



**Matheus de Moraes Oliveira**

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O ACORDO DE  
LENIÊNCIA DA LEI ANTICORRUPÇÃO**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP,  
sob a orientação do  
Professor Conrado  
Valentini Tristão**

**SÃO PAULO**

**2019**

## RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

**Resumo:** A pesquisa foi desenvolvida com o escopo de analisar o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do novo instrumento acordo de leniência presente na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Em razão disso – *a priori*, verificou-se o tema relativo aos acordos celebrados separadamente. Observou-se, no período entre 1 de janeiro de 2019 e 31 de julho de 2019, a jurisprudência relativa à vinculação da Corte de Contas aos acordos de leniência celebrados por outros órgãos de controle (CGU/AGU e MPF) e empresas. Analisou-se o precedente das decisões referente ao compartilhamento de provas. Por último, apreciou-se o entendimento das decisões no que tange à dosimetria das sanções.

**Palavras-chave:** “Tribunal de Contas da União”; “Acordos de Leniência”; “Lei Anticorrupção”; “Vinculação”; “Compartilhamento de Provas”; “Dosimetria das Sanções”.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço do fundo do coração, especialmente, à minha mãe Edileuza Pereira de Moraes Oliveira (*in memoriam*), por todas as lições ao longo da minha vida, demonstrando em todo o momento muito amor, dedicação e humildade. Dedico com todo carinho do mundo, este trabalho ao meu pai Agnaldo Gomes de Oliveira, grande companheiro nos bons e maus momentos, sempre acreditando na minha trajetória, me apoiando e incentivando em todos os sentidos. Muito obrigado! Por tudo, me ensinaram valores irrenunciáveis, dos quais me possibilitaram ser uma pessoa melhor.

Aos meus irmãos, Bruno de Moraes Oliveira, Liliane de Moraes Oliveira e Leandro de Moraes Oliveira, por todo apoio em todos os momentos da minha vida, fazendo o máximo de esforço para que pudesse me tornar alguém. Muito obrigado!

Ao meu Orientador Conrado Valentini Tristão, pela paciência, pelas críticas, pelas sugestões e pelas conversas inspiradoras. Agradeço também por nunca ter desistido de mim, por ter acreditado e incentivado a conseguir finalizar a pesquisa em cada conversa. Estava presente em todos os momentos, para me auxiliar e dirimir qualquer dúvida que surgisse. Sem a sua ajuda, esta monografia não seria possível. Expresso minha admiração, pois, trata-se de um jovem com futuro promissor, pelo qual tive o privilégio de ser instruído. Obrigado por tudo!

Gostaria de poder fazer uma lista com todos os nomes dos grandes mestres que passaram pela minha trajetória acadêmica, aqueles que me auxiliaram na minha formação. Deixo aqui mesmo que simbolicamente toda minha gratidão a todos, porém gostaria de ressaltar alguns nomes marcantes em minha trajetória.

Ao Professor Jorge Radi Junior – detentor de conhecimento singular – não somente pelos grandes ensinamentos jurídicos, mas também por toda inspiração como ser humano. É uma pessoa que se importa com cada aluno,

capaz de modificar todos aqueles em sua volta, a quem tenho profunda admiração e sou eternamente grato. Obrigado por toda confiança!

À Professora Flávia Cristina Piovesan – pelo incentivo à pesquisa – sou imensamente grato por ter iniciado minha carreira acadêmica como seu orientando, neste ano de 2019. Ao ministrar excelentes aulas, proporcionou o enriquecimento deste do trabalho. É uma pessoa extraordinária, levarei seus ensinamentos para vida, muito obrigado!

Ao Professor Ricardo Marcondes Martins grande responsável – por ter feito me apaixonar pelo Direito – detentor de um conhecimento inigualável em Direito Administrativo. Esta pesquisa só se concretizou graças ao conhecimento técnico-científico que foi me passado. Sua atuação como professor é excelente, atua com extraordinária dedicação e capacidade. Muito solícito para ajudar e dirimir qualquer dúvida. Obrigado!

À minha Tutora Raquel Frazão Rosner – detentora de uma paciência extraordinária – assumo ser um grande admirador de sua competência, é uma pessoa maravilhosa em todos os aspectos. Sempre foi muito sensível em compreender minhas angústias e estresses com a compilação desta monografia. Me ajudou muito em diversos momentos, muito obrigado!

Ao meu grande amigo Pedro Benintendi Mazer, que sempre me incentivou e auxiliou com o processo seletivo da *EFp*. Me aconselhou diversas vezes e demonstrou que na vida nada é possível sem esforço e empenho. Obrigado pela confiança e pela profundidade de suas lições!

Aos meus amigos da PUC-SP, dentre os quais, preciso trazer à baila Pedro Moniz, Miuly Felipe da Silva, Débora Andrade, Caio Baptista, Michel Norberto, Vitor Perdonatti, Felipe Medina, Oscar Mauricio, David Martins, Marcela Mollica, Ana Luisa Ribas, Lucas Rossi, Taís Sequeira, Juliana Reis, Letícia Múrias, Pedro Costa, Mônica Carvalho, Tatiana Tiemi e Guilherme Inaba, por terem me incentivado e por fazerem parte da minha vida.

À Mariana Villela, coordenadora da *EFp2019*, à Ana Luiza Arruda, monitora da *EFp2019*, e ao Yasser Gabriel, responsáveis por esse excelente trabalho de inovação no Direito. Meus mais cordiais agradecimentos!

Minha eterna gratidão aos meus queridos amigos da Escola de Formação Pública, com que tive o privilégio de ter as discussões mais proveitosas, calorosas e com muito senso crítico. Agradeço também pelos comentários à versão parcial desta monografia.

*À memória de minha querida mãe **Edileuza.***

### **Ventana sobre la utopia**

*Ella está en el horizonte —dice Fernando Birri—. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. ¿Para qué sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar.*

(Eduardo Galeano, **Las palabras andantes**, 5º ed., 2001, p. 230)

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AGU – Advocacia Geral da União

Art. – Artigo

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNO – Construtora Noberto Odebrech S.A

CGU – Controladoria Geral da União

EFp – Escola de Formação Pública

Inc. – Inciso

IN – Instrução Normativa

Nº – Número

MPF – Ministério Público Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UTC – UTC Engenharia

SBDP – Sociedade Brasileira de Direito Público

5ª CCR – 5ª Câmara - Combate à Corrupção

## SUMÁRIO

|          |                                                                  |           |
|----------|------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                          | <b>10</b> |
| <b>2</b> | <b>OBJETIVO DA PESQUISA .....</b>                                | <b>14</b> |
| <b>3</b> | <b>MÉTODO DE TRABALHO .....</b>                                  | <b>15</b> |
| <b>4</b> | <b>ANÁLISE.....</b>                                              | <b>17</b> |
|          | 4.1 TCU e a vinculação aos acordos de leniência.....             | 17        |
|          | 4.2 Entendimento do TCU sobre o compartilhamento de provas ..... | 28        |
|          | 4.3 Dosimetria das sanções.....                                  | 38        |
|          | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                 | <b>43</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS BIBIOGRÁFICAS.....</b>                            | <b>45</b> |
|          | <b>APÊNDICES.....</b>                                            | <b>50</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa “Tribunal de Contas da União e os acordos de leniência da Lei Anticorrupção” tem por objetivo compreender como o Tribunal de Contas da União (TCU) tem se posicionado com relação aos acordos de leniência celebrados com base na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) pela Controladoria Geral da União, em conjunto com a Advocacia Geral da União (AGU), e pelo Ministério Público Federal (MPF).

O método de trabalho escolhido foi a pesquisa empírica, com base nos acordos prolatados pelo TCU que abordem acordos de leniência celebrados com base na Lei Anticorrupção. Algumas questões importantes serão desenvolvidas – na presente pesquisa –, como o tribunal deve se posicionar nesses casos? Pode punir agentes que já confessaram ilícitos e entregaram provas para outras autoridades? Pode utilizar em seus julgamentos essas provas espontaneamente entregues pelos agentes? Deve considerar a cooperação dos agentes com CGU e AGU ou MPF como atenuante na aplicação de sanções?

O TCU é um órgão auxiliar do Poder Legislativo, sendo que atua no âmbito do controle externo, cuja principal função é julgar as contas dos administradores públicos ou qualquer irregularidade que resulte em prejuízo ao Erário. Nessa lógica, possui a competência de fiscalizar todos os atos administrativos de natureza financeira e orçamentária emitidos pela Administração Pública direta e indireta.

À vista disso, o TCU vinha fiscalizando acordos celebrados por órgãos de controle interno (CGU/AGU) e de controle judicial (MPF), em busca de ressarcir os danos causados ao Erário.<sup>1</sup> Sem embargo, em diversos acordos

---

<sup>1</sup> O TCU com base em uma série de princípios constitucionais presentes nos termos dos artigos 71 e 37, da Constituição Federal. Atribuiu-se, por meio da IN 74, a fiscalização todos os ritos processuais dos acordos de leniência.

Cf. ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Direito Público, Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito, São Paulo, 2016. Cap. 4. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/publico/Andre\\_Rosilho\\_Controla\\_da\\_Administracao\\_Publica\\_pelo\\_TCU\\_INTEGRAL.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/publico/Andre_Rosilho_Controla_da_Administracao_Publica_pelo_TCU_INTEGRAL.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2020, p. 189.

pactados já consta a previsão de restituição integral dos danos causados a Administração Pública Federal.

Os acordos de leniência envolvem a colaboração entre agentes investigados pelo cometimento de ilícitos (particulares/empresas) e as Autoridades Públicas (CGU/AGU, MPF e TCU) responsáveis pela investigação desses ilícitos. Os agentes investigados fornecem informações e provas que permitem às Autoridades a identificação e punição de outros agentes que tenham atuado em conluio com o primeiro, em troca do abrandamento das penas aplicáveis ao agente que celebrou o acordo.

Para exemplificar o que foi dito acima, é o caso da CGU e da AGU, com o afastamento e diminuição de multas no controle interno. O MPF com o afastamento da ação de improbidade administrativa e ação civil pública no controle judicial. O TCU com o afastamento de multas aplicadas aos agentes particulares ou autoridades públicas, abrandamento da sanção de inidoneidade em âmbito de controle externo e a não aplicabilidade da constrição de bens dos particulares.

Os acordos de leniência foram criados com o objetivo de permitir ao Estado obter maiores e melhores informações a respeito da prática de ilícitos, cujas características específicas dificultam a obtenção das provas necessárias, para cassar a conduta de prática ilícita dos agentes envolvidos. Desse modo, o acordo cria incentivo para que o agente infrator colabore com as autoridades.<sup>2</sup> Além de possibilitar a repressão de ilícitos em curso, o acordo de leniência também previne o cometimento de novos ilícitos, uma vez que a possibilidade de celebração do acordo gera desconfiança dentro do grupo de infratores, desincentivando a sua associação.<sup>3</sup>

O acordo de leniência para ilícitos de corrupção foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), em seus arts. 16 e seguintes – tal previsão legal veio articular os demais diplomas legais no que tange à Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade

---

<sup>2</sup> Cf. CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de Leniência:** Fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. 1º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 14.

<sup>3</sup> **Idem.** p. 29.

Administrativa), à Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) e à Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações). Com base nesta última lei, a Administração Pública está autorizada a celebrar acordos, com a previsão dos ilícitos da Lei de Licitações, podendo isentar ou atenuar as sanções administrativas (arts. 17 e 86 a 88).<sup>4</sup> No âmbito federal, a Lei Anticorrupção previu que a Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão competente para celebrar acordos de leniência (art. 16, § 10).

Na prática, a CGU tem celebrado os acordos em conjunto com a Advocacia Geral da União (AGU). Além disso, com base sobretudo em interpretação da Constituição Federal e de tratados internacionais,<sup>5</sup> o Ministério Público Federal (MPF) também passou a se julgar competente para celebrar os acordos de leniência previstos na Lei Anticorrupção, celebrando a maior parte deles.<sup>6</sup> Desse modo, atualmente, o acordo de leniência da Lei Anticorrupção tem sido celebrado tanto por CGU em conjunto com AGU quanto pelo MPF.

Na verdade, o mecanismo de celebração do acordo de leniência começou efetivamente a ser utilizado, pela edição da Lei 12.529 (Lei de Defesa da Concorrência). O que permitiu ao CADE celebrar acordos no âmbito de sua competência sancionatória. No entanto, os acordos celebrados pelo CADE, fiscalizados pelo TCU, não serão objeto de análise desta pesquisa.

E como o TCU surge nessa história? O problema é que algumas condutas ilícitas são investigadas e punidas por mais de uma Autoridade Pública ao mesmo tempo. É o que acontece de maneira objetiva, por exemplo, com condutas que ocasionam prejuízo aos cofres da Administração

---

<sup>4</sup> ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Direito Público, Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito, São Paulo, 2016. Cap. 4. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/publico/Andre\\_Rosilho\\_Controle\\_da\\_Administracao\\_Publica\\_pelo\\_TCU\\_INTEGRAL.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/publico/Andre_Rosilho_Controle_da_Administracao_Publica_pelo_TCU_INTEGRAL.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2020, p. 189 e 191.

<sup>5</sup> Importante observar que não há nenhuma norma expressa na legislação, permitindo o Ministério Público Federal celebrar acordos de leniência, o que causou certo atrito com os demais órgãos competentes no microsistema de combate à corrupção.

<sup>6</sup> Nesse sentido, ver MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica Nº 1/2017 – 5ª CCR**: 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. Brasília, 2017 Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2020, p. 120.

Pública federal, que podem ser sancionadas por CGU/AGU, MPF e TCU. O que também ocorre de maneira subjetiva, por exemplo, quando um acordo é pactuado por alguma das instituições de controle, porém os termos do acordo não são cumpridos pelo controle externo.

O presente estudo é relevante para iluminar o comportamento da Corte de Contas. Assim, será possível identificar como tem sido sua atuação referente aos demais órgãos da Administração Pública Federal, pois suas atribuições não podem se sobrepor aos demais órgãos dentro do microsistema de combate à corrupção. O microsistema no Direito Administrativo Sancionador é composto pela Lei de Improbidade Administrativa, Lei Orgânica do TCU, Lei de Licitação (diversas leis de contratações público/privado), Lei da Defesa da Concorrência, Lei Anticorrupção. Além das instituições de controle externo e interno da Administração Pública Federal.<sup>7</sup>

Desse modo, embora o TCU não celebre acordos de leniência para infrações de corrupção, o tribunal frequentemente julga agentes que celebraram esses acordos com CGU e AGU ou MPF.

Essas são as questões que têm se colocado perante o TCU.

---

<sup>7</sup> Carlos Ari Sunfeld explicou a lógica de funcionamento dos diversos diplomas legais de sobreposição de competência do Direito Administrativo Sancionador e possíveis incoerências, nestes termos:

Para combater desvios, nosso direito público se valeu de leis autônomas e sobrepostas para distribuir as competências de investigação e de punição entre muitas autoridades, estas também sobrepostas. A ideia era fazer com que a atuação concomitante de controladores autônomos diminuísse o risco de os infratores escaparem ilesos. O ministério público pode ajuizar ações penais e cíveis, com base nas leis penais, na lei da improbidade ou na lei anticorrupção. Essas duas últimas leis preveem indenização, multas e proibição temporária de as empresas infratoras contratarem com a administração. Em paralelo, o tribunal de contas da União (TCU), usando sua própria lei, também pode impor a proibição de contratar. Mas isso não é tudo. A lei anticorrupção e as várias leis de licitação (a 8.666/93, a lei do pregão, a lei do regime diferenciado de contratações e a recente lei das estatais) dão a autoridades administrativas poderes de sancionar particulares, com multas e até inidoneidade.

SUNDFELD, Carlos Ari. Controle sabotando controle: Negociação de acordos de leniência com empresas da Lava Jato mostra alguns defeitos do sistema. **JOTA: LAVA JATO**. São Paulo, 22 mar. 2017. Jurídico, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/controle-sabotando-controle-22032017>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

## **2 OBJETIVO DA PESQUISA**

A partir do contexto descrito acima, a presente pesquisa terá por objetivo responder à seguinte pergunta: como o TCU tem se comportado em seus julgamentos com relação a agentes que tenham celebrado acordos de leniência para ilícitos da Lei de Licitação com CGU e AGU ou MPF?

A resposta para essa pergunta passa por outras perguntas mais específicas: *(i)* o TCU tem se vinculado aos acordos de leniência celebrados por CGU e AGU ou MPF? *(ii)* qual o posicionamento do TCU com relação ao uso de provas emprestadas obtidas por outras autoridades a partir de acordos de leniência? *(iii)* o TCU tem considerado os acordos de leniência na dosimetria de suas sanções?

### 3 MÉTODO DE TRABALHO

Para responder a tais perguntas o método de trabalho escolhido foi a pesquisa empírica dos acórdãos prolatados pelo TCU que versem sobre acordos de leniência celebrados por CGU e AGU ou MPF. O levantamento de acórdãos do TCU foi feito por meio do mecanismo de busca do site do próprio tribunal, no campo "Jurisprudência (todas as bases)", disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/jurisprudencia>. Os termos de busca utilizados foram: "acordos adj de adj leniência" e "acordo adj de adj leniência". O resultado para os dois termos foi o mesmo.

Por meio dessa metodologia foram localizados 168 acórdãos. Em vista do elevado número de acórdãos encontrados, foi realizado recorte temporal, restringindo-se os resultados, ao período compreendido entre 1 de janeiro de 2019 e 31 de julho de 2019. O período foi escolhido pela sua proximidade do momento atual, possivelmente representando um retrato fiel do atual posicionamento do TCU com relação aos acordos de leniência. Após a aplicação do recorte temporal, restaram 50 acórdãos (número coincidentemente redondo).

Dentre os 50 acórdãos localizados serão excluídos aqueles relativos aos acordos de leniência celebrados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), uma vez que tais acordos não têm pertinência com o objeto da presente pesquisa. Tais ocorrências serão localizadas e excluídas a partir da leitura do conteúdo dos 50 acórdãos.

Deste total de 50 acórdãos disponíveis, realizou-se recorte temático. Posteriormente, descartaram-se os acórdãos que não eram pertinentes. Os critérios temáticos de seleção utilizados foram: (i) analisar acórdãos em que havia argumentos expressos aos acordos celebrados na Lei Anticorrupção com ilícitos em licitações; (ii) deveriam estar presentes órgãos de controle interno (CGU/AGU) ou controle judicial (MPF). A partir deste recorte, restou o número total de 9 acórdãos para compilação desta monografia.

A partir dessa seleção, as perguntas de pesquisa serão respondidas com base nos acórdãos selecionados, com base em análise das decisões do TCU.

## **4 ANÁLISE**

A presente monografia destina-se a compreender o entendimento da Corte de Contas a respeito dos acordos de leniência celebrados com previsão na Lei Anticorrupção. O presente capítulo da presente pesquisa será dividido em três seções: (i) TCU e a vinculação aos acordos de leniência; (ii) Entendimento do TCU sobre o compartilhamento de provas (iii); e Dosimetria das sanções.

Em prol da dinâmica de leitura, evita-se discutir minúcias processuais de cada caso, abordando-se somente argumentos relevantes para entender o posicionamento do Tribunal. Na maior parte das vezes, os nomes das empresas envolvidas não importam para fins desta análise.

Os acórdãos analisados pretendem cumprir sua função de esclarecer e iluminar o tema a seguir.

### **4.1 TCU e a vinculação aos acordos de leniência**

A presente seção desta monografia pretende tratar se o TCU se vincula ou não aos acordos de leniência. A vinculação aos acordos de leniência significa que o TCU respeitaria os termos dos acordos celebrados por CGU e AGU ou MPF, em conjunto com os particulares, optando por não aplicar sanção as empresas colaboradoras. A partir desta aceção, busca-se compreender qual o entendimento da Corte de Contas quanto aos argumentos apresentados que se relacionam com a vinculação aos acordos de leniência realizados por outros órgãos de controle.

O TCU possui competências para fiscalizar possíveis irregularidades contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais da União, ou seja, fiscaliza todos os atos administrativos introduzidos no sistema jurídico com essas características pela Administração Pública direta e indireta.

A Corte de Contas entende que o TCU não se subordina aos acordos de leniência celebrados em outras instâncias, pois restringiria o exercício da competência constitucional de controle externo.<sup>8</sup> Visualiza-se no voto do Ministro Relator Benjamin Zymler este posicionamento, ao entender que não é “(...) *ilícita a subordinação do Tribunal de Contas da União aos acordos de leniência celebrados em outras instâncias, pois disso resultaria a supressão do exercício do controle externo a cargo do TCU, de índole constitucional.*”<sup>9</sup>.

Neste ponto de vista, nos acórdãos analisados, o TCU se posiciona argumentando que a Constituição outorgou competência fiscalizatória para o controle externo ressarcir danos causados ao Erário (art. 71, da CF). Observa-se este posicionamento relacionado às competências da Corte de Contas nas palavras do Ministro Relator Benjamin Zymler ao suscitar que o despacho prolatado pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, autorizando o uso de provas emprestadas, “*não restringe nenhuma das atribuições previstas no art. 71 da Constituição. Afinal, o Tribunal, como não poderia deixar de ser, continua livre para realizar fiscalizações, coletar provas e aplicar as sanções (...)*”<sup>10</sup>.

Outro argumento está na possibilidade sancionatória de fraude à licitação presente na Lei Orgânica do TCU (art. 46, da Lei nº 8.443/92).<sup>11</sup> No mesmo sentido, afirma-se que “(...) *a possibilidade de este Tribunal sancionar qualquer ato de fraude em licitação está positivada no artigo 46 da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU, de forma autônoma.*”<sup>12</sup>.

Mais um entendimento habitual presente em diversas decisões é o argumento central de competências concorrentes que devem ser exercidas de forma independente por cada órgão conforme com suas atribuições. Entende-se que não há sobreposição por naturezas fiscalizatórias constitucionais distintas.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 - PLENÁRIO

<sup>11</sup> Idem.

ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>12</sup> ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>13</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

O Ministro Relator Benjamin Zymler entendeu que: *“Essas competências concorrentes, entretanto, devem ser exercidas de forma independente por cada órgão, de acordo com seu plexo de atribuição.”*<sup>14</sup> Nesse sentido, *“(...) caso se pretenda afastar a atuação do TCU estar-se-ia adotando entendimento que contrariaria frontalmente o disposto na Constituição Federal, o que, por óbvio, não merece prosperar.”*<sup>15</sup>.

Por este motivo, o relator reiterou que os órgãos legitimados a celebrar acordos de leniência somente podem oferecer como contrapartida a redução ou mitigação das sanções das respectivas competências, sendo o poder sancionatório do TCU indisponível.<sup>16</sup> Assim, em sua argumentação os órgãos legitimados a celebrar acordos de leniência *“(...) somente podem oferecer como contrapartida a redução ou mitigação das sanções de sua respectiva competência, não podendo, portanto, dispor sobre o poder sancionatório do TCU.”*<sup>17</sup>.

Por outro lado, em outra decisão, o TCU entende que a autonomia de instâncias, a independência do órgão permite que a conduta seja valorada de forma diversa em ações de diferentes naturezas, implicando em diferentes punições em âmbitos diversos. Nesse sentido, nota-se o argumento exposto pelo Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues que: *“A independência entre as instâncias, aliás, permite que a mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa.”*<sup>18</sup>

Em razão disso, a Corte de Contas entende que uma decisão na esfera penal, quando é possível comprovar a ausência de autoria ou a inexistência de fato material, leva a uma conseqüente absolvição, no qual poderá repercutir para afastar a sentença sancionatória do TCU.<sup>19</sup> O Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues entende que uma sentença absolutória é reconhecida, em âmbito penal, quando baseada na *“(...) inexistência material do fato ou na negativa da autoria, poderia repercutir no âmbito do TCU,*

---

<sup>14</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

*vinculando o juízo, no sentido de afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa.*"<sup>20</sup>.

Contudo, neste mesmo entendimento exposto acima, foi possível extrair, a situação que não houve repercussão na esfera administrativa, uma vez que a sentença proferida pela 32ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, decretou a rescisão do contrato administrativo devido à falta de pagamento por parte da contratante, porém não alterou a conclusão dos autos sobre fraude à licitação e sobre a sanção de inidoneidade. A conclusão da instância judicial pela falta de provas que comprove conduta ilícita não provou a ausência de fraude no processo licitatório.<sup>21</sup>

O entendimento de grande parte dos Ministros é que o Tribunal está livre para realizar fiscalizações, coletar provas e aplicar sanções de sua competência, respeitando apenas a vinculação da sentença penal, no caso de absolvição por inexistência de fato ou negativa de autoria.<sup>22</sup> O Relator Benjamin Zymler afirmou que: *"A decisão de não sancionar um responsável por fatos já apreciados na esfera criminal não implica uma postura de subserviência do TCU às outras instâncias de controle"*.<sup>23</sup>.

Ressalta-se, o posicionamento do TCU em entender que: *"(...) é livre para exercer a sua competência fiscalizatória, colher provas e aplicar as sanções estabelecidas nas leis de regência, além de imputar débitos, independentemente da atuação de outros órgãos de controle."*<sup>24</sup>.

Não obstante, o TCU entender que sua atuação é autônoma com relação às demais autoridades, tem se preocupado com efeitos dessa atuação no microssistema de combate à corrupção.

Diante disso, afirmou que se houve cooperação de uma pessoa junto a outra instância, pois o Tribunal tem o dever de se vincular ao acordo firmado por outro órgão de controle, além de respeitar o microssistema de combate

---

<sup>20</sup> ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO

à corrupção e de garantir a defesa da probidade administrativa. Por conta disso, o relator suscitou que a Corte de Contas deve recuar no exercício de seu poder sancionatório e reputar como suficiente a pena ou a medida substitutiva imputada pelo órgão do Estado, caso não possua provas autônomas em relação à produzida em outra instância.<sup>25</sup>

O TCU entende a complexidade no tema de autonomia entre a esfera criminal, cível e administrativa, devido à vinculação subjetiva dos acordos e a inexistência de um posicionamento consolidado das Cortes Superiores para pacificar a jurisprudência.<sup>26</sup> Concretamente, constatou-se o entendimento do Ministro Relator Benjamin Zymler, cujo tema tratado é complexo "(...) tendo em vista a autonomia entre as esferas criminal, cível e administrativa, a vinculação subjetiva dos acordos e a inexistência de um posicionamento assente na jurisprudência das Cortes Superiores."<sup>27, 28</sup>

Nesta perspectiva, no mesmo acórdão citado anteriormente, o Ministro Relator Benjamin Zymler utilizou como recurso argumentativo de direito comparado para explicar seu entendimento, visto que nos Estados Unidos o entendimento é mais pacífico sobre a questão.<sup>29</sup> Assim, verifica-se esta menção no voto do Ministro Relator Benjamin Zymler que ao examinar que

---

<sup>25</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>26</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>27</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>28</sup> A preocupação do Ministro Relator Benjamin Zymler de vinculação subjetiva ao acordo é relevante. Todavia, em 2016, André Rosilho já havia interpretado em sua tese de doutorado, no qual explicou sobre o dever do Tribunal em interferir somente se o dano não foi integralmente reparado, como se verá, textualmente, a seguir:

No que tange especificamente ao TCU, destaco a previsão inserida no § 14 do art. 16 da Lei Anticorrupção, segundo o qual "O acordo de leniência depois de assinado será encaminhado ao respectivo Tribunal de Contas, que poderá, nos Termos do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, instaurar procedimento administrativo contra a pessoa jurídica celebrante, para apurar prejuízo ao erário", na hipótese de entender que o dano não tiver sido integralmente reparado (art. 16, § 3º).

Cf. ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Direito Público, Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito, São Paulo, 2016. Cap. 4. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/publico/Andre\\_Rosilho\\_Controla\\_da\\_Administracao\\_Publica\\_pelo\\_TCU\\_INTEGRAL.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/publico/Andre_Rosilho_Controla_da_Administracao_Publica_pelo_TCU_INTEGRAL.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2020, p. 195.

<sup>29</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

"(...) o *Direito Comparado*, os Estados Unidos possuem entendimento mais assentado sobre a questão."<sup>30</sup>.

Entende-se, portanto, que segundo a *Regra 410 do Federal Rules of Evidence*, que registra regras de introdução e interpretação de evidências em processos cíveis e criminais, dos quais proíbem a utilização da prova colhida por meio da colaboração contra o colaborador nas respectivas instâncias.<sup>31</sup> Dessa forma, o Ministro Relator Benjamin Zymler suscitou a *Regra 410 do Federal Rules of Evidence*, no qual "(...) registra regras de introdução e interpretação de evidências em processos cíveis e criminais, prevê que é proibido o uso da prova colhida através da colaboração premiada contra o colaborador em processos civis e criminais."<sup>32</sup>.

Da mesma maneira, o Ministro Relator Benjamin Zymler suscitou que o conteúdo dos acordos de leniência não exime completamente os envolvidos da obrigação de reparar o dano decorrente das atividades ilícitas praticadas. Assim, os acordos possuem previsão de aplicação de multas indenizatórias calculadas por estimativas, no qual não há condições ótimas para verificar todos os danos derivados de práticas ilícitas.<sup>33</sup>

Outro tema relevante a ser suscitado, no qual se enquadra na temática de vinculação são casos de cooperação junto ao TCU e aplicação de sanções administrativas. Nesta perspectiva, em sede de embargos a Empresa Construtora Noberto Odebrech S.A (CNO).<sup>34</sup> Evidenciaram-se alguns aspectos relevantes devido à subsistência de "*incompatibilidade entre o acordo de leniência firmado com o MPF e a aludida cautelar de indisponibilidade de bens*".<sup>35, 36</sup>

---

<sup>30</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO  
ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>34</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO.

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Yasser Gabriel preveniu sobre a postura de atuação do controle externo em outro caso semelhante, relacionado com a concessão cautelar de constrição de bens e as possíveis consequências geradas no instrumento de colaboração, pois os acordos celebrados já previam o ressarcimento integral do dano, o que poderia prejudicar a sua eficácia.

Cf. GABRIEL, Yasser Reis. Acordos de leniência nas decisões do TCU: Acórdão 874/2018 trouxe premissas sobre como o tribunal deve considerar esses acordos em suas decisões. **JOTA: TCU.**

O TCU decidiu que dependendo do andamento dos processos judiciais, dos acordos de leniência e da colaboração da empresa, a sanção de constrição de bens presente no art. 5º, inc. II da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) poderia ser ampliada, sendo que o Ministro Revisor Bruno Dantas acrescentando a possibilidade de ser “(...) *expandida aos bens financeiros de forma indistinta, podendo, inclusive, outras empresas do grupo econômico Odebrecht serem futuramente chamadas a responder com seus ativos pelo débito devido (...)*”<sup>37</sup>.

É a primeira vez – durante a análise dos acórdãos – que aparece a sugestão de edição de ato normativo específico que discipline as formas de cooperação das empresas perante o TCU. Tais argumentos foram apresentados pela unidade técnica e chancelada pelo MPTCU, depois da edição da Instrução Normativa 83.<sup>38</sup>

A Corte de Contas entende, a partir de argumentos jurisprudenciais, que o TCU não promove, tampouco suscita, constrição patrimonial cautelar em desfavor das pessoas jurídicas e físicas colaboradoras judiciais do MPF em esclarecimento de práticas ilícitas.<sup>39</sup> O argumento do Ministro Relator André de Carvalho é perceptível, ao declarar que a “(...) *indisponibilidade de bens pelo TCU em desfavor, apenas, das pessoas colaboradoras judiciais com o MPF resultaria no evidente prejuízo ao efetivo combate à corrupção no Brasil(...)*”<sup>40, 41</sup>

---

São Paulo, 25 jul. 2018. Jurídico, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/acordos-de-leniencia-nas-decisoes-do-tcu-25072018>>.

Acesso em: 15 fev. 2020.

<sup>37</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO.

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Carlos Ari Sundfeld, já havia alertado sobre as incoerências no sistema, desde o início 2017: Como a prioridade dessas leis era só multiplicar os controles, elas não quiseram articular as competências todas. A aposta era que os próprios acusados se defenderiam, em cada caso, contra eventuais incoerências ou excessos das autoridades. Com isso o legislador subestimou o risco de os controladores entrarem em conflito e, querendo ou não, sabotarem uns aos outros. E parece que isso está acontecendo na Lava Jato.

Cf. SUNDFELD, Carlos Ari. Controle sabotando controle: Negociação de acordos de leniência com empresas da Lava Jato mostra alguns defeitos do sistema. **JOTA: LAVA JATO**. São Paulo, 22 mar. 2017. Jurídico, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/controle-sabotando-controle-22032017>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

Além do mais, entende-se que o princípio da unicidade estatal poderia ser violado ao prejudicar as atuais e futuras operações do MPF para elucidação de ilícito, uma vez que seria um desestímulo à celebração dos acordos judiciais, com o pretexto de o TCU ter de buscar reparação de danos ao Erário.<sup>42</sup> Nesta linha argumentativa, afirmou que o TCU deve buscar a reparação do dano, primordialmente, contra todas as pessoas que não colaboraram nas instâncias judiciais com o MPF, incluindo os agentes políticos ou administrativos e os partidos políticos que praticaram ilícitos contra a Administração Pública.<sup>43</sup> Assim, pode-se visualizar no argumento do Ministro Relator André de Carvalho que está em “(...) *descompasso com o princípio da unicidade estatal, beneficiando indiretamente as pessoas não-colaboradoras judiciais com o MPF, ao prejudicar as atuais e futuras operações do MPF para a elucidação dos ilícitos (...)*”<sup>44, 45</sup>

Há o entendimento em relação ao tratamento favorável aos colaboradores, como pode ser visto na fala do Ministro Revisor Bruno Dantas ao defender “(...) *tratamento favorável dispensado aos colaboradores, postura à qual me alinho, conforme inaugurado no Acórdão 483/2017-TCU-Plenário, de minha relatoria.*”<sup>46</sup>.

Entretanto, a Corte de Contas entende que fatos supervenientes, como pedido de recuperação judicial, colocam em risco o cumprimento dos acordos de cooperação firmados entre as empresas e o Estado.<sup>47</sup> Em razão disso, entende-se que “(...) *deve refletir se a mera existência desses compromissos*

---

<sup>42</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO.

ACÓRDÃO 1178/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO

<sup>43</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Carlos Ari Sunfeld identificou o problema de sobreposição de competências, que prejudica a unicidade estatal e o funcionamento das instituições:

(...) Azar da empresa infratora? Não é bem assim. Se essa visão vingar, o MPF dependerá da concordância do Executivo e do TCU para, por meio de acordos, ter eficácia nas apurações e na solução de crises como a Lava Jato. Essa submissão não faz sentido, mas a incerteza está no ar. É a superposição de competências e de controladores comprometendo o controle.

Cf. SUNDFELD, Carlos Ari. Controle sabotando controle: Negociação de acordos de leniência com empresas da Lava Jato mostra alguns defeitos do sistema. **JOTA: LAVA JATO**. São Paulo, 22 mar. 2017. Jurídico, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/controle-sabotando-controle-22032017>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

<sup>46</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO

<sup>47</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO – Ministro Revisor.

*é razão suficiente para afastar a adoção de uma medida cautelar que vise a assegurar a eficácia da decisão de mérito (...)*<sup>48</sup>.

A Corte de Contas demonstrou preocupação em prejudicar o instrumento de colaboração com a função de estimular investigações na esfera civil e penal. Em outra perspectiva, suscitou-se que os órgãos e instituições que atuam no microsistema de combate à corrupção sabem que os acordos não têm a função de afastar a competência do TCU de reparar danos ao Erário.<sup>49</sup>

Em um primeiro momento, pode-se visualizar que em seu entendimento a Corte de Contas *“(...) não tem a pretensão de obstar a utilização de instrumentos de colaboração para alavancar investigações na esfera penal (...)*<sup>50</sup>. De outro ponto de vista, constatou-se que *“(...) os órgãos e instituições que atuam no microsistema de combate à corrupção têm pleno conhecimento de que estes acordos não têm o condão de afastar a competência constitucional deste Tribunal (...)*<sup>51</sup>.

O Ministro Revisor Bruno Dantas aduziu que a Empresa CNO deve ter postura colaborativa com o controle externo. Do mesmo modo que colabora com outros órgãos de controle, a partir de uma colaboração mais efetiva junto ao TCU, contribuindo para o fim célere e útil dos processos. A empresa possui informações relevantes para determinar aquilo que tem em disponibilidade para cooperar nos processos de controle externo. Neste sentido, acredita que a empresa deveria agir ativamente, contribuindo para o processo do TCU.<sup>52</sup>

Em sua visão, observam-se os argumentos expostos acima sobre as empresas que *“(...) desejam mesmo cooperar com o controle externo, nada mais natural que ajam ativamente, trazendo ao TCU as questões com as quais consideram que podem contribuir para o fim útil e célere dos processos de controle externo.”*<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO – Ministro Revisor.

<sup>49</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO

ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO – Ministro Revisor.

<sup>50</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO – Ministro Revisor.

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> Idem.

Defende em sua argumentação que as propostas de cooperação dos acordos sejam específicas e objetivas, com todas as indicações de como pretende contribuir com o processo de controle externo, incluindo os ilícitos que pretendem admitir e a ordem de grandeza em casos de superfaturamento e os elementos sejam apresentados de forma consolidada e aditável.<sup>54</sup> No seu entendimento, as empresas envolvidas têm que admitir e confessar os atos ilícitos tratados nos processos, pois reitera “*não há como cooperar com o processo uma empresa que não admite o ilícito apontado*”.<sup>55</sup>

Como se vê, a posição favorável à cooperação dentro da composição de tribunal não é unânime. Além do mais, nos casos analisados, a Corte de Contas não delimitou um procedimento consolidado sobre que é uma postura colaborativa da empresa que realizou o acordo de leniência.

Nessa acepção, reitera-se o entendimento do revisor de que “(...) os elementos apresentados serão no sentido de buscar descaracterizar a irregularidade ou sua responsabilidade, o que é claramente conteúdo de manifestações de defesa.”<sup>56</sup> Com isso, o revisor conclui que: “(...) Aceitar uma “cooperação” nesse sentido é apenas proporcionar à empresa um modo privilegiado de defesa sem previsão da Lei Orgânica e no Regimento Interno.”<sup>57</sup>.

Ressalta-se – neste Acórdão 1421/2019 – o Ministro Relator apresentou argumentos favoráveis a vinculação, mas o Ministro Revisor Bruno Dantas (voto vencedor) não se vinculou aos acordos pelos argumentos apresentados anteriormente.

O último caso analisado – na presente seção – tratará do Acórdão 1703/2019, o qual refere-se a uma mudança jurisprudencial que alterou a Instrução Normativa 74/2015 (IN 74), pela Instrução Normativa 83/2018 (IN

---

<sup>54</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO – Ministro Revisor.

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Idem.

<sup>57</sup> Idem.

83). Nesse sentido, modificou-se o rito das ações de controle, obedecendo às diretrizes do Plano de Controle Externo.<sup>58-59</sup>

O referido caso tratou do acordo de leniência celebrado por CGU e AGU, envolvendo duas pessoas jurídicas do ramo publicitário do mesmo grupo econômico (nos termos da Lei Anticorrupção).

O TCU passou a entender à luz das modificações da IN nº 83/2018, em relação à IN nº 74/2015, alterando os mecanismos de acompanhamento dos acordos de leniência pela Corte de Contas. Consequentemente, o caso representa um *leading case* no âmbito de controle externo responsável por apresentar uma nova visão jurisprudencial do TCU. Todas as acusações apresentadas foram refutadas e o ministro se vinculou ao acordo de leniência.<sup>60</sup>

O TCU nesse aspecto entendeu que as disposições do acórdão visam a continuidade permanente da colaboração, esclarecendo fatos relacionados ao presente acordo e para instauração de eventuais Processos Administrativos de Responsabilização, concordando com os argumentos apresentados pela

---

<sup>58</sup> ACÓRDÃO 1703/2019 ATA 27/2019 – PLENÁRIO.

<sup>59</sup> O que mudou no rito processual da Corte? Yasser Gabriel explicou as modificações, como será exposto, literalmente, a seguir:

A IN revogada condicionava a eficácia dos acordos de leniência a pronunciamento prévio do TCU, em todas as etapas do processo de celebração, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das condições pactuadas (arts. 1º e 3º). Também frisava que o acordo não afastaria as competências do tribunal, inclusive para aplicar sanção à empresa signatária (art. 6º).

[...]

A nova IN 83 parece, em alguma medida, haver reagido a esses argumentos. Ela diz que o tribunal poderá solicitar informações e documentos relativos às fases da celebração do acordo de leniência (art. 2º, caput) e que sua fiscalização sobre o acordo levará em conta critérios de risco, materialidade e relevância (art. 3º). Ainda que preveja possibilidade de avaliação pelo TCU das condições pactuadas, a grande novidade é que não há mais exigência de sua chancela prévia como condição de eficácia do acordo.

[...]

“Por outro lado, a IN 83, entre outros dispositivos duros, prevê que autoridades celebrantes do acordo poderão ser responsabilizadas por cláusulas que limitem ou dificultem a atuação do TCU (art. 4º, caput)”.

Cf. GABRIEL, Yasser Reis. Novo regulamento do TCU sobre acordos de leniência: algo mudou?: Sensibilização do tribunal quanto à necessidade de ter postura mais colaborativa com demais instâncias de controle?. **JOTA: CONTROLE PÚBLICO**. São Paulo, 01 maio 2019. Jurídico, p. 1-3. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/novo-regulamento-do-tcu-sobre-acordos-de-leniencia-algo-mudou-01052019>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

<sup>60</sup> ACÓRDÃO 1703/2019 ATA 27/2019 – PLENÁRIO.

empresa.<sup>61</sup> Nas palavras do Ministro Relator Vital do Regô "(...) *as diretrizes do Plano de Controle Externo, considerando os critérios de risco, materialidade e relevância.*"<sup>62</sup>. O novo escopo de fiscalização será analisado e confirmado pelo TCU, então, ao final, o Ministro Relator Vital do Rêgo arquivou o processo.<sup>63</sup>

## **4.2 Entendimento do TCU sobre o compartilhamento de provas**

O compartilhamento de provas nada mais é do que provas obtidas em processos em diferentes naturezas, em instâncias concorrentes e autônomas, como acontece na esfera civil, penal e administrativa. Uma das questões que se coloca é se o TCU pode usar provas compartilhadas, autorizadas pela justiça e obtidas por meio dos acordos de leniência. Dessa maneira, a presente seção busca entender a posição do TCU a respeito da utilização de provas compartilhadas referentes aos acordos leniência celebrados com base na Lei Anticorrupção.

Com relação à autorização judicial para uso das provas, o TCU entende estar autorizado judicialmente a utilizar provas emprestadas e a valorar os depoimentos obtidos com os acordos.

Há o entendimento recorrente majoritário em diversos casos em relação à utilização de provas emprestadas contra as empresas colaboradoras, por meio de autorizações judiciais.<sup>64</sup> Como o Ministro Relator Benjamin Zymler afirma com base em uma decisão judicial proferida no âmbito da Operação Lava Jato, pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba.<sup>65</sup> Nesta decisão, como visto nas palavras do relator foi autorizado à Corte de

---

<sup>61</sup> ACÓRDÃO 1703/2019 ATA 27/2019 – PLENÁRIO.

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

ACÓRDÃO 1036/2019 ATA 15/2019 – PLENÁRIO.

ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>65</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

Contas "(...) a utilização das provas mesmo contra criminosos colaboradores ou empresas lenientes para ações voltadas ao ressarcimento dos danos."<sup>66</sup>.

O TCU entende que pode utilizar provas emprestadas, com a única finalidade de ressarcimento de danos causados ao Erário.<sup>67</sup> Observa-se este entendimento na fala o Ministro Relator Benjamin Zymler ao se referir à manifestação do MPF, a qual autorizou "(...) o Tribunal de Contas da União a utilizar as provas compartilhadas mesmo contra colaboradores ou empresas lenientes para o fim exclusivo de ressarcimento dos danos decorrentes do crime."<sup>68, 69</sup>

O TCU entende ser necessário discutir em plenário a respeito da valoração feita pelos ministros em relação aos depoimentos obtidos por meio dos acordos celebrados.<sup>70</sup> Dessa maneira, o Ministro Relator Benjamin Zymler suscita que a "(...) Corte de Contas terá que deliberar se, no âmbito da esfera civil ou do Direito Administrativo Sancionador, o julgador poderia realizar outra valoração dos depoimentos obtidos por meio de instrumentos de colaboração (...)"<sup>71</sup>. Para esse fim, precisou trazer à tona a discussão se a decisão poderá ser fundamentada "(...) exclusivamente em testemunhos obtidos por meio de acordos de leniência ou colaboração premiada."<sup>72</sup>.

A jurisprudência da Corte de Contas entende que a colaboração de terceiro não tem pleno valor probatório se não for acompanhado por outros

---

<sup>66</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>67</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 1178/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>68</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>69</sup> Yasser Gabriel, ao estudar o acórdão 874/2018 (Ministro Relator Bruno Dantas), extraiu o entendimento objetivo de colaboração podendo ocorrer de duas maneiras distintas, como será apresentado a seguir, *in verbis*:

"(i) direto — empresa leniente dá ao TCU informações úteis; ou (ii) indireto — TCU utiliza informações obtidas no instrumento de colaboração para tomar decisão."

Cf. GABRIEL, Yasser Reis. Acordos de leniência nas decisões do TCU: Acórdão 874/2018 trouxe premissas sobre como o tribunal deve considerar esses acordos em suas decisões. **JOTA: TCU**. São Paulo, 25 jul. 2018. Jurídico, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/acordos-de-leniencia-nas-decisoes-do-tcu-25072018>>.

Acesso em: 15 fev. 2020.

<sup>70</sup> ACÓRDÃO 931/2019 ATA 13/2019 – PLENÁRIO.

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> Idem.

documentos comprobatórios. Dessa maneira, pode-se explicitar, nas palavras do relator que "(...) a jurisprudência desta Corte de Contas tenha consolidado entendimento de que declarações de terceiros não têm pleno valor probatório, sobretudo quando desacompanhadas de outros documentos comprobatórios (...)"<sup>73</sup>.

Entende-se que os depoimentos produzidos sob certas circunstâncias, poderiam possuir valor probatório maior, pois estão acompanhados pelo Ministério Público e homologados pelo Poder Judiciário e, portanto, possuem fé pública. O que se diferencia de uma manifestação unilateral de terceiro.<sup>74</sup> Por esta razão, o relator entendeu que as declarações produzidas "(...) por colaboradores, sob certas circunstâncias, poderiam possuir um maior valor probante, visto que são elementos produzidos sob rígido acompanhamento do Ministério Público e homologados pelo Poder Judiciário (...)"<sup>75</sup>.

Outro ponto relevante, refere-se à Corte de Contas entender em casos que o acordo de leniência celebrado não fizer nenhuma menção à competência sancionatória do TCU, significará dizer que foram preservadas todas as atribuições sancionatórias do Tribunal.<sup>76</sup> Concretamente, foi possível visualizar que o Ministro Relator Benjamin Zymler afirmou que no acordo de leniência celebrado entre a empresa (UTC) e o órgão de controle interno (CGU e AGU), no qual se preservaram "(...) todas as atribuições constitucionais do TCU, de forma que não há óbices para a utilização da prova emprestada juntada nestes autos para a responsabilização da UTC."<sup>77</sup>.

O entendimento de respeitar o acordo em caso de omissão ao controle externo do TCU pode ser problemático. Tais premissas podem causar insegurança jurídica aos que celebram acordo de leniência.

Observa-se que a Corte de Contas permite a utilização de provas compartilhadas, como pode ser visto nas palavras do Relator Benjamin Zymler, que autoriza o Tribunal "(...) a utilizar as provas colhidas e

---

<sup>73</sup> ACÓRDÃO 931/2019 ATA 13/2019 – PLENÁRIO.

<sup>74</sup> Idem.

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO

<sup>77</sup> Idem.

*compartilhadas na Operação Lavajato com a exclusiva finalidade admitida, para ressarcimento de danos decorrentes de crimes (...)"<sup>78</sup>. Por este motivo, a utilização precisa respeitar os "(...) limites e condições estabelecidas quanto ao seu uso contra colaboradores ou lenientes."<sup>79</sup>. Contudo, entende-se que a referida autorização de compartilhamento de provas, "(...) não abrange a utilização de provas colhidas no exterior, estas sempre sujeitas à decisão específica."<sup>80</sup>.*

Com relação aos limites na utilização de provas emprestadas, o TCU entende que deve respeitar os termos do acordo de leniência celebrado, desde que a empresa tenha cooperado firmando acordo com o Poder Público. Conseqüentemente, as sanções excessivas podem colocar em risco a efetividade do acordo e desestimular o uso do instrumento.

Diante disso, um dos entendimentos recorrentes do TCU é que deve haver equilíbrio e conversação recíproca entre os órgãos responsáveis por compor a esfera do Direito Administrativo Sancionador, com a vinculação do órgão controlador ao acordo.<sup>81</sup> No mesmo sentido, o Ministro Relator Benjamin Zymler continua afirmando "(...) deve haver um compromisso de comunicabilidade de instância, por meio do qual o segundo órgão adere aos termos de cooperação firmado pelo primeiro e não impõe outra consequência jurídica além das já tomadas por este."<sup>82</sup>.

O TCU entende que as provas compartilhadas não poderão ser utilizadas para imposição de multas, mesmo em caso de declaração de proibição de contratar com o colaborador por colocar em risco a efetividade do acordo celebrado.<sup>83</sup> Como se verá na posição exposta pelo Ministro Relator Benjamin Zymler que assume uma postura de reticências com o poder do controle ao

---

<sup>78</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> Idem.

<sup>82</sup> Idem.

<sup>83</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

afirmar que: “(...) faz-se necessário proteger o colaborador ou a empresa leniente contra sanções excessivas de outros órgãos públicos (...)”<sup>84, 85</sup>

Há outro precedente judicial da Corte de Contas no qual admitem-se as multas ou confisco previstos e executados nos acordos de leniência sejam considerados para o abatimento dos valores das indenizações, porém só deverá cobrar os colaboradores se valores da punição forem maiores que os previstos nos termos firmados. Nesse ponto de vista, da decisão judicial, apresentado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler, no qual entende “(...) admitir que as multas ou confiscos previstos e executados nos acordos de leniência e de colaboração sejam considerados para amortização dos valores das indenizações, se maiores, apuradas contra os colaboradores ou lenientes.”<sup>86</sup>.

Portanto, entende-se que a sanção em âmbito administrativo pode desestimular a própria celebração desses acordos e prejudicar o seu propósito que é o de obter provas em processos em âmbito penal.<sup>87</sup> Como pode ser visto nas palavras do Ministro Relator Benjamin Zymler: “(...) sob pena de assim não fazendo desestimular a própria celebração desses acordos e prejudicar o seu propósito principal que é de obter provas em processos criminais.”<sup>88</sup>.

Em outros posicionamentos, o TCU já entendeu que deverá se abster de utilizar provas compartilhadas para decretar a indisponibilidade de bens daquele que firma o acordo. O Ministro Relator Benjamin Zymler afirmou, como será exposto, literalmente: “(...) o próprio Tribunal de Contas da União já decidiu, deverá ainda a Corte Administrativa se abster de utilizar as provas

---

<sup>84</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>85</sup> Yasser Gabriel, ao estudar a decisão 1527, extraiu o entendimento de que a Corte está preocupada com a sua articulação com os órgãos competentes.

Cf. GABRIEL, Yasser Reis. Quando provas do acordo de colaboração não são úteis para o TCU: Tribunal pode minorar pena do colaborador ainda que as provas do acordo não tenham contribuído para sua investigação. **JOTA: CONTROLE PÚBLICO**. São Paulo, 09 out. 2019. Jurídico, p. 1-3. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quando-provas-do-acordo-de-colaboracao-nao-sao-uteis-para-o-tcu-09102019>>.

Acesso em: 15 fev. 20.

<sup>86</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Idem.

*compartilhadas para decretar a indisponibilidade de ativos dos colaboradores ou lenientes (...)*<sup>89</sup>.

Nesta perspectiva, esta medida poderá comprometer que os envolvidos paguem suas dívidas contra o Erário, além de impedir o cumprimento das obrigações previstas no próprio acordo celebrado com o MPF.<sup>90</sup> Nesta tônica, continua ao apresentar como consequência que a medida "*(...) poderá comprometer a solvência deles e, por conseguinte, prejudicar o cumprimento das obrigações indenizatórias previstas nos acordos celebrados com o Ministério Público Federal.*"<sup>91, 92</sup>

A Corte de Contas se valeu do argumento em que não se trata de limitações à autonomia do TCU, em virtude de a Corte exercer função relevante de fiscalização da atividade administrativa protegendo danos ao Erário.<sup>93</sup> De modo que o Ministro Relator Benjamin Zymler explicou que "*(...) não se trata aqui de traçar limites à autonomia do Tribunal de Contas da União, que exerce relevante função de fiscalização da atividade administrativa e de proteção do erário (...)*"<sup>94</sup>.

Dando continuidade ao posicionamento, o TCU entende que precisa erigir limitações e requisitos para o uso de provas apanhadas em processos de responsabilização da Corte de Contas.<sup>95</sup> Visualiza-se no voto do Ministro Relator Benjamin Zymler que se trata somente de "*(...) estabelecer limites e condições para utilização por ele de provas que foram colhidas em processos da responsabilidade deste Juízo*"<sup>96</sup>.

---

<sup>89</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>90</sup> Idem.

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Como já havia explicado Yasser Gabriel, nos acordos já consta a previsão de ressarcimento dos danos causados ao Erário, aplicar sanção de indisponibilidade pode prejudicar a efetividade do acordo, sendo preciso sincronizar o *modus operandi* dos controladores.

Cf. GABRIEL, Yasser Reis. Acordos de leniência nas decisões do TCU: Acórdão 874/2018 trouxe premissas sobre como o tribunal deve considerar esses acordos em suas decisões. **JOTA: TCU**. São Paulo, 25 jul. 2018. Jurídico, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/acordos-de-leniencia-nas-decisoes-do-tcu-25072018>>.

Acesso em: 15 fev. 2020.

<sup>93</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>94</sup> Idem.

<sup>95</sup> Idem.

<sup>96</sup> Idem.

A Corte de Contas entende que tais limitações ou condições têm como objetivo proteger a empresa leniente, para não desestimular a celebração de novos acordos, o que dificultaria as investigações e descobertas de novos crimes.<sup>97</sup> Além do que, pode-se extrair das palavras do Ministro Relator Benjamin Zymler que as “(...) *Tais limitações ou condições são estabelecidas apenas com o propósito de proteger os colaboradores ou lenientes e assim não desestimular novos acordos, o que poderia comprometer a expansão das investigações e a descoberta de novos crimes.*”<sup>98</sup>.

As limitações e condições não impedem a autonomia do TCU contra aqueles que realizaram acordo, caso as provas compartilhadas não sejam usadas pelo Controle Externo.<sup>99</sup> Assim, é possível observar, durante a argumentação do Ministro Relator Benjamin Zymler que estas “(...) *limitações ou condições não impedem a ação autônoma do Tribunal de Contas da União contra colaboradores ou lenientes desde que não sejam usadas as provas compartilhadas por este Juízo.*”<sup>100</sup>.

Em outra decisão, a Corte de Contas suscita o entendimento do Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, no qual entende que na hipótese do acordo celebrado com CGU e AGU estiver presente a previsão de isenção em relação à declaração de inidoneidade, a prova compartilhada pela instância judicial não poderá ser utilizada para sancionar a empresa que celebrou o acordo de leniência.<sup>101</sup> Conforme às palavras expostas, pelo Ministro Relator Benjamin Zymler nos apresenta que se o acordo celebrado “(...) *contiver a previsão de isenção em relação a declaração de inidoneidade, a prova compartilhada por este Juízo não poderá ser utilizada à manutenção dessa sanção contra a leniente.*”<sup>102</sup>.

---

<sup>97</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> ACÓRDÃO 1703/2019 ATA 27/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>100</sup> Idem.

<sup>101</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 1036/2019 ATA 15/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>102</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

Há o entendimento sobre a necessidade de haver colaboração entre os órgãos de controle independentes, consegue-se extrair este entendimento do Ministro Relator Benjamin Zymler que "(...) *há um dever de uniformidade e coerência, quando um outro órgão de estado, embora independente, não produz provas autônomas e utiliza, no exercício de suas competências, somente evidências obtidas de outro órgão.*"<sup>103,104</sup>

Diante disso, um dos entendimentos recorrentes do TCU é que deve haver equilíbrio e diálogo recíproca entre os órgãos responsáveis por compor a esfera do Direito Administrativo Sancionador, com a vinculação do órgão controlador ao acordo.<sup>105</sup> No mesmo sentido, o Ministro Relator Benjamin Zymler continua afirmando "(...) *deve haver um compromisso de comunicabilidade de instância, por meio do qual o segundo órgão adere aos termos de cooperação firmado pelo primeiro e não impõe outra consequência jurídica além das já tomadas por este.*"<sup>106</sup>.

Por este motivo, entende-se que o órgão de controle deixa de exercer o poder sancionatório, em troca das provas obtidas graças a celebração do acordo, o TCU entende que pode utilizar a prova em sua respectiva competência sancionatória de controle (art. 70 e 71, da CF), para o ressarcimento ao Erário.<sup>107</sup> De modo que o Ministro Relator Benjamin Zymler entendeu que "(...) *o segundo órgão deixa de exercer seu poder sancionatório, em troca de todos os benefícios processuais que podem advir*

---

<sup>103</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>104</sup> Yasser Gabriel, ao analisar o mesmo caso, já havia apresentado o início da mudança do entendimento sobre a sanção aplicada em situações de compartilhamento de provas, como o exposto a seguir:

Esses acordos não teriam proporcionado novos elementos probatórios para as inquirições do TCU. Ainda assim, o tribunal entendeu que a pena deveria ser inferior àquelas aplicadas a outras empresas que praticaram irregularidades semelhantes e não adotaram postura colaborativa com o poder público.

Cf. GABRIEL, Yasser Reis. Quando provas do acordo de colaboração não são úteis para o TCU: Tribunal pode minorar pena do colaborador ainda que as provas do acordo não tenham contribuído para sua investigação. **JOTA: CONTROLE PÚBLICO**. São Paulo, 09 out. 2019. Jurídico, p. 1-3. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quando-provas-do-acordo-de-colaboracao-nao-sao-uteis-para-o-tcu-09102019>>.

<sup>105</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> Idem.

*do uso dos elementos de prova juntados nos acordos de colaboração, em sua própria instância.*"<sup>108</sup>,<sup>109</sup> <sup>110</sup>

Apresenta-se, portanto, o entendimento de que para se beneficiar das provas obtidas, o TCU deve respeitar os termos do acordo celebrado afastando sua competência sancionatória. Como é visível no discurso do Ministro Relator Benjamin Zymler, do qual entende que *'(...) havendo interesse no acesso a documentos e informações obtidos em colaboração premiada, deve-se aderir aos benefícios negociados com a empresa colaboradora.*'<sup>111</sup>.

Em outra decisão, a Corte de Contas entende que deveria estar previsto nos termos do acordo celebrado a cooperação expressa com o controle externo, porém não houve nenhuma previsão.<sup>112</sup> Como se vê no discurso do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues que entende que a sanção poderia ser afastadas, caso *"(...) MPF apresentasse o compromisso das empresas, com a expressa especificação das medidas de colaboração com os processos de controle externo e até que o Tribunal avaliasse as possíveis sanções premiais passíveis de concessão.*"<sup>113</sup>.

---

<sup>108</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>109</sup> No acórdão 954, o Ministro Relator Benjamin Zymler entendeu o seu pensamento compatível com o exposto pelo MPF no Estudo Técnico nº 01/2017-CCR (BRASIL. Ministério Público Federal. Estudo Técnico nº 01/2017 – 5ª CCR. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2020, p. 120).

<sup>110</sup> Esta postura do Ministro Relator Benjamin Zymler com relação ao deixar de exercer o poder sancionador, foi explorada por André Rosilho em sua tese de doutorado, no qual já havia explicado que o Tribunal tem competência para fiscalizar atos e contratos (art. 71, inc. IX e X, §§ 1º e 2º). Contudo, não compete a Corte de Contas fiscalizar (aprovar e rejeitar) as minutas dos acordos, pois estaria usurpando a competência (art. 16, § 14 da Lei Anticorrupção) de outro órgão de controle, como a CGU/AGU. Em seu entendimento, acredita que a IN 74 editada pelo Tribunal lhe deu poder que não foi conferido pela Constituição de 1988 ou pela Lei Orgânica do TCU. Assim, acrescenta que a interpretação da Corte de Contas buscou favorecê-la, indevidamente, sendo opcional o dispositivo constitucional de buscar a reparação integral do dano.

Cf. ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Direito Público, Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito, São Paulo, 2016. Cap. 4. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/publico/Andre\\_Rosilho\\_Controla\\_da\\_Administracao\\_Publica\\_pelo\\_TCU\\_INTEGRAL.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/publico/Andre_Rosilho_Controla_da_Administracao_Publica_pelo_TCU_INTEGRAL.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2020, p. 194,195 e 196.

<sup>111</sup> ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>112</sup> ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>113</sup> Idem.

O TCU se posiciona no sentido de vedar a utilização de provas compartilhadas contra os colaboradores que as forneceram, cuja finalidade seria a fundamentação da decisão do Tribunal, baseando-se tal entendimento na decisão proferida pelo Juiz Sérgio Moro e confirmado pelo despacho do Juiz Luiz Antônio Bonat.<sup>114</sup> Assim, o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues entendeu não admitir este benefício de vedação para empresas não colaboradoras, que venham a celebrar acordos depois de serem condenadas, em seu entendimento moralizante “(...) *seria concluir pela inutilidade da prova e prestigiar a torpeza dos responsáveis (...)*”<sup>115</sup>.

Nesse sentido, o TCU entende que as empresas, depois da condenação buscam meios para obter isenções e abrandamentos relativos à irregularidade caracterizada com auxílio de provas fornecidas antes por outros agentes. Como se visualiza no discurso do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues responsável com uma argumentação moralista, no qual afirma que: “*E o direito não se interpreta para prestigiar os torpes, em detrimento da sociedade.*”<sup>116</sup>.

Em outro caso, o TCU entendeu que as empresas devem cooperar expressamente com os órgãos de controle, para afastar a sua competência sancionatória, ou seja, deixar de aplicar uma sanção a empresa envolvida.<sup>117</sup> Visualiza-se, assim, no voto do Ministro Relator Benjamin Zymler complementando seu raciocínio que a empresa colaboradora tem que proporcionar “(...) *a separação entre os valores da reparação do dano e da multa, além da solicitação de compartilhamento dessas informações com a Justiça Federal para a compensação dos débitos imputáveis à empresa.*”<sup>118</sup>.

O TCU entende que as decisões proferidas pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, por ser um juiz de primeira instância não poderia decidir em abstrato referente às competências constitucionais do Tribunal.<sup>119</sup> No

---

<sup>114</sup> ACÓRDÃO 1036/2019 ATA 15/2019 – PLENÁRIO.

<sup>115</sup> ACÓRDÃO 1036/2019 ATA 15/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>116</sup> Idem.

<sup>117</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO.

<sup>118</sup> Idem.

<sup>119</sup> Idem.

entanto, o Ministro Revisor Bruno Dantas afirma que seu entendimento converge com a referida decisão judicial, uma vez que "(...) *os colaboradores não devem ser prejudicados pela indisponibilidade de bens relativa à parcela do débito apurada em razão de informações obtidas essencialmente a partir da sua colaboração.*"<sup>120</sup>.

À vista disso – destaca-se que a Corte de Contas – entende haver utilização ampla de provas emprestadas contra quem não firmou acordo de leniência. Como pode-se extrair, das palavras do Ministro Relator Benjamin Zymler que as "(...) *limitações ou condições não impedem a utilização irrestrita das provas compartilhadas por este Juízo contra quem não dispuser de acordo de colaboração ou de leniência.*"<sup>121</sup>.

#### **4.3 Dosimetria das sanções**

A presente seção pretende descrever e analisar a aplicação da dosimetria das sanções.

Com relação à atenuação da sanção, o TCU entende ser possível em troca de colaboração efetiva. Mas parece faltarem critérios de objetivos para aplicação dos agravantes e atenuantes.

A Corte de Contas entende que as empresas colaboradoras do MPF, teriam possibilidade de receber atenuação temporal da pena de inidoneidade com benefícios resultantes dos acordos de colaboração celebrados. Tais benefícios podem ser definidos como o parcelamento da dívida com o Poder Público de acordo com a capacidade de pagamento da empresa.<sup>122</sup> Concretamente, constata-se este argumento proferido pelo Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues: "*Em troca da efetiva colaboração, o que poderia ocorrer é a atenuação temporal da pena de inidoneidade e a aplicação de*

---

<sup>120</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO.

<sup>121</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

<sup>122</sup> ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

*sanções premiaias para as empresas colaboradoras, que firmaram acordo com o MPF (...)*<sup>123</sup>.

De maneira inversa do exposto acima, entende-se que as empresas escolheram não realizar acordos de leniência com MPF, no que tange às fraudes descobertas antes pelo controle externo (TCU), estes processos não serão afetados, senão representaria quebra de isonomia e poderia privilegiar as empresas que não colaboraram com o Poder Público. Da mesma maneira, o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues apresentou que: *"A situação das empresas que optaram por não firmar acordo com o Ministério Público, em relação às fraudes já identificada, não será afetada"*<sup>124</sup>.

A Corte de Contas entende pela aplicação subsidiária do Direito Penal pela falta de tipificação em lei das sanções administrativas, sendo que o Tribunal realiza dosimetria subjetiva das condutas, sem quaisquer especificações de agravantes ou atenuantes.<sup>125</sup> Concretamente, visualiza-se no discurso do Ministro Relator Benjamin Zymler explicitou esclarecendo *"(...) aos embargantes que o Tribunal não realiza dosimetria objetiva das sanções, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecidos."*<sup>126</sup>.

Contudo, não é unânime no TCU o entendimento de aplicação de sanções injustificadas, como visto no voto do Ministro Relator Benjamin Zymler ao demonstrar preocupação com *"(...) a aplicação das multas e das demais sanções estipuladas por esta Corte de Contas ocorra de forma aleatória e injustificada."*<sup>127</sup>.

Há o entendimento não unânime da Corte de Contas de atenuar condutas de empresas envolvidas em práticas delituosas, como se vê no discurso do Ministro Relator Benjamin Zymler quando uma empresa que reconheceu os ilícitos verificados e se comprometeu a ressarcir os cofres públicos, *"(...) a pena a ser aplicada a essa sociedade empresária deve ser*

---

<sup>123</sup> ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>124</sup> Idem.

<sup>125</sup> ACÓRDÃO 931/2019 ATA 13/2019 – PLENÁRIO.

<sup>126</sup> Idem.

<sup>127</sup> Idem.

*inferior àquelas aplicadas às sociedades empresárias que praticaram os mesmos ilícitos sem, contudo, adotarem uma postura colaborativa com o Poder Público.*"<sup>128</sup>.

O TCU entende pela manutenção do preceito estruturante de individualização da pena (art. 5º, inc. XLVI, da CF).<sup>129</sup> Em diversos acórdãos analisados, os Ministros do TCU apresentaram diretamente nos acórdãos a regra formal em caráter *prima facie* *na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente*<sup>130</sup> (art. 22, § 2º, da LINDB).<sup>131-132</sup>

Além disso, é relevante tratar do entendimento do TCU acerca do procedimento de dosimetria das sanções.

Parece haver no Tribunal o entendimento de que a dosimetria deve respeitar a proporcionalidade da conduta realizada, além do que observam a magnitude e a quantia de infrações analisadas em cada processo.<sup>133</sup> Este entendimento nos discursos dos Ministros Relatores Walton Alencar Rodrigues e Benjamin Zymler é visível: *"(...) a jurisprudência do Tribunal estabelece que as sanções devem guardar relação de proporcionalidade com as condutas praticadas, observando a gravidade e quantidade das infrações verificadas em cada processo.*"<sup>134</sup>.

Nesse sentido, o TCU reconhece não haver agravantes ou minorantes tipificados em lei, tampouco jurisprudência sobre a questão.<sup>135</sup> Por este

---

<sup>128</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

<sup>129</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 931/2019 ATA 13/2019 – PLENÁRIO.

<sup>130</sup> Idem.

<sup>131</sup> Idem.

<sup>132</sup> Yasser Gabriel em seu estudo identificou a aplicação dos dispositivos legais que alteraram o comportamento e o modo de análise do tribunal, durante a aplicação de dosimetria da pena. Cf. GABRIEL, Yasser Reis. Quando provas do acordo de colaboração não são úteis para o TCU: Tribunal pode minorar pena do colaborador ainda que as provas do acordo não tenham contribuído para sua investigação. **JOTA: CONTROLE PÚBLICO**. São Paulo, 09 out. 2019. Jurídico, p. 1-3. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quando-provas-do-acordo-de-colaboracao-nao-sao-uteis-para-o-tcu-09102019>>.

<sup>133</sup> ACÓRDÃO 1036/2019 ATA 15/2019 – PLENÁRIO  
ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>134</sup> Idem.

<sup>135</sup> ACÓRDÃO 1036/2019 ATA 15/2019 – PLENÁRIO  
ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

motivo, prevalecem critérios subjetivos de livre apreciação dos Ministros do Tribunal. Assim, observa-se este procedimento aplicado pelo Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues que reconhece: *"(...) Não há rol de agravantes e atenuantes legalmente firmado. Mas, no caso concreto, pelas tratadas consequências da fraude, a punição deve ser a maior fixada pela lei."*<sup>136</sup>.

Nessa perspectiva, o TCU entende que empresas ao negar reconhecer fraude à licitação e cooperar com controle externo (TCU) para o esclarecimento dos fatos, estão exercendo direito de defesa e não colaborando nos termos do acordo celebrado.<sup>137</sup> Por este motivo, o relator aduz subjetiva e moralmente que as empresas: *"Continuam a dizer que não houve fraude. Disso decorre que não há nenhuma razão para atenuar a sanção aplicada a essas empresas. Atuam como se para elas a fraude compensasse."*<sup>138</sup>.

Há o entendimento que as empresas devem ter compromisso em reconhecer e reparar o dano, como pode-se observar na decisão do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues ao entender que *"(...) acordo depende de elementos objetivos e subjetivos que não foram apresentados, além da firme convicção de compromisso de reconhecimento e reparação do dano."*<sup>139</sup>.

O TCU compreende não ser necessário fazer qualquer distinção entre agentes públicos ou privados para fins de ressarcimentos ao Erário, bastando somente o prejuízo aos cofres públicos.<sup>140</sup> Nas palavras do Ministro Relator Benjamin Zymler a interpretação de dispositivos da Constituição evidencia *"(...) o poder-dever de o Tribunal de Contas da União julgar, não só as contas dos gestores públicos, mas de qualquer pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte em danos ao Erário."*<sup>141</sup>.

---

<sup>136</sup> ACÓRDÃO 1036/2019 ATA 15/2019 – PLENÁRIO  
ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>137</sup> ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO.

<sup>138</sup> ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>139</sup> ACÓRDÃO 1178/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO.  
ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO.

<sup>140</sup> ACÓRDÃO 931/2019 ATA 13/2019 – PLENÁRIO.

<sup>141</sup> Idem.

Nos acórdãos analisados o TCU responsabilizou diversos gestores públicos com aplicação de multas. Nota-se este entendimento pelo Ministro Relator Benjamin Zymler entendeu ao interpretar o texto constitucional (art. 70 e 71, da CF), afirmando não haver nenhuma "(...) *distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição do débito, bastando que qualquer um deles tenha dado causa a irregularidade que resulte prejuízo aos cofres públicos.*"<sup>142</sup>.

Há o entendimento que não é unânime de criar critérios para sopesar o grau de culpabilidade em função das condutas praticadas, como é apresentado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler: (i) a conduta mais gravosa é aquela próxima ao limite admitido pela Petrobras, com a finalidade de vender o certame e celebrar contratos com preços abusivos; (ii) as licitantes que apresentarem proposta somente para aparentar regularidade ao certame, teriam uma sanção menor; (iii) as empresas que adotarem conduta omissiva dolosa e não apresentarem proposta, teriam uma sanção menor.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> ACÓRDÃO 931/2019 ATA 13/2019 – PLENÁRIO.

<sup>143</sup> ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 23/2019 – PLENÁRIO.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de concluir toda análise dos acórdãos na presente monografia, chega-se à conclusão final.

Com relação à vinculação aos acordos de leniência, o TCU entende que é independente e não se subordina aos acordos celebrados em outras instâncias autônomas, pois isso restringiria a competência Constitucional de controle externo da Corte de Contas.

Na mesma temática de vinculação, outro resultado relevante encontrado é o do TCU ao entender que sua atuação autônoma no exercício de sua competência sancionatória outorgada pela Constituição de Federal de 1988 pode estar colocando em risco a atuação de outros órgãos de controle interno (CGU e AGU) e controle judicial (MPF). Tais premissas levam a ele – o TCU – reconhecer que sua atuação no desenho institucional brasileiro pode colocar em risco a manutenção do microssistema de combate à corrupção.

Inclusive, a Corte de Contas demonstra modificar sua jurisprudência por meio de um acórdão considerado um *leading case* na repercussão do controle externo. Este caso de mudança jurisprudencial, leva em consideração a edição da IN nº 83/2018 responsável por modificar o rito das ações de controle, obedecendo às diretrizes do Plano de Controle Externo. O Ministro ao prolatar sua decisão respeita os termos do acordo de leniência.

Outro aspecto de controle do posicionamento do TCU se refere à utilização de provas emprestadas. Nesta perspectiva, o TCU entende estar autorizado judicialmente a utilizar provas emprestadas e a valorar as provas obtidas por este instrumento.

No mesmo assunto trazido à baila referente à utilização de provas emprestada o TCU entende que deve respeitar o que foi acordado entre as partes no acordo, sob condição da empresa ter firmado acordo com o Poder Público as provas não poderiam ser utilizadas contra a empresa colaboradora. Ademais, entende-se que multas excessivas podem colocar em risco a efetividade e os termos dos acordos.

A última particularidade desta análise é a dosimetria da sanção, o TCU entende ser possível a atenuação da sanção, desde que a colaboração seja efetiva por parte da empresa leniente. No mais, constatou-se a falta de critérios objetivos na aplicação de agravantes e minorantes.

À vista disso, tratou-se do entendimento acerca do procedimento de dosimetria das sanções, no qual observam a proporcionalidade e a conduta.

Além disso, é relevante tratar do entendimento do TCU acerca do procedimento de dosimetria das sanções, observando a gravidade e quantidade das infrações. Há toda uma discussão sobre criar critérios mais objetivos para aplicar os procedimentos previstos na regra formal *prima facie* art. 22, § 2º, da LINDB. Constatou-se que diversos agentes públicos foram sancionados com multas, por conta de condutas ilícitas na visão do TCU.

Portanto, é de se constatar que a jurisprudência do tribunal em diversos momentos apresenta certas divergências. Muitas vezes, os ministros da Corte de Contas apresentam o entendimento favorável à vinculação e ao respeito dos termos do acordo, porém sancionam a empresa leniente em decorrência de características do caso concreto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Casos Analisados:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ACOMPANHAMENTO (ACOM):** ACÓRDÃO 580/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Data de Julgamento: 20/03/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520580%252F2019%2520ATA%25208%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE):** ACÓRDÃO 931/2019 ATA 13/2019 – PLENÁRIO. Ministro Relator: Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 24/04/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520931%252F2019%2520ATA%252013%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **REPRESENTAÇÃO (REPR):** ACÓRDÃO 954/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO. Ministro Relator: Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 30/04/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520954%252F2019%2520ATA%252014%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **ACOMPANHAMENTO (ACOM):** ACÓRDÃO 1036/2019 ATA 15/2019 – PLENÁRIO. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Data de Julgamento: 08/05/2019. Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201036%252F2019%2520ATA%252015%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **REPRESENTAÇÃO (REPR):**  
ACÓRDÃO 1083/2019 ATA 16/2019 – PLENÁRIO. Ministro Relator: Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 15/05/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201083%252F2019%2520ATA%252016%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **ACOMPANHAMENTO (ACOM):**  
ACÓRDÃO 1178/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Data de Julgamento: 22/05/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201178%252F2019%2520ATA%252017%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **INDISPONIBILIDADE DE BENS (IND):** ACÓRDÃO 1421/2019 ATA 22/2019 – PLENÁRIO. Ministro Relator: André de Carvalho. Data de Julgamento: 19/06/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201421%252F2019%2520ATA%252022%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **REPRESENTAÇÃO (REPR):**  
ACÓRDÃO 1527/2019 ATA 24/2019 – PLENÁRIO. Ministro Relator: Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 03/07/2019. Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1527%252F2019%2520ATA%252024%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **ACOMPANHAMENTO (ACOM):**  
ACÓRDÃO 1703/2019 ATA 27/2019 – PLENÁRIO. Ministro Relator: Vital do Rêgo. Data de Julgamento: 24/07/2019. Disponível em:  
<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201703%252F2019%2520ATA%252027%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

#### **Obras utilizadas:**

CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de Leniência:** Fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 13.

MENDES, Conrado Hübner. **Lendo uma decisão:** *obiter dictum* e *ratio decidendi*. Racionalidade e retórica na decisão. São Paulo: [20--]. P. 2.

#### **Teses utilizadas:**

Cf. ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União.** 2016. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Direito Público, Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito, São Paulo, 2016. Cap. 4. Disponível em:<[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/publico/Andre\\_Rosilho\\_Controla\\_da\\_Administracao\\_Publica\\_pelo\\_TCU\\_INTEGRAL.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/publico/Andre_Rosilho_Controla_da_Administracao_Publica_pelo_TCU_INTEGRAL.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2020, p. 184-196.

### **Periódicos utilizados:**

SUNDFELD, Carlos Ari. Controle sabotando controle: Negociação de acordos de leniência com empresas da Lava Jato mostra alguns defeitos do sistema.

**JOTA: LAVA JATO.** São Paulo, 22 mar. 2017. Jurídico, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/controle-sabotando-controle-22032017>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

GABRIEL, Yasser Reis. Acordos de leniência nas decisões do TCU: Acórdão 874/2018 trouxe premissas sobre como o tribunal deve considerar esses acordos em suas decisões. **JOTA: TCU.** São Paulo, 25 jul. 2018. Jurídico, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/acordos-de-leniencia-nas-decisoes-do-tcu-25072018>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

GABRIEL, Yasser Reis. Novo regulamento do TCU sobre acordos de leniência: algo mudou?: Sensibilização do tribunal quanto à necessidade de ter postura mais colaborativa com demais instâncias de controle?. **JOTA: CONTROLE PÚBLICO.** São Paulo, 01 maio 2019. Jurídico, p. 1-3. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/novo-regulamento-do-tcu-sobre-acordos-de-leniencia-algo-mudou-01052019>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

GABRIEL, Yasser Reis. Acordos de leniência nas decisões do TCU: Acórdão 874/2018 trouxe premissas sobre como o tribunal deve considerar esses acordos em suas decisões. **JOTA: TCU.** São Paulo, 25 jul. 2018. Jurídico, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/acordos-de-leniencia-nas-decisoes-do-tcu-25072018>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

### **Legislações, Instruções Normativas e Notas Técnicas utilizadas:**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** de 5 outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Anticorrupção.** Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei de Licitações.** Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.** Lei nº 8.443, DE 16 de julho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. **Nota Técnica Nº 1/2017 – 5ª CCR:** 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. 1º ed. Brasília, 2017. p. 4 e 5. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa 74.** TCU Nº 74, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/74/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252CNUMATOINT%2520desc/12/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa 83.** TCU Nº 74, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/83/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252CNUMATOINT%2520desc/29/%2520?uuid=8b53dc60-575f-11ea-8a5c-df51bfc06fd3>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

## APÊNDICES

Tabela

| Título                                                                  | Processo                                         | Data       | Relator                                                                   | Vinculação do TCU ao acordo                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b><u>ACÓRDÃO 1703/2019</u></b><br><b><u>ATA 27/2019 - PLENÁRIO</u></b> | 026.440/2015-6 - ACOMPANHAMENTO (ACOM)           | 24/07/2019 | VITAL DO RÊGO                                                             | <b><u>SIM</u></b>                                                             |
| <b><u>ACÓRDÃO 1527/2019</u></b><br><b><u>ATA 24/2019 - PLENÁRIO</u></b> | 013.391/2017-8 - REPRESENTAÇÃO (REPR)            | 03/07/2019 | BENJAMIN ZYMLER                                                           | <b><u>NÃO</u></b>                                                             |
| <b><u>ACÓRDÃO 1421/2019</u></b><br><b><u>ATA 22/2019 - PLENÁRIO</u></b> | 036.129/2016-0 - INDISPONIBILIDADE DE BENS (IND) | 19/06/2019 | ANDRÉ DE CARVALHO -<br><b>Relator</b><br>Bruno Dantas -<br><b>Revisor</b> | <b><u>RELATOR - SIM</u></b><br><b><u>REVISOR - NÃO</u></b><br>(Voto vencedor) |
| <b><u>ACÓRDÃO 1178/2019</u></b><br><b><u>ATA 17/2019 - PLENÁRIO</u></b> | 016.991/2015-0 - ACOMPANHAMENTO (ACOM)           | 22/05/2019 | WALTON ALENCAR RODRIGUES                                                  | <b><u>NÃO</u></b>                                                             |
| <b><u>ACÓRDÃO 1083/2019</u></b><br><b><u>ATA 16/2019 - PLENÁRIO</u></b> | 013.394/2017-7 - REPRESENTAÇÃO (REPR)            | 15/05/2019 | BENJAMIN ZYMLER                                                           | <b><u>NÃO</u></b>                                                             |
| <b><u>ACÓRDÃO 1036/2019</u></b><br><b><u>ATA 15/2019 - PLENÁRIO</u></b> | 016.991/2015-0 - ACOMPANHAMENTO (ACOM)           | 08/05/2019 | WALTON ALENCAR RODRIGUES                                                  | <b><u>NÃO</u></b>                                                             |
| <b><u>ACÓRDÃO 954/2019</u></b><br><b><u>ATA 14/2019 - PLENÁRIO</u></b>  | 013.395/2017-3 - REPRESENTAÇÃO (REPR)            | 30/04/2019 | BENJAMIN ZYMLER                                                           | <b><u>SIM</u></b>                                                             |
| <b><u>ACÓRDÃO 931/2019</u></b><br><b><u>ATA 13/2019 - PLENÁRIO</u></b>  | 014.364/2015-8 - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) | 24/04/2019 | BENJAMIN ZYMLER                                                           | <b><u>NÃO</u></b>                                                             |
| <b><u>ACÓRDÃO 580/2019</u></b><br><b><u>ATA 8/2019 - PLENÁRIO</u></b>   | 016.991/2015-0 - ACOMPANHAMENTO (ACOM)           | 20/03/2019 | WALTON ALENCAR RODRIGUES                                                  | <b><u>NÃO</u></b>                                                             |