismos de responsabilização favorecem a prescrição da pretensão punitiva, resultando na impunidade dos infratores e enfraquecendo tanto a credibilidade do sistema sancionatório quanto a segurança jurídica. De acordo com Rodríguez-Garcia e Fernandes (2020), ausência de uma punição célere e eficaz:

Genera en la población la sensación de un absoluto descontrol del fenómeno de la corrupción, el cual es visto como algo generalizado e insuperable frente al cual el Estado es incapaz de reaccionar debidamente, dándose lugar a — supuestas— lagunas de punibilidad.

Acrescente-se ainda que, embora o ordenamento jurídico proíba a sobreposição de sanções pelos mesmos fatos, “o arcabouço jurídico brasileiro admite que, a partir de uma unidade factual, haja diferentes repercussões legais, especificamente com a possibilidade de responsabilidade em diferentes instâncias e esferas” (De Ó Souza, 2019), o que acaba acarretando uma multiplicidade sancionatória, com consequente sobreposição de penalidades (Bach, 2024). Esse fenômeno é agravado pela estrutura fragmentada do direito

5 Em matéria de improbidade administrativa, por exemplo, o CNJ, em 2015, divulgou o estudo intitulado *Lei de Improbidade Administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*, trazendo, entre os vários achados, informações sobre o longo prazo de processamento de uma ação de improbidade administrativa. Quando analisados especificamente a situação do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, o estudo apontou que se contabilizarmos o tempo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado, o tempo médio de tramitação foi de 3089,05 dias. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2018/02/0e9f103a34c38f5b1e8f086ee100809d.pdf>. Data da consulta: 19 mar 2025.

administrativo sancionador, que se ramifica em vertentes especializadas e está sujeito a um conjunto de normas que se desdobram nos âmbitos municipal, estadual e federal. Ademais, a diversidade de órgãos envolvidos na fiscalização e na imposição de sanções – abrangendo tanto a administração direta e indireta quanto a administração descentralizada – contribui para a complexidade e a falta de uniformidade na aplicação das penalidades, intensificando os desafios da efetividade sancionatória.⁶

No âmbito dos processos sancionatórios por atos de corrupção, o sistema brasileiro permite a responsabilização de agentes envolvidos em atos de corrupção tanto na esfera administrativa quanto pelo Poder Judiciário, englobando tanto a responsabilidade administrativa, civil quanto a penal. Embora essas instâncias sejam formalmente independentes, é comum que compartilhem provas obtidas em um procedimento para fundamentar outro, o que evidencia a necessidade de maior padronização na responsabilização dos envolvidos.

No entanto, a independência entre essas instâncias frequentemente resulta em julgamentos divergentes para um mesmo agente e pelos mesmos fatos⁷. Em alguns casos, um indivíduo pode ser condenado em uma esfera e absolvido em outra; em outros, pode ser punido múltiplas vezes por um mesmo ato, com base em fundamentos jurídicos semelhantes. Essa falta de uniformidade entre decisões compromete a previsibilidade do sistema sancionatório e pode gerar insegurança jurídica, com vulneração de direitos

6 É importante destacar que, embora ainda haja sobreposição de sanções no âmbito do direito administrativo sancionador, o ordenamento jurídico tem evoluído no sentido de superar essa problemática, em respeito ao princípio do *non bis in idem*. Nesse contexto, a recente alteração da Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei n. 14.230/2021, introduziu os arts. 3º, § 2º, e 12, § 7º, que estabelecem, respectivamente, que as sanções previstas na LIA não serão aplicáveis à pessoa jurídica nos casos em que o ato de improbidade também for qualificado como ato lesivo à administração pública nos termos da Lei Anticorrupção, e que as sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base na LIA e na LAC deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*.

7 É importante destacar que há diversas discussões acerca da independência ou autonomia das instâncias punitivas. Na jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal reconhece a autonomia ou independência das instâncias punitivas, com exceção dos casos de absolvição criminal fundamentada na inexistência material do fato ou na negativa de autoria. Nesse sentido, a título exemplificativo, podem ser mencionados os seguintes precedentes: RMS nº 38.317-AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 15/05/2023, p. 19/05/2023; MS nº 38.069-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 18/12/2021, p. 28/01/2022; MS nº 21.708/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ Acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 09/11/2000, p. 18/05/2001. Na doutrina, embora se reconheça a independência entre as esferas de responsabilidade, aponta-se, por exemplo, a existência de uma autonomia regulada ou mitigada. Isso ocorre porque, em determinados aspectos, há uma subordinação temática entre as instâncias, como no caso da absolvição penal baseada na inexistência do fato ou na negativa de autoria. Nesse sentido, ver: Pacelli, 2024, p. 152-153, e Fridriczewski; Rodríguez-García, 2024, p. 74-75. Outros autores, por sua vez, fazem menção a uma interdependência de instâncias, sustentando, assim, que “a vinculação decisória oriunda da comunicabilidade de instâncias não pode ficar adstrita aos raros casos de condenação criminal com decisão sobre a autoria e a materialidade do ilícito penal como determinado pelo art. 935 do Código Civil. As decisões tomadas no âmbito de uma determinada instância não podem ser completamente desprezadas pelas demais, sob pena de a teoria plasmar a irracionalidade punitiva na prática” (De Araújo, 2022, p. 629-653).

fundamentais, bem como enfraquecimento ou diminuição da eficácia das medidas de combate à corrupção.

Diante desse cenário, torna-se imperativo repensar os mecanismos tradicionais do direito sancionador, a fim de superar os entraves que comprometem sua eficácia no combate à corrupção. Nesse contexto, a justiça consensual surge como uma alternativa que pode se mostrar promissora, capaz de mitigar essas deficiências ao viabilizar uma abordagem mais célere, eficiente e coordenada na aplicação de sanções. Como será discutido ao longo deste artigo, ao incentivar a cooperação entre órgãos e permitir soluções negociadas, esse modelo pode fortalecer a efetividade das medidas sancionatórias, assegurando maior estabilidade e segurança jurídica no tema enfrentamento da corrupção.

2. JUSTIÇA CONSENSUAL E DIREITO SANCIONADOR CONSENSUAL

Para enfrentar os desafios inerentes ao processamento e à aplicação de penalidades, o direito sancionador brasileiro tem adotado mecanismos de solução consensual de conflitos, viabilizando, em determinadas circunstâncias, a negociação de sanções e reparação de danos por meio de acordos firmados entre o Estado e o acusado. Essa evolução reflete uma nova interpretação do princípio da indisponibilidade do interesse público, reconhecendo a negociação como um instrumento legítimo para sua concretização.

A justiça consensual, também denominada justiça negociada, representa uma ruptura com o modelo tradicional, historicamente caracterizado pela solução predominantemente contenciosa dos conflitos. Essa abordagem busca conferir maior dinamismo à responsabilização por atos ilícitos, “com forte impacto pragmático sobre a atuação do Estado frente ao ilícito investigado” (De Ó Souza, 2019), viabilizando a celeridade na resolução de conflitos e a otimização na recuperação de ativos.

Nesse novo paradigma, os métodos consensuais de resolução de conflitos, ou soluções dialógicas (Lins, 2021, p. 49), ganham protagonismo, oferecendo alternativas mais céleres, menos onerosas e potencialmente mais adequadas às necessidades das partes envolvidas.

À primeira vista, o modelo de solução consensual de conflitos pode parecer incompatível com a atuação da Administração Pública, que se fundamenta no princípio da legalidade e, sobretudo, na indisponibilidade do interesse público. No entanto, como esclarece Lins (2021, p. 44),

A consensualidade coexiste com as prerrogativas públicas à disposição do Estado na qualidade de instrumentos à consecução do interesse público, sem que a presença de um implique a aniquilação do outro e vice-versa.

Isso significa dizer que deixar de exercer a prerrogativa pública, em prol da consensualidade, não enseja sua renúncia, na medida em que sempre que necessária a mais condizente com o interesse público ela poderá ser utilizada em favor do Estado.

Assim, a adoção de mecanismos consensuais configura um instrumento legítimo para a concretização do interesse público, podendo coexistir com as prerrogativas estatais e ser empregada de maneira estratégica para fortalecer a efetividade das políticas sancionatórias. Essa mudança reflete uma transformação no modelo tradicional, no qual a Administração Pública exercia sua autoridade de maneira verticalizada e unilateral na aplicação de sanções, abrindo espaço para uma abordagem mais flexível e colaborativa.

O cenário contemporâneo indica uma abordagem mais flexível, na qual o direito público passa a admitir espaços de consenso, permitindo uma atuação estatal orientada não apenas por prerrogativas coercitivas, mas também pela busca de soluções mais eficazes e negociadas, priorizando-se a atuação voltada a consecução de suas finalidades (Alves, 2024, p. 32). Nesse sentido, a inserção da consensualidade no direito sancionador possibilita que “as partes ampliem o diálogo entre si, dando-se um maior prestígio à autonomia da vontade e a liberdade de autodeterminação, com a possibilidade de disposição de posições jurídicas e concessões recíprocas” (Lins, 2021, p. 62).

A evolução da justiça consensual reflete um movimento mais amplo de transformação no direito público, no qual até mesmo institutos tradicionalmente pautados em princípios rígidos vêm se adaptando para incorporar soluções mais eficientes. Diante da crescente demanda por eficiência, esses institutos têm progressivamente incorporado novos modelos de resolução de conflitos. O direito administrativo sancionador, por exemplo, tem gradativamente assimilado mecanismos negociais para a solução de controvérsias, reconhecendo que a consensualidade pode coexistir com a legalidade e fortalecer a efetividade das sanções.

A partir dessa nova abordagem, a introdução do artigo 26 na LINDB⁸ estabeleceu um marco legal da consensualidade na Administração Pública (Alves, 2024, p. 50), ao permitir a celebração de compromissos com litigantes, flexibilizando o conceito de indisponibilidade material do direito em prol da eficiência administrativa (Pinho, 2020). Nessa mesma direção, a Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015) reforçou essa perspectiva ao prever, em seu

8 “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial” (Brasil, 1942).

artigo 36, § 4º,⁹ a possibilidade de acordos mesmo em casos de improbidade administrativa, desde que submetidos à homologação judicial. Essa previsão consolida a evolução do direito administrativo na adoção de mecanismos mais dinâmicos e eficazes para a resolução de conflitos.

Essas mudanças legislativas, impulsionadas pelos compromissos assumidos pelo Brasil junto a organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), além da incorporação de institutos do direito estrangeiro, resultaram na criação de diversos mecanismos de solução consensual de conflitos no âmbito do direito sancionador. Esse movimento de reformulação reflete a adesão do Estado brasileiro ao esforço global de fortalecimento dos mecanismos de controle da corrupção (Fortini; Sherman, 2018).

Nessa perspectiva, a celebração de acordos no âmbito do processo administrativo sancionador apresenta-se como uma estratégia no combate à corrupção. Além de proporcionar uma resposta mais célere e eficiente, essa medida visa desarticular organizações criminosas, prevenir a reincidência de condutas ilícitas, responsabilizar empresas infratoras e viabilizar o ressarcimento de prejuízos ao erário, fortalecendo, assim, a efetividade do sistema sancionador.

Adicionalmente, a adoção de um procedimento sancionatório negocial pode oferecer vantagens significativas ao acusado. Entre elas, destaca-se a possibilidade de evitar a tramitação de um processo judicial ou administrativo prolongado e oneroso, além de reduzir a imprevisibilidade de seu desfecho. Nesse sentido, *“el deseo de poner fin del modo más rápido posible a estos inconvenientes puede actuar como estímulo a la hora de negociar”* (Sánchez; Inchausti, 2018).

Logo, superou-se o entendimento que vedava a transação em ações envolvendo questões inerentes à Administração Pública, consolidando-se, conforme defende Fridriczewski (2024, p. 242), a noção de que:

O princípio da indisponibilidade do interesse público não constitui um obstáculo ao consenso administrativo, na medida em que o acordo representa um mero instrumento ou caminho para alcançar o interesse público no caso específico, com benefícios de maior eficiência e legitimidade da ação administrativa.

9 Lei n. 13.140: “Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

(...) § 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator” (Brasil, 2015).

Apesar das vantagens da negociação no âmbito sancionador, a adoção desse modelo enfrenta críticas, sobretudo quanto à estipulação de sanções justas e proporcionais, uma vez que a fixação das penalidades fica sujeita à discricionariedade do órgão acusador (Santos, 2021). Há preocupações de que os acordos possam resultar em sanções excessivamente brandas, enfraquecendo seu caráter repressivo e comprometendo o interesse público na responsabilização dos infratores. Em que pese essas críticas, o direito sancionador consensual é adequadamente compatível com os direitos e garantias fundamentais, sem deixar de atender às exigências constitucionais que regulam o exercício do poder sancionador estatal, garantindo a proteção dos bens jurídicos coletivos. O movimento em direção à consensualidade preserva a identidade do Direito Administrativo Sancionador, “como ordem jurídica vocacionada à tutela e realização de interesses públicos” (Oliveira; Grotti, 2020).

Além disso, há o receio de que essa prática leve à mercantilização do direito sancionador, resultando na “generalização de uma lógica empresarial na gestão da coisa pública, em termos de inventário custos/benefícios” (Costa, 2013), ao privilegiar a celeridade e a eficiência em detrimento de seus elementos essenciais. Nesse sentido, critica-se a possível transformação da aplicação da justiça em um mero processo de barganha, no qual direitos e garantias fundamentais poderiam ser relativizados em favor de uma abordagem utilitarista, centrada exclusivamente na obtenção de resultados (Giacomolli; De Vasconcelos, 2015), resultando, assim na tendência de “embaratecer” o processo. Como forma de enfrentar essas críticas, sustenta-se que o direito sancionador consensual não representa uma banalização da resposta estatal, mas sim “uma tentativa de melhor atender à sociedade moderna e recuperar a credibilidade do sistema punitivo, por meio da dialeticidade e racionalização de seu exercício” (Lins, 2021, p. 56).

Outro ponto controverso diz respeito à potencial ausência de voluntariedade do colaborador na negociação, e na possibilidade de que a justiça consensual induza a falsas admissões de culpa. Argumenta-se que, diante da perspectiva de um acordo que ofereça benefícios significativos, o acusado pode optar por confessar a prática de um ilícito que não cometeu, apenas para evitar os riscos inerentes a um longo processo sancionatório e a uma eventual condenação. Esse cenário levanta preocupações quanto à voluntariedade e autenticidade das confissões, bem como à possibilidade de comprometimento das garantias fundamentais do devido processo legal.¹⁰

10 Essa questão já foi objeto de estudo no sistema legal norte-americano, especialmente no campo da psicologia jurídica, onde se analisam os impactos da justiça negocial na voluntariedade das confissões e nos riscos de falsas admissões de culpa - plea bargaining's innocence problem - the innocent defendant's dilemma. Segundo esse estudo, “it is unclear how many of the more than 96% of defendants who are convicted through pleas of guilt each year are actually innocent of the charged offenses, but it is clear that plea bargaining has an innocence problem” (Dervan; Edkins, 2013).

Esse argumento – o risco de que a justiça consensual leve a confissões inverídicas - pode ser rebatido com fundamento no “princípio do respeito ao autorregulamento da vontade no processo civil”, proposto por Didier Jr. (2015). Segundo esse entendimento, ao permitir que as partes “disciplinem juridicamente as suas condutas processuais” e exerçam livremente sua vontade no processo, o procedimento jurisdicional se configura como um espaço adequado para o exercício da autonomia. Isso significa que o indivíduo tem a liberdade tanto para negociar penalidades decorrentes de condutas ilícitas quanto para recusar a admissão de culpa pelos atos imputados e suas respectivas penalidades.

Apesar das críticas e desafios inerentes ao modelo sancionador negocial, ele representa um avanço na busca por maior eficiência e resolutividade na aplicação da justiça. Assim como o modelo tradicional, que também apresenta deficiências, o sistema consensual exige ajustes e salvaguardas que mitiguem seus riscos. O aperfeiçoamento desse modelo deve ocorrer de forma equilibrada, garantindo que a celeridade e a eficiência na resolução dos conflitos não se sobreponham aos princípios fundamentais do devido processo legal e da justiça material. Dessa maneira, o direito sancionador consensual pode consolidar-se como um instrumento legítimo e eficaz, sem comprometer a integridade do sistema jurídico e os direitos dos envolvidos.

3. ACORDO DE LENIÊNCIA DA LEI ANTICORRUPÇÃO

Em conformidade com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e em resposta às crescentes demandas da sociedade por medidas mais efetivas no combate à corrupção, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa. Essa legislação marcou um avanço na responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos contra a administração pública, ao introduzir mecanismos mais eficazes de prevenção e punição de ilícitos, em consonância com as melhores práticas internacionais.

Como destaca Lins (2021, p. 69), “a Lei anticorrupção, ciente dos potenciais efeitos deletérios que a prática da corrupção ocasiona, trouxe em seu bojo algumas ferramentas para o seu combate e, entre eles, encontra-se o acordo de leniência”. Nesse contexto, a Lei n. 12.846/2013 supriu uma lacuna existente no ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer a responsabilização das pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a Administração Pública, tanto nacional quanto estrangeira. Além disso, introduziu o acordo de leniência como uma “ferramenta consensual para combater ilícitos de natureza corrupta praticados contra a Administração

Pública”, consolidando a adoção de “mecanismos mais eficientes na repressão e prevenção da corrupção” (Fridriczewski, 2024, p. 333-334).

O acordo de leniência “surgiu a partir de experiências positivas no Direito Alienígena, o que fez o legislador brasileiro importá-lo ao país” (Lins, 2021, p. 38). Nessa linha, Amanda Athayde o define como um ajuste firmado entre a autoridade pública investigadora e a pessoa jurídica, “por meio do qual a autoridade concede a extinção ou abrandamento da penalidade aplicável ao agente, recebendo, em troca, provas e colaboração material e processual ao longo das investigações” (2019, p. 30). Outro aspecto relevante é que esse mecanismo pode ser considerado “um meio de encurtar as investigações e obter provas e informações sobre as infrações” (Fridriczewski, 2024, p. 338).

Saliente-se que o acordo de leniência se configura como uma ferramenta de “exercício da potestade sancionadora do Estado” (Fridriczewski, 2024, p. 82), permitindo que pessoas jurídicas envolvidas em atos lesivos à Administração Pública colaborem com as investigações conduzidas pelo Estado, e, em contrapartida essas entidades podem obter a mitigação das sanções aplicáveis, desde que atendam aos requisitos legais e observem os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

De acordo com Menezes, Veiga e Antunes (2020),

Para garantir que o acordo seja útil e promova a efetiva colaboração, certas dimensões devem ser observadas, dentre as quais identifica-se o dever de cooperar, o compromisso de adotar medidas de integridade e a obrigação pecuniária decorrente do acordo, de ressarcimento de valores e pagamentos de multas.

No que se refere aos valores negociados nos acordos de leniência, admite-se a incidência da multa administrativa prevista na Lei n. 12.846/2013, calculada sobre o faturamento bruto da empresa, bem como a obrigação de restituição dos prejuízos causados e a devolução de valores indevidamente obtidos em decorrência das infrações cometidas. Adicionalmente, quando aplicável, pode ser imposta a multa prevista na Lei de Improbidade Administrativa, reforçando a função sancionatória e reparatória do instituto.

Dessa forma, além de representar uma medida relevante para a aplicação de penalidades aos envolvidos, o acordo de leniência constitui um mecanismo estratégico para a recuperação de ativos, reforçando a efetividade da responsabilização no combate à corrupção. Nas palavras de Mendonça, Nagle e Rodríguez-García (2018, p. 18),

La práctica administrativa y forense viene demostrando que la negociación es un instrumento esencial para la prevención y combate a la corrupción y, de modo especial, para la

recuperación de activos procedentes de la corrupción. Esta solución tiene como premisa fundamental un comportamiento voluntario y cooperativo del imputado que con él atenúa la necesidad de intervención del Derecho sancionador, autorizando las autoridades públicas a concederle beneficios conforme los parámetros legales propios al caso.

Acrescente-se que, além do acordo de leniência, a Controladoria-Geral da União (CGU) instituiu o Termo de Compromisso por meio da Portaria n. 155, de 21 de agosto de 2024, como um instrumento destinado à solução consensual de Processos Administrativos de Responsabilização em andamento. Para sua celebração, exige-se o reconhecimento da responsabilidade pelo infrator, a cessação da conduta ilícita, a reparação dos danos, o pagamento da multa prevista na Lei n. 12.846/2013 e a renúncia a medidas administrativas e judiciais que possam dificultar a execução do compromisso. Dessa forma, a prioridade às soluções consensuais ganha ainda mais relevância, visando reduzir a necessidade de longas disputas processuais.

Diante desse cenário, o acordo de leniência se consolida como um instrumento essencial na política de combate à corrupção, ao viabilizar a responsabilização de pessoas jurídicas e a recuperação de ativos de maneira célere e eficaz. Além de proporcionar incentivos à colaboração empresarial, esse mecanismo fortalece a atuação estatal na obtenção de provas e na desarticulação de esquemas ilícitos, reduzindo a necessidade de longos processos administrativos e judiciais. Assim, o modelo de *enforcement* baseado na leniência não apenas amplia a efetividade da responsabilização, mas também fortalece a cultura de integridade corporativa, alinhando-se às melhores práticas internacionais no combate à corrupção.

4. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Historicamente, o ordenamento jurídico brasileiro adotava uma postura restritiva quanto à possibilidade de soluções consensuais em processos de responsabilização por atos de improbidade administrativa. O artigo 17 § 1º da Lei n. 8.429/92, em sua redação original, proibia expressamente a celebração de acordos, transações ou conciliações nesses casos, enquanto a Lei Anticorrupção já reconhecia o acordo de leniência como um mecanismo legítimo de negociação.

Com o tempo, a proibição de acordos em casos de improbidade administrativa mostrou-se uma inconsistência no sistema jurídico. Nesse sentido, a Lei n. 13.140 de 2015, Lei de Mediação, estabeleceu de forma genérica a possibilidade de solução consensual para disputas envolvendo atos de improbidade administrativa, atribuindo à AGU um papel fundamental nesse processo.

O artigo 36 da Lei n. 13.140/2015 e seu parágrafo 4º assim dispõem:

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.(...) § 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator (Brasil, 2015).

No entanto, a falta de regulamentação específica impediu avanços na implementação efetiva dessa medida inovadora prevista na legislação.

Dando sequência à expansão da ideia de admissibilidade da negociação em matéria de improbidade administrativa, o Projeto de Lei n. 10.372/2018, que resultou na Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019 – conhecida como Pacote Anticrime –, propunha a alteração do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa para introduzir o instituto do acordo de não persecução cível (ANPC) naquele diploma legal. No entanto, o artigo 17-A, que regulamentava esse mecanismo, foi vetado sob a justificativa de inconsistências na definição da legitimidade para a sua celebração. O dispositivo atribuía exclusivamente ao Ministério Público a competência para formalizar o acordo, o que entrava em conflito com a própria lógica da Lei de Improbidade Administrativa, que adota um regime de legitimidade concorrente entre o Ministério Público e o ente público lesado para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Posteriormente, a Lei n. 14.230/2021 consolidou a previsão legal do acordo de não persecução cível. No entanto, essa legislação restringiu a legitimidade para a propositura de ações de improbidade administrativa ao Ministério Público, suprimindo a legitimidade ativa das entidades públicas lesadas. A constitucionalidade dessa restrição foi questionada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7.042 e 7.043. Em decisão cautelar, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional essa alteração promovida pela nova legislação, restabelecendo a legitimidade ativa dos entes públicos lesados tanto para o ajuizamento de ações de improbidade administrativa quanto, por consequência lógica, para a celebração de acordos de não persecução cível.

O acordo de não persecução cível representa um mecanismo de resolução consensual que se apresenta como uma “alternativa à ação judicial para solução de conflitos relacionados com a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa” (Fridriczewski, 2024, p. 244). Pode ser celebrado

extrajudicialmente, no curso do processo judicial, ou durante a execução da sentença condenatória, exigindo a homologação judicial em qualquer caso.

Conforme destaca Lins (2021, p. 57):

Cabe ao acusado, de acordo com seu âmagô e liberdade de autodeterminação, avaliar se, naquela oportunidade, reconhecer a sua culpabilidade e, por conseguinte, não oferecer resistência à pretensão punitiva do Estado, atende melhor aos seus interesses.

No entanto, “inexiste um direito subjetivo à celebração do acordo de não persecução cível, sendo a opção pela sua formalização derivada de uma estratégia investigativa-punitiva própria do órgão responsável” (De Castro, 2024). Assim, a celebração do acordo depende da avaliação da Administração Pública sobre a conveniência e a vantajosidade da solução consensual. Por conseguinte, em observância ao princípio do interesse público, a recusa do legitimado ativo em negociar não confere ao acusado o direito de exigir a continuidade das tratativas¹¹.

A celebração do acordo de não persecução cível, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, exige o integral ressarcimento do dano apurado ou conhecido e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, mesmo quando advinda de agentes privados.¹² Nesse sentido, a Lei n. 14.230/2021 reforça a inegociabilidade da reparação dos danos ao erário, estabelecendo esse requisito como um núcleo indisponível do acordo, em conformidade com o disposto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal¹³ (Alves, 2024, p. 38).

É importante destacar que a Lei não exige a confissão da prática do ato de improbidade administrativa nem o compromisso de cessação dos atos

11 Nesse contexto, a jurisprudência, especialmente do Supremo Tribunal Federal, tem sido consistente ao reconhecer que os réus/acusados não possuem direito subjetivo à celebração de acordos para responsabilização consensual por ilícitos. Como exemplo, destaca-se a decisão do Ministro Gilmar Mendes no HC 185913 (julgado em 18/09/2024), que, ao analisar o acordo de não persecução penal — instrumento consensual análogo ao acordo de não persecução cível —, estabelece que sua formalização “depende de manifestação positiva do legitimado ativo”. Dessa forma, o acusado ou investigado não tem direito subjetivo à celebração do ANPP, mas apenas à oferta do acordo, caso preenchidos os requisitos legais, ou à devida fundamentação e motivação em caso de recusa.

12 Lei de improbidade administrativa, Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

“I - o integral ressarcimento do dano; II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados” (Brasil, 2021).

13 É importante esclarecer que o ressarcimento do dano tratado neste contexto refere-se exclusivamente ao montante integral apurado e reconhecido pelas autoridades. Eventuais danos desconhecidos, por não terem sido identificados no momento da celebração do acordo, não podem ser exigidos como parte de sua reparação no acordo.

ilícitos que fundamentam o acordo. No entanto, apesar dessa omissão legal, o entendimento mais coerente é o de que tais exigências são indispensáveis para a celebração do acordo, uma vez que “constituem-se desdobramentos lógicos de uma interpretação sistêmica do conjunto normativo concernente ao microsistema de combate à corrupção” (De Castro, 2024).

Outro ponto relevante é que a Lei n. 14.230/2021 não regulamenta de forma exaustiva a aplicação do acordo de não persecução cível, “gerando certa insegurança jurídica em sua compreensão e utilização” (Wanis, 2022). Especialmente no que diz respeito às demais sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa,¹⁴ além do ressarcimento do dano e restituição da vantagem indevida, não há um critério legal definido quanto à sua aplicação, à quantidade de penalidades que podem ser impostas ao colaborador e aos parâmetros para a dosimetria das penalidades. Como consequência, torna-se imprescindível que as entidades legitimadas a negociar realizem um exercício hermenêutico para delinear seus aspectos essenciais, garantindo maior previsibilidade e segurança jurídica na aplicação do instituto.

Embora ainda existam incertezas quanto à sua aplicação, o acordo de não persecução cível representa um avanço no enfrentamento da corrupção, alinhando-se à tendência do microsistema de combate à corrupção de incorporar mecanismos consensuais. Sua utilização reforça a busca por maior eficiência na responsabilização, sem comprometer a integridade e a efetividade das penalidades aplicáveis e com garantia de respeito aos direitos dos acusados e dos princípios do direito administrativo sancionador.

5. CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL VINCULADO A ACORDO DE LENIÊNCIA DA LEI ANTICORRUPÇÃO

14 “Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos” (Brasil, 2021).

Em diversas situações, um mesmo fato pode configurar, simultaneamente, infrações à Lei Anticorrupção e à Lei de Improbidade Administrativa, aplicáveis, respectivamente, a pessoas jurídicas e pessoas físicas envolvidas. Um exemplo é o caso de uma empresa que, por meio da atuação deliberada de seus diretores, frauda um processo licitatório, obtendo a adjudicação do contrato mediante o pagamento de vantagem indevida a um agente público integrante da comissão de licitação. Nessas circunstâncias, a sobreposição normativa evidencia a interseção entre esses diplomas legais, ambos destinados à repressão de atos de corrupção contra a Administração Pública. Verifica-se, nesse contexto, uma estreita correspondência entre as infrações previstas no artigo 5º da Lei Anticorrupção e nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, demonstrando a complementaridade entre os regimes sancionatórios na proteção da probidade administrativa e no combate à corrupção.

Diante desse cenário, muitas vezes, a pessoa jurídica que busca as entidades públicas para negociar a celebração de acordo de leniência toma conhecimento dos ilícitos cometidos em seu nome por meio de procedimentos como auditorias internas ou pela deflagração de operações policiais. Frequentemente, a alta administração das empresas desconhece as irregularidades praticadas por diretores, sendo informada apenas após a consumação dos atos ilícitos ou quando estes se tornam públicos e passam a ser objeto de investigação.

Igualmente, em casos de sucessão empresarial, é comum que a empresa adquirente só tenha ciência das infrações cometidas pela antecessora após a conclusão da aquisição e a realização de investigações internas. Nesse cenário, embora a pessoa jurídica tenha acesso a dados contábeis e informações auditáveis, os detalhes sobre as fraudes contábeis geralmente permanecem restritos às pessoas físicas diretamente envolvidas. Ademais, os ilícitos relacionados a atos de corrupção possuem, por natureza, um caráter clandestino, o que torna sua elucidação especialmente complexa pelas vias ordinárias de instrução (Lins, 2021, p. 24).

Portanto, a identificação dos responsáveis e a compreensão das razões por trás de movimentações financeiras irregulares ou do destino de valores transferidos sem contrapartida dependem, em grande medida, da colaboração de pessoas físicas diretamente envolvidas nos ilícitos.

Dessa forma, a celebração de um acordo de leniência verdadeiramente vantajoso para a Administração Pública exige a participação ativa desses indivíduos, por meio do fornecimento de informações e documentos essenciais para o esclarecimento dos atos de corrupção e a responsabilização dos demais envolvidos.

Nesse sentido, a colaboração das pessoas físicas assume um papel ainda mais relevante, especialmente porque, em muitos casos, as condutas descritas no acordo de leniência decorrem da convergência entre as delações premiadas dos prepostos colaboradores, prestadas no âmbito criminal, e os relatórios de auditoria. Essas informações, por sua vez, são validadas pela própria empresa, conferindo maior consistência às investigações e reforçando a efetividade do acordo. Como destaca Delázari (2020),

A realidade demonstra que a atribuição da responsabilidade administrativa à pessoa jurídica pela prática do ato de corrupção, para que promova um aprofundamento mais robusto na alavancagem investigativa dos documentos e provas fornecidos pela celebração do acordo, demanda um incremento pela colaboração da pessoa física que efetivamente praticou o ato.

À luz desse entendimento, o acordo de leniência e o acordo de não persecução cível “integram um mesmo arcabouço orientado à tutela da probidade administrativa” (De Castro, 2024), o que impõe:

Uma sintonia normativa entre as referidas leis (Leis nº12.846/2013 e 8.429/92) que assegure, a um só tempo, a eficiência na persecução e recuperação de ativos materiais e imateriais postos a cargo da Administração Pública, como também a segurança jurídica do investigado quando da formatação de acordos pelas eventuais práticas apontadas como ilícitas (De Castro, 2024).

Consequentemente, a celebração concomitante (ou vinculada) do acordo de leniência e do acordo de não persecução cível mostra-se altamente vantajosa nos casos em que há identidade de fatos e vínculo entre as pessoas jurídicas e as pessoas físicas colaboradoras, assegurando, assim, a observância à “coerência sistêmica da ordem jurídica” (Garcia, 2022). Dessa forma, torna-se possível integrar o conhecimento dos fatos, fornecido pelos indivíduos envolvidos, aos levantamentos contábeis e às investigações internas da pessoa jurídica em cujo nome os atos de corrupção foram praticados, o que permite alcançar a versão mais fiel dos acontecimentos e estabelecer uma cadeia probatória robusta para a persecução de todos os envolvidos.

Por conseguinte,

Quando do mesmo fato reverberarem diversas consequências jurídicas, pela eficiência administrativa, tem-se que a solução consensual deve ser múltipla e abranger, tanto quanto possível, a celebração de todos e quantos

instrumentos jurídicos forem necessários para a reparação integral do dano (Alves, 2024, p. 41).

Em consonância com essa ideia, no dia 6 de agosto de 2020, a CGU, a Advocacia-Geral da União, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério de Justiça e Segurança Pública (MJSP), sob a coordenação do Presidente do STF assinaram acordo de cooperação técnica (ACT) com a finalidade de definir diretrizes e ações em matéria de combate à corrupção, especialmente em relação aos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção. O item 4 da primeira ação operacional do ACT dispõe que

A Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal e, quando for o caso, a Polícia Federal, buscarão atuar de forma coordenada para negociação de acordos de leniência e, se cabível, de paralelos acordos de colaboração premiada, a fim de que se resolva, simultaneamente, a responsabilidade de pessoas físicas e jurídicas.

Assim, o ACT previu a possibilidade de criação de um “balcão coordenado”, permitindo a negociação simultânea das penalidades a serem aplicadas a pessoas físicas e jurídicas envolvidas nos mesmos fatos ilícitos. Cabe ressaltar que, no momento da assinatura do acordo, ainda não havia previsão legal para a celebração do acordo de não persecução cível, o que evidencia a evolução normativa e institucional no tratamento dos ilícitos contra a Administração Pública.

Nessa conjuntura, a CGU e a AGU têm adotado a celebração conjunta do acordo de leniência e do acordo de não persecução cível relacionados aos mesmos fatos como estratégia para potencializar a alavancagem investigativa proporcionada pelos colaboradores, além de garantir uma responsabilização mais eficaz dos demais envolvidos. Nessas situações, a CGU e a AGU atuam conjuntamente na celebração dos acordos de leniência.¹⁵ Contudo, a Lei n. 8.429/92 estabelece que a competência para firmar o acordo de não persecução cível é exclusiva dos entes legitimados a propor a ação de improbidade administrativa.¹⁶ Isso, no entanto, não impede que o ANPC seja celebrado em um contexto de negociação mais amplo, com a participação de outros órgãos.

15 A Portaria Conjunta CGU/AGU n. 004, de 23/09/2019 define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei Anticorrupção, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União

16 Reitere-se que a restrição da legitimidade dos entes públicos lesados imposta pela Lei n. 14.230/2021, para a propositura de ações de improbidade administrativa e celebração de acordos de não persecução cível, foi restabelecida pelas ADIs 7.042 e 7.043.

A atuação ou celebração conjunta ou coordenada de instrumentos possibilita um acerto mais abrangente da responsabilidade de todos os colaboradores com os sistemas de justiça envolvidos em determinados fatos. Esse alinhamento não apenas contribui para a eficácia do sistema sancionador, mas também proporciona maior segurança jurídica àqueles que optam por colaborar com o Estado, garantindo previsibilidade e coerência na aplicação das sanções.

Entretanto, embora represente um meio de otimização do direito sancionador consensual, a celebração conjunta do acordo de leniência e do acordo de não persecução cível enfrenta desafios que podem gerar dificuldades operacionais na sua implementação.

Um dos principais desafios é a individualização da responsabilidade de colaboradores, pessoas jurídicas e pessoas físicas. Enquanto a Lei de Improbidade Administrativa exige a comprovação do dolo para aplicação de sanções, a Lei Anticorrupção adota a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica. Assim, a empresa pode ser responsabilizada independentemente de culpa, ao passo que a aplicação de penalidades à pessoa física depende da comprovação de dolo específico. Isso evidencia a existência de critérios distintos para a apuração da responsabilidade pelo mesmo fato.

Outrossim, a apuração da conduta de pessoas físicas e pessoas jurídicas ocorre de forma independente,¹⁷ de modo que a eventual punição de uma não implica, necessariamente, na responsabilização da outra. Dessa forma, a responsabilidade da pessoa física pelos fatos não pressupõe a da pessoa jurídica, e vice-versa (Fridriczewski, 2024, p. 266), o que põe em evidência a importância de diferenciar a análise da participação de cada agente envolvido.

Além disso, reiterando a questão já colocada, referente ao “*innocent defendant’s dilemma*”, é necessário ponderar o risco de que pessoas físicas vinculadas a pessoas jurídicas que estejam em processo de negociação de acordo de leniência – especialmente aquelas em cargos de direção e responsáveis pela tomada de decisões – possam sentir-se compelidas a firmar um acordo de não persecução cível com a mesma entidade pública que conduz as tratativas com a pessoa jurídica. Esse movimento pode ocorrer mesmo na ausência de envolvimento direto nos ilícitos, seja pelo receio de serem posteriormente processadas e injustamente condenadas, seja pela percepção de que a adesão ao acordo já em andamento lhes proporcionaria vantagens estratégicas.

17 Lei n. 12.846, de 2013, “Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

§ 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput.

§ 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade” (Brasil, 2013).

Por fim, é importante destacar a problemática relacionada ao arbitramento das penalidades em acordos de leniência e de não persecução cível celebrados concomitantemente e vinculados aos mesmos fatos. Como mencionado, a apuração do grau de culpa deve ser feita individualmente. Nesse contexto, a definição das consequências pecuniárias dos acordos (ressarcimento do dano e restituição do lucro ilícito) pode gerar controvérsias, tanto em relação à possível fixação de montantes inferiores ao adequado quanto ao risco de cobranças em duplicidade.

Ressalte-se que as sanções em sentido estrito possuem caráter individual, incomunicável, como as multas e as restrições de direitos, a exemplo da suspensão de direitos políticos aplicável às pessoas físicas pela LIA e da suspensão ou interdição de atividades imposta às pessoas jurídicas pela LAC. Por outro lado, a reparação do dano e o perdimento do lucro ilícito, em regra, possuem caráter compartilhado, possibilitando a responsabilização conjunta dos envolvidos. Essa característica decorre de sua função compensatória, voltada à recomposição do erário e à prevenção do enriquecimento indevido.

Diante desses desafios, uma possível solução para harmonizar a aplicação das consequências ressarcitórias nos acordos de leniência e de não persecução cível é deduzir, do montante devido pelas pessoas físicas no acordo de não persecução cível, os valores já pagos pela pessoa jurídica no acordo de leniência. Essa medida se justifica quando há identidade de fatos e vínculo funcional entre as partes envolvidas, evitando a imposição de cobranças duplicadas e assegurando maior coerência na responsabilização. Além disso, conforme será abordado no tópico a seguir, essa abordagem fortalece a efetividade do sistema sancionador ao garantir a plena recomposição do erário, sem comprometer a individualização das responsabilidades e a justa dosimetria das penalidades.

6. POSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DE CONSEQUÊNCIAS PECUNIÁRIAS IMPOSTAS A PESSOAS JURÍDICAS E PESSOAS FÍSICAS COLABORADORAS

O sistema jurídico sancionador voltado ao enfrentamento da corrupção, abrangendo suas diversas vertentes – administrativa, civil e penal –, deve ser compreendido como um conjunto integrado e complementar. Seu objetivo primordial é assegurar a recomposição dos prejuízos ao erário e a aplicação de penalidades adequadas aos responsáveis, garantindo não apenas a punição satisfatória, mas também um efeito pedagógico aos infratores.

Nessa perspectiva, as autoridades competentes para a negociação de acordos no âmbito do direito administrativo sancionador adotam como

premissa a restituição do dano conhecido e do benefício indevido obtido pelos envolvidos em atos de corrupção. Dessa maneira, busca-se garantir que esses instrumentos cumpram sua finalidade essencial de recompor o erário e prevenir a reincidência de condutas ilícitas.

É fundamental destacar que o ressarcimento ao erário não é sanção. Seu propósito não é punir o responsável pela lesão, mas reparar o prejuízo sofrido pelo lesado. Como pontua Garcia (2017, p. 647), “a reparação dos danos, em seus aspectos intrínsecos, não representa uma punição para o ímprobo, pois tão somente visa a repor o *status quo*”.

Aliás, a própria Lei n. 8.429/92 reforça essa distinção. O *caput* do art. 12 dispõe que:

Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (...) (Brasil, 1992).

Outro ponto relevante a ser abordado refere-se à responsabilização solidária pela prática dos atos lícitos. A Lei Anticorrupção prevê a responsabilização solidária à obrigação de pagamento de multa ressarcimento dos danos exclusivamente às sociedades controladoras, controladas, coligadas e consorciadas.¹⁸ Por outro lado, a Lei de Improbidade Administrativa estabelece no parágrafo 2º do artigo 17-C que a condenação ocorrerá conforme a participação de cada agente no ato ilícito e os benefícios diretos que dele decorreram, sendo vedada qualquer forma de solidariedade entre os envolvidos.¹⁹

Observa-se, portanto, uma lacuna normativa no que se refere ao tratamento jurídico da responsabilidade de pessoas jurídicas não vinculadas societariamente, mas que concorrem na prática de ilícitos previstos pela Lei Anticorrupção, como, por exemplo, no caso de empresa que simula a contratação de outra com o intuito de promover a circulação de pagamentos indevidos. Além disso, existe uma omissão legislativa quanto à definição da responsabilidade entre pessoas físicas e jurídicas envolvidas nos mesmos fatos,

18 Lei n. 12.846/2013, art. 3º: “§ 2º As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado”.

19 Lei nº8.429/92, art. 17-C: “§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade” (Brasil, 2013).

simultaneamente tipificados como condutas ilícitas na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção.

Ademais, a norma proibitiva de solidariedade prevista no § 2º do artigo 17-C da Lei de Improbidade Administrativa, embora não trate de forma expressa, parece referir-se exclusivamente às penalidades previstas no artigo 12 da mencionada Lei, não abrangendo a reparação do dano, que, como já mencionado, não possui natureza sancionatória.²⁰

Trata-se, portanto, de uma lacuna normativa que, à luz dos princípios da hermenêutica jurídica, exige o recurso ao amparo subsidiário da legislação geral. Nesse contexto, o Código Civil apresenta-se como o instrumento normativo mais adequado para a resolução da controvérsia, especialmente no que tange às normas de responsabilidade civil, com ênfase na solidariedade.

Nessa perspectiva, o Código Civil não admite a causalidade parcial, determinando que todos os envolvidos no ato que gera o dever de reparação respondam pelo ressarcimento integral do dano (artigo 942).²¹ Ainda, o ordenamento jurídico permite que a dívida seja exigida de um ou alguns dos devedores, conforme previsto no artigo 275 do Código Civil.²²

Desse modo, conclui-se que o ressarcimento dos prejuízos decorrentes de atos de improbidade administrativa pode ser exigido solidariamente dos responsáveis, em consonância com as disposições do Código Civil. Essa interpretação reforça a obrigação de reparação integral do dano por todos os envolvidos, assegurando a efetividade da recomposição ao erário e evitando que lacunas normativas comprometam a responsabilização adequada.

No entanto, essa medida requer especial atenção como forma de garantir o respeito aos princípios da proporcionalidade e da vedação ao *bis in idem* na imposição de penalidades.

Considerando esse contexto e a diretriz das normas que compõem o microsistema de combate à corrupção, voltada a evitar a imposição de

20 Quanto à regra estabelecida no § 2º do artigo 17-C da Lei de Improbidade Administrativa, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021, Eduardo Cambi (2022) sustenta que “a norma não apenas fere a sistemática da regulamentação da reparação de danos decorrentes de atos ilícitos estipulada no artigo 942, do Código Civil, como atenta contra a própria lógica. Com efeito, pois se duas ou mais pessoas, em comunhão de esforços, causam um determinado prejuízo ao erário é evidente que todas estas pessoas sejam, conjuntamente, responsáveis pela reparação dos danos. Em muitos casos, principalmente quando todos os envolvidos, em comunhão de esforços, praticam todos os atos ilícitos, nem sequer existe possibilidade de delimitar o quantum seria de responsabilidade de cada qual dos agentes que cometeram os atos ilícitos causadores da lesão ao erário. Nestas situações é impossível uma determinação da cota parte de cada um. Acrescente-se que a reparação de danos causados ao erário não constitui pena, mas mera recomposição dos prejuízos sofridos” (Brasil, 2021).

21 Código Civil, art. 942: “Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação” (Brasil, 2002).

22 Código Civil, art. 275: “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” (Brasil, 2002).

penalidades em duplicidade para os mesmos fatos, é pertinente reconhecer a possibilidade de aproveitamento dos valores negociados em acordo de leniência – destinados ao ressarcimento de danos e à restituição de lucro indevido – nos acordos de não persecução cível firmados por pessoas físicas com vínculo funcional com a pessoa jurídica colaboradora.

Nessa perspectiva, a busca pela aplicação do abatimento de consequências pecuniárias de mesma natureza jurídica e relacionadas aos mesmos fatos deve ser incentivada sempre que for viável, garantindo maior coerência e efetividade ao sistema de responsabilização, afinal, “em cada âmbito de responsabilidade, suas respectivas e próprias leis, com suas próprias ferramentas, protegem certos bens jurídicos, os quais, inclusive, podem ser destinatários de proteção por mais de uma norma” (Fridriczewski, 2024, p. 264).

Essa necessidade de harmonização torna-se ainda mais evidente diante da interconexão entre as diferentes esferas de atuação e da possível sobreposição de competências, que exigem uma aplicação racional e equilibrada das penalidades. Caso contrário, corre-se o risco de gerar uma “opacidade da metodologia aplicável para apuração do dano” e demais rubricas, o que pode comprometer a “confiabilidade e a atratividade da leniência” (De Souza, 2021).

Evita-se, assim, a imposição de um ônus excessivo aos envolvidos no ilícito, ao mesmo tempo em que se previne o enriquecimento indevido da entidade lesada. Nesse contexto, a aplicação do abatimento de valores enquadrados na rubrica de ressarcimento de danos e restituição de lucro indevido relacionados a fatos idênticos revela-se uma medida juridicamente admissível, com fundamento na vedação ao *bis in idem*. Ainda que a fonte pagadora seja distinta, essa abordagem assegura maior coerência na aplicação das normas e contribui para a racionalização das penalidades, alinhando-se ao princípio da proporcionalidade e à necessidade de preservar a efetividade dos mecanismos de responsabilização.

No entanto, é importante esclarecer que essa forma de abatimento não se confunde com o instituto da compensação, conforme disciplinado no Código Civil (Capítulo VII). De acordo com essa normativa, a compensação exige que ambas as partes sejam simultaneamente credoras e devedoras entre si, possibilitando a dedução recíproca de valores.²³ No caso em análise, não há uma relação de obrigações recíprocas, mas sim a existência de devedores distintos perante um mesmo credor, em razão de um mesmo ato ilícito.

Essa abordagem é admissível, por exemplo, em uma situação em que uma pessoa jurídica busca a Administração para celebrar um acordo de

23 Código Civil, art. 368: “Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem” (Brasil, 2002).

leniência, visando resolver um caso de contratação fraudulenta com entidade pública. Imagine-se que no acordo de leniência, a empresa assuma o dever de ressarcir integralmente o dano apurado ao ente público, com a restituição do lucro ilícito obtido com o contrato, bem com a devolução de eventuais valores pagos como vantagem indevida a agentes públicos.

Nessa mesma situação, diretores dessa empresa, envolvidos nos fatos e solidariamente responsáveis pelo ressarcimento do dano, podem negociar um acordo de não persecução cível concomitantemente ao acordo de leniência. Como, em tese, não foram diretamente beneficiados pelo ilícito, é razoável que, no ANPC, sejam descontados os valores já pagos no acordo de leniência a título de ressarcimento de danos e devolução de lucro indevido, sem prejuízo da aplicação das demais sanções previstas na LIA.

Essa dedução se justifica pelo vínculo funcional entre a pessoa física e a pessoa jurídica colaboradoras, bem como pela ausência de benefício direto à pessoa física. Nesse cenário, considera-se que a principal beneficiária da conduta fraudulenta foi a pessoa jurídica, enquanto seu diretor atuou como agente essencial para a concretização do ilícito.

Em contraste, a situação muda quando o agente público que recebeu a vantagem indevida proveniente desse mesmo ato ilícito decide negociar um ANPC. Nessa hipótese, dada a ausência de vínculo com a pessoa jurídica, sua atuação voltada para um objetivo distinto e, sobretudo, o recebimento de vantagem indevida, o agente público deve ressarcir os danos causados e restituir integralmente os valores recebidos a título de lucro ilícito, sem que isso configure duplicidade de pagamento. Isso porque, conforme a teoria do produto bruto, que orienta o sistema sancionador brasileiro, não se admite a dedução de propinas – valores indevidos pagos a agentes públicos – dos montantes já restituídos pela pessoa jurídica em decorrência dos mesmos fatos.²⁴

Dentro desse contexto, a necessidade de evitar sobreposições indevidas de sanções e garantir a coerência na responsabilização é reforçada pelo disposto no parágrafo 7º do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, introduzido pela Lei n. 14.230/2021, que estabelece que as sanções aplicadas às pessoas jurídicas com base na LIA e na LAC devem respeitar o princípio da proibição do *bis in idem*.²⁵ Em complemento, o artigo 21, parágrafo 5º da LIA, determina que

24 Nessa perspectiva, “o disgorgement (lucro indevido) não deve ser entendido como um instrumento voltado primordialmente para garantir a compensação da vítima, mas uma forma de privar o transgressor de todos os ganhos decorrentes do seu erro” (Romanoff, 2020). Dessa forma, permitir o abatimento desses valores resultaria na aplicação de uma sanção a quem do necessário, além de beneficiar indevidamente o agente público ímprobo, que permaneceria na posse dos valores obtidos de forma ilícita.

25 Lei n. 8.429/92, “art. 12 (...)”

§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*” (Brasil, 2021).

“sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei” (Brasil, 1992).

A proposição aqui defendida também está alinhada com a sexta ação operacional prevista no já mencionado Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado entre o STF, a CGU, a AGU, o TCU e o Ministério da Justiça e Segurança Pública no ano de 2020. Essa ação prevê a adoção de “mecanismos de compensação e/ou abatimento de multas (sanções) pagas pelas empresas em condutas tipificadas em mais de uma legislação, assim como, para evitar pagamentos ou cobranças em duplicidade”. Além disso, estabelece que as entidades envolvidas buscarão compensar valores de ressarcimento quando destinados aos mesmos entes lesados e decorrentes dos mesmos fatos.²⁶

A partir dessa orientação, pode-se observar:

Um esforço em promover um diálogo institucional para que o compromisso assumido pela pessoa jurídica infratora de restituir os lucros indevidos seja devidamente levado em consideração em procedimentos que apurem o dano pelo mesmo fato (Romanoff, 2020).

É oportuno registrar que a busca por mecanismos de compensação e abatimento de valores pagos no âmbito dos acordos de leniência já se reflete em iniciativas concretas. Um exemplo disso foi a assinatura de termos aditivos com empresas que haviam celebrado acordos de leniência com a CGU e a AGU antes da formalização do Acordo de Cooperação Técnica entre STF, AGU, CGU, TCU e MJSP, no contexto da ADPF 1051. Esses aditivos permitiram que valores pagos por pessoas físicas - seja a título de ressarcimento de danos, seja como perdimento de vantagem indevida - pudessem ser considerados para abatimento das dívidas das empresas nos acordos de leniência, desde que houvesse relação funcional entre essas pessoas e as empresas colaboradoras.²⁷

Outro ponto relevante é que as alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 à Lei de Improbidade Administrativa reduziram significativamente a eficácia da ação judicial de responsabilização por atos de improbidade administrativa, a ponto de torná-la uma “ação sancionadora com muito poucas chances de sucesso” (Fridriczewski, 2024, p. 253). A inclusão da norma da prescrição intercorrente, a contagem do prazo prescricional a partir da ocorrência do fato, a eliminação da modalidade culposa da improbidade administrativa e a imposição de novos requisitos para a concessão de medidas cautelares de indisponibilidade de bens

26 Sexta Ação Operacional do ACT STF/CGU/AGU/TCU/MJSP.

27 Cláusula 6.2. do Termo Aditivo ao Acordo de Leniência celebrado no âmbito da ADPF 1051: “As instituições celebrantes avaliarão eventuais pedidos de compensação de valores pagos por pessoas físicas relacionadas às responsáveis colaboradoras em outros processos administrativos e judiciais pelos mesmos fatos, desde que haja identidade de natureza jurídica e identidade de fatos” (Brasil, 2025).

criaram obstáculos adicionais à responsabilização dos envolvidos e, em muitos casos, podem resultar em impunidade. Como observa Fridriczewski (2024, p. 235):

São inovações no sistema normativo que, em vez de modernizar o instituto e fortalecer o sistema anticorrupção brasileiro, introduziram regras que, na prática, reduzem ainda mais a já limitada eficácia do sistema judicial no combate à corrupção.

A partir desse cenário, resulta evidente a necessidade de privilegiar a aplicação de sanções por atos de improbidade administrativa por meio de acordos de não persecução cível, em detrimento da tentativa de resolução do caso por meio de ações judiciais. Assim, emerge como necessário estabelecer premissas que venham a tornar o ANPC um instrumento mais acessível e atrativo aos envolvidos em atos de improbidade administrativa.

Diante dessas considerações, destaca-se que a consensualidade constitui uma alternativa vantajosa tanto para os acusados de atos de corrupção quanto para a Administração Pública, ao oferecer um meio mais ágil e pragmático de resolução de controvérsias. A adoção de mecanismos consensuais permite a mitigação da incerteza jurídica na aplicação de sanções pelo Estado, garantindo uma resposta mais tempestiva e eficaz às infrações cometidas.

Sob a ótica da atuação estatal no combate à corrupção e na imposição das devidas sanções aos envolvidos, os mecanismos consensuais previstos no microsistema de combate à corrupção desempenham um papel fundamental na prevenção da impunidade e no fortalecimento da credibilidade do sistema sancionador. Dessa maneira, asseguram a atuação proativa do Estado na repressão à criminalidade, em conformidade com seu dever constitucional para com a vítima e a sociedade (Freire Júnior, 2018).

Considerando esse contexto, a aplicação do abatimento de valores arbitrados a título de ressarcimento de danos e restituição de lucro indevido em acordos de leniência e acordos de não persecução cível celebrados concomitantemente ou em sequência, a partir dos mesmos fatos, se apresenta como medida juridicamente fundamentada e necessária para a racionalização do sistema sancionador anticorrupção. Ao evitar a imposição de penalidades excessivas e sobrepostas, essa abordagem fortalece a segurança jurídica, incentiva a cooperação dos envolvidos e garante maior eficiência na recomposição dos danos ao erário.

CONCLUSÃO

A adoção de mecanismos consensuais no direito sancionador brasileiro representa um avanço significativo para o combate à corrupção, para a

efetividade no cumprimento das sanções aplicadas e na recuperação de ativos. Trata-se de uma alternativa vantajosa em comparação ao tradicional sistema de aplicação de sanções via processo litigioso, que, conforme exposto ao longo da pesquisa, vem enfrentando uma crise em decorrência de várias circunstâncias.

O aproveitamento dos valores pagos no acordo de leniência a título de ressarcimento de danos e restituição do lucro indevido, para abatimento do montante devido por pessoas físicas nos acordos de não persecução cível, configura uma medida juridicamente adequada quando ambos os acordos forem firmados simultaneamente ou em sequência, disserem respeito aos mesmos fatos e envolverem colaboradores com vínculo funcional à pessoa jurídica. Essa prática encontra respaldo nos princípios da proporcionalidade e da vedação ao *bis in idem*, incentiva a cooperação dos envolvidos e assim contribui para a eficácia do sistema sancionador anticorrupção.

Essa diretriz já vem sendo adotada em casos concretos, nos quais o aproveitamento de montantes fixados a título de ressarcimento ao erário tem se mostrado uma solução eficaz para evitar a sobreposição indevida de consequências pecuniárias em acordos para aplicação de penalidades em casos de corrupção. Além disso, esse mecanismo incentiva a negociação de pessoas físicas que possuíam vínculo funcional com a empresa colaboradora e estiveram envolvidas nos ilícitos praticados em benefício da empresa, fortalecendo o arcabouço probatório obtido no acordo de leniência e aprimorando a responsabilização de terceiros envolvidos.

Não obstante, a pesquisa evidenciou que a celebração simultânea de acordos de leniência e de não persecução cível apresenta desafios procedimentais, especialmente no que se refere à individualização das responsabilidades de pessoas jurídicas e físicas e sanções e consequências pecuniárias a serem impostas aos colaboradores. Para que esses instrumentos sejam efetivos e aplicados de forma equitativa, torna-se fundamental a definição de critérios normativos claros e a atuação coordenada entre os órgãos responsáveis pela persecução de ilícitos.

Diante disso, conclui-se que a articulação entre esses acordos é viável e deve ser aperfeiçoada, com o objetivo de fortalecer os mecanismos consensuais, aumentar a eficiência na responsabilização por infrações contra a Administração Pública e proporcionar maior previsibilidade e segurança jurídica aos que optam por colaborar com o Estado. O avanço na regulamentação e o fortalecimento da cooperação institucional são medidas essenciais para consolidar o direito sancionador consensual como uma ferramenta estratégica no combate à corrupção no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES, Deny Eduardo Pereira. *Limites do Acordo de não Persecução Cível*. [S.l.]: Dialética, 2024.

ASSUNÇÃO, Bruno Barros de. Natureza jurídica do ressarcimento integral do dano na Lei n. 8.429/1992: o posicionamento do STJ e seus reflexos na aplicação do art. 12 e na atuação do membro do MPF. *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, [s. l.], n. 36, p. 11-27, 2011. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/331>. Acesso em: 25 fev. 2025.

ATHAYDE, Amanda. *Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

BACH, Marion. Algumas provocações sobre multiplicidade sancionatória estatal pelo mesmo fato: ne *bis in idem* e proporcionalidade. In: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (org.). *Os 35 anos do Superior Tribunal de Justiça: volume III - Direito Penal*. Brasília, DF: STJ, 2024, p. 43.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria nº 18, de 16 de julho de 2021. Regulamenta o acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 19 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-18-de-16-de-julho-de-2021-332609935>. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Presidência da República, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 155, de 21 de agosto de 2024. Dispõe sobre a celebração de termo de compromisso no âmbito da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 29 ago. 2024, p. 250. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-n-155-de-21-de-agosto-de-2024-581125693>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União. Portaria Conjunta nº 004, de 23 de setembro de 2019. Dispõe sobre os procedimentos para a celebração de acordos de leniência no âmbito da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 24 set. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-4-de-9-de-agosto-de-2019-210276111>. Acesso em: 23 março 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). *Diário Oficial da União*, seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 5 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 20 março 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Habeas Corpus 185913/DF. Ementa: Direito Penal e Processual Penal. Habeas corpus. ANPP - Acordo de Não Persecução Penal (art. 28-A do CPP, inserido pela Lei 13964/2019). Relator Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 18/09/2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, de 19 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei nº 12.846, de 2013*. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Acordo6agosto.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CAMBI, Eduardo. Distribuição dinâmica do ônus da prova na ação civil pública por improbidade administrativa – vedação do art. 17, § 19, inc. II, da Lei 8.429/92. In: DINIZ, Cláudio Smirne; ROCHA, Mauro Sérgio; CASTRO, Renato de Lima (orgs.). *Aspectos controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa: uma análise crítica a partir dos julgados dos Tribunais Superiores*. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2022. Documento eletrônico.

COSTA, Eduardo Maia. Justiça negociada: do logro da eficiência à degradação do processo equitativo. *Julgar*, v. 19, 2013.

DE ARAÚJO, Valter Shuenquener. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 23, n. 131, p. 629-653, 2022.

DE CASTRO, Leonardo Bellini. Acordos de não persecução cível e de leniência: uma costura necessária. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI)*, v. 8, n. 30, p. 235-257, 2024.

DE MENEZES, Matheus Bredt; VEIGA, Victor Godoy; ANTUNES, Viviane André. Acordo de leniência: as obrigações pecuniárias e seus efeitos na perspectiva das leis nº 12.846/2013 e 8.429/1992. *Publicações da Escola Superior da AGU*, 2020, 12.3.

DE Ó SOUZA, Renee. Solução negociada na Lei de Improbidade na proposta do Pacote Anticrime. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins*, v. 1, n. 17, p. 176-196, 2019.

DE SOUZA, Ana Paula Peresi. O Ressarcimento do dano em acordos de leniência da lei anticorrupção. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 2021, 8.2: 251-289.

DERVAN, Luzcian E.; EDKINS, Vanessa A. The Innocent Defendant's Dilemma: An Innovative Empirical Study of Plea Bargaining's Innocence Problem. *Journal of Criminal Law and Criminology*, v.103, Issue 1, Winter, 2013.

DIDIER JR, Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 57, p. 167-172, 2015.

FORTINI, Cristina; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do *bis in idem*. *Revista de Investigações Constitucionais*, p. 91-112, 2018.

FRIDRICZEWSKI, Vanir; GARCIA, Nicolás Rodriguez. *Repressão à Corrupção no Brasil: Dificuldades e Desafios na Utilização de Novas Ferramentas*. [S.l.]: Tirant lo Blanch, 2024.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARCIA, Emerson. Acordo de não persecução cível a negativa de celebração é suscetível de revisão. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 83, p. 35-53, jan./mar. 2022.

GARCÍA, Nicolás Rodríguez; FERNANDES, Fernando Andrade. Análisis crítico de la posible utilización del principio de oportunidad en el enjuiciamiento penal de los delitos de corrupción. *Justicia: revista de derecho procesal*, n. 1, p. 253-322, 2012.

GIACOMOLLI, Nereu José; DE VASCONCELLOS, Vinicius Gomes. Justiça criminal negocial: crítica à fragilização da jurisdição penal em um cenário de expansão dos espaços de consenso no processo penal. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 20, n. 3, p. 1108-1134, 2015.

JÚNIOR, Américo Bedê Freire. O combate à impunidade como direito fundamental da vítima e da sociedade. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, v. 14, n. 2, 2018.

LINS, Raniera Rocha. *Consensualidade e o Enfrentamento à Corrupção*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2021.

MAZZUOLI, Valerio; ANDRADE, Landolfo. Incorporação das convenções de combate à corrupção no direito brasileiro e a Lei de Improbidade Administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, 2024, 283.3: 179-206.

MENDONÇA, André Luiz de Almeida. Los criterios para la mensuración del valor del enriquecimiento ilícito y perjuicios causados por actos corruptos. *Revista da AGU*, Brasília, DF, v. 15, n. 4, p. 65-88, out/dez. 2016.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 22, p. 83-126, 2020.

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

PACELLI, Eugênio. *Curso de Processo Penal*. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 152-153.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. O Consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de não Persecução Cível Introduzido na Lei N° 8.429/1992 pela Lei N° 13.964/2019. *Revista Interdisciplinar de Direito Curso de Direito do Centro Universitário de Valença (UniFAA)*. v. 18, n. 1, pp 145-162, jan./jun. 2020.

ROMANOFF, Rafael. Da Restituição de Lucros Indevidos em caso de Corrupção: Fundamentos Legais para Adoção do Digorgement como Ferramenta para Recuperação de Ativos. *Publicações da Escola da AGU*, Brasília, DF, v. 12, n. 3, set/dez. 2020.

SÁNCHEZ, Antonio Lascuraín; INCHAUSTI, Fernando Gascón. ¿Por qué se conforman los inocentes? *InDret - Revista para el análisis del derecho*, 2018.

SANTOS, Diego Prezzi. Uma crítica aos instrumentos consensuais no processo penal: a ruptura dos axiomas garantistas. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*, v. 24, n. 1, 2021.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A “crise da justiça” para a responsabilização por atos de improbidade administrativa e o Acordo de Não Persecução Cível como instrumento alternativo de tutela do patrimônio público pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, v. 86, p. 149, 2022.

