

19/11/2024

SEGUNDA TURMA

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.426.295  
PARANÁ**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL PEREIRA DE SOUSA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIGI BRUNO DE LIMA AVALONE RAMALHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SILVIA ALEGRETTI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL DE MATOS GOMES DA SILVA</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CONSTRUTORA OAS S/A - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DANIEL MÜLLER MARTINS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Acordo de leniência que contém previsão expressa no sentido de fixar o valor do ressarcimento integral dos danos. 4. Vedação de se aplicarem as mesmas medidas, em razão da sobreposição fática entre ilícitos objeto de apuração por diferentes instituições públicas, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da segurança jurídica e à noção de proporcionalidade da pena. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Negado provimento ao agravo regimental.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a presidência do Senhor Ministro Edson Fachin, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 08 a 18 de novembro de 2024.

**ARE 1426295 AGR / PR**

**Ministro GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

26/02/2024

SEGUNDA TURMA

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.426.295  
PARANÁ**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL PEREIRA DE SOUSA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIGI BRUNO DE LIMA AVALONE RAMALHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SILVIA ALEGRETTI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL DE MATOS GOMES DA SILVA</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CONSTRUTORA OAS S/A - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DANIEL MÜLLER MARTINS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário com agravo, com fundamento na jurisprudência desta Corte. Eis um trecho desse julgado:

“No caso em análise, o Tribunal a quo, analisando o acervo probatório constante dos autos, consignou que o acordo de leniência celebrado entre o grupo econômico liderado pela Holding OAS S/A e a CGU/AGU engloba os danos perpetrados pela empresa privada em desfavor da Petrobras S/A, de forma a ensejar a reparação integral do dano, devendo assim, ser extinta a ação civil pública por improbidade administrativa em relação a Holding OAS S/A.

(...)

Feitas essas considerações, verifica-se que o acórdão

**ARE 1426295 AGR / PR**

recorrido está em sintonia com a orientação desta Corte sobre a matéria. Acaso mantido o curso da ação, haveria inegável sobreposição fática entre os ilícitos admitidos pelas colaboradoras perante a CGU/AGU e o objeto de apuração pela via judicial.

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

Para além do debate sobre ocorrência de *bis in idem*, uma perspectiva punitiva não coordenada dos regimes de responsabilidade gera riscos à própria efetividade do sistema anticorrupção.

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

(...)

Desse modo, verifica-se que a decisão de origem, que consignou a extinção da ação civil pública por improbidade administrativa em relação ao Grupo Econômico liderado pela Holding OAS S/A, nos termos do acordo firmado, está em harmonia com a orientação desta Corte sobre a matéria” (eDOC 45 – ID: 4b82aed6)

No agravo regimental, sustenta-se que o ressarcimento integral do dano não fora objeto do acordo de leniência. Requer-se, assim, que seja dada continuidade à ação de improbidade administrativa, para que lhe seja assegurada a indenização pleiteada.

Argumenta-se, ainda, que *o ressarcimento não possui natureza administrativo-sancionatória, pois não constitui uma penalidade, mas sim uma*

**ARE 1426295 AGR / PR**

*consequência lógica do ato ilícito praticado (eDOC 50 – ID: cb6ca712, p. 2).*

*Aduz-se, também, que a PETROBRAS, como litisconsorte ativa, não fez parte do referido acordo de leniência e manifestou expressamente sua pretensão de permanência da contenda em face da recorrida, com a finalidade de obtenção do integral ressarcimento pelos danos incorridos, na forma prevista pelo art. 37, § 4º da CRFB/88, segundo o qual os atos de improbidade administrativa importarão o ressarcimento ao erário (eDOC 50 – ID: cb6ca712, p. 4).*

Intimada, a parte recorrida apresentou contrarrazões, no sentido da natureza infraconstitucional da matéria discutida.

Ademais, sustenta-se que a recorrente pretende, por meio da ação de improbidade, pleitear indenização por danos morais. Alega-se, ainda, que a extinção da ação não impede que a empresa recorra às vias ordinárias para pleitear o complemento da indenização, caso entenda necessário (eDOC 57 – ID: fe4df7f5).

É o relatório.

26/02/2024

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.426.295  
PARANÁ

VOTO

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** No agravo regimental, não ficou demonstrado o desacerto da decisão agravada.

Verifico que as alegações da parte são impertinentes e decorrem de mero inconformismo com a decisão adotada por este Tribunal, uma vez que o agravante não trouxe argumentos suficientes a infirmá-la, visando apenas à rediscussão da matéria já decidida de acordo com a jurisprudência desta Corte.

Como já demonstrado na decisão ora agravada, o Tribunal a quo, analisando o acervo probatório constante dos autos, consignou que o acordo de leniência celebrado entre o grupo econômico liderado pela Holding OAS S/A e a CGU/AGU engloba os danos perpetrados pela empresa privada em desfavor da Petrobras S/A, de forma a ensejar a reparação integral do dano, devendo assim, ser extinta a ação civil pública por improbidade administrativa em relação a Holding OAS S/A. Confira-se trecho do acórdão recorrido:

“Como se extrai da inicial da Petição nº 5076095-22.2019.4.04.7000/PR, no Acordo de Leniência ora firmado pela CGU e União com as empresas do Grupo Econômico liderado pela Holding OAS S/A, as rés reconheceram a dívida de R\$ 1.929.257.982,37 (um bilhão, novecentos e vinte e nove milhões, duzentos e cinquenta e sete mil, novecentos e oitenta e dois reais e trinta e sete centavos).

Referiu a UNIÃO que o acordo de leniência firmado tem escopo mais amplo do que o objeto da presente ação, que versa, no que toca às demandadas em comento, sobre os contratos 0800.0035013.07.2, 0800.0055148.09-2 e 0800.0053456.09.2. Esses contratos fazem parte do escopo do acordo de leniência, e isso

**ARE 1426295 AGR / PR**

por estarem listados no Anexo II da avença (ANEXO3). Ou seja, a atuação da CGU e da AGU, amparada na Lei 12.846/2013 resultou na cooperação para apuração de ilícitos, com pagamento de valores e política efetiva de compliance, com um evidente alargamento, em relação a este processo, das questões solvidas. (evento 1, INIC1).

De fato, dos diversos contratos apontados na inicial da ACP nº 5006675-66.2015.4.04.7000/PR, a participação das rés OAS S.A., CONSTRUTORA OAS S.A. e COESA ENGENHARIA LTDA. a nos atos fraudulentos somente estaria relacionada com os contratos nºs 0800.0035013.07.2, referente à Construção e montagem da ISBL da Carteira de Gasolina e UGHE HDT de instáveis da Carteira de Coque” da Refinaria Getúlio Vargas – REPAR71, localizada na cidade de Araucária/PR, 0800.0055148.09.2 (e 8500.0000056.09.2), referente à Implantação das UHDT’s e UGH’s da Refinaria Abreu e Lima – RNEST, e nº 8500.0000057.09.2 (e 0800.0053456.09.2 e 0800.0087625.13.2), referente à Implantação das UDAs da Refinaria Abreu e Lima – RNEST, tendo sido apontado o montante de R\$ 70.623.709,93 (setenta milhões, seiscentos e vinte e três mil, setecentos e nove reais, e noventa e três centavos) a título de pagamento pelas requeridas a título de vantagem indevida.

Assim, se por um lado temos a prevalência da supremacia do interesse público (que busca, além do ressarcimento ao Erário e a reparação dos danos causados ao patrimônio público, a punição dos envolvidos) sobre os interesses particulares, temse, por outro, a necessidade de prestígio ao acordo de leniência já firmado, que, ao oferecer um lenitivo nas penas administravas para as empresas colaboradoras, tem em troca informações relevantes ao interesse público.

Com efeito, o acordo de leniência é uma espécie de colaboração premiada em que há abrandamento ou até exclusão de penas, em face da colaboração na apuração das infrações e atos de corrupção, justamente para viabilizar maior celeridade e extensão na quantificação do montante devido pelo infrator, vis-a-vis a lesão a que deu causa, ao tempo em que cria

**ARE 1426295 AGR / PR**

mecanismos de responsabilização de co-participantes, cúmplices normalmente impermeáveis aos sistemas clássicos de investigação e, por isso, ocultos. Esse o objetivo da norma e sua razão de ser, tendo por pano de fundo, obviamente, o inafastável interesse público.

Além disso, especificamente sobre a questão da segurança jurídica e do acordo de colaboração, o Supremo Tribunal Federal, recentemente, 'considerou ser imprescindível chancelar a importância da preservação da segurança jurídica e da própria figura da colaboração premiada como instrumento relevante para coibir delitos, sobretudo contra o erário.' (Pet. 7074 - Informativo 870).

(...)

Em razão de todo o exposto, o feito deve ser extinto com julgamento do mérito, com fulcro no artigo 487, inciso III, alínea "a", do CPC.

Com efeito, o objeto da ação de improbidade administrativa é nitidamente condenatório, punitivo, sendo o ressarcimento do dano mera consequência da prática de atos ilícitos.

Não é a toa que persiste, desde que promulgada a Lei nº 8.429/92, a discussão sobre sua natureza cível ou penal, tendo em vista que busca aplicar penas aos agentes públicos e privados que praticaram atos ímprobos.

Dessa forma, e considerando que o acordo de leniência já fixa um valor a título de ressarcimento integral do dano (material e moral), oponível contra todos os legitimados, a empresa leniente não pode permanecer demandada na ação de improbidade apenas para fins do ressarcimento pretendido pela PETROBRAS.

Com efeito, a necessidade de prestigiar o acordo de leniência firmado entre as partes decorre especialmente da imprescindível confiabilidade e segurança jurídica para que a empresa leniente colabore nas investigações, mas sempre sem perder o foco no objetivo maior que é a supremacia do interesse público, consubstanciada na busca pelo combate à corrupção e

**ARE 1426295 AGR / PR**

demais atos gravíssimos de improbidade que acabam por afetar o Estado como um todo.

Nesse contexto, a busca pelas relevantes informações que são do interesse da Administração na apuração desses atos ilícitos, comumente praticados em complexos e organizados esquemas de fraudes e contrários à toda coletividade, buscando a célere punição e resposta aos agentes envolvidos, permite o abrandamento ou exclusão da pena aos colaboradores” (eDOC 9, ID: 70e3faa2, p. 16-17 – grifo nosso)

Registrei também, na decisão ora impugnada, que a Lei Anticorrupção traz um rol aberto de infrações administrativas, dentre as quais se insere atos tais como o de “*prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada*”(art. 5º, inciso I) e o de “*frustrar ou fraudar, mediante, ajuste, combinação ou qualquer outro expediente o caráter competitivo de procedimento licitatório público*” (art. 5º, inciso IV, alínea “a”).

Fica claro que *as condutas passíveis de punição pela Lei Anticorrupção também podem configurar, além de crimes, outras infrações administrativas e também com repercussões judiciais.*

Apesar de ter se inspirado nas melhores práticas internacionais, a pouca vivência institucional e o conhecimento doutrinário ainda em expansão nessa matéria têm dificultado a adequada compreensão das possibilidades de uso do Acordo de Leniência Anticorrupção.

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

Do ponto de vista da **responsabilização administrativa**, a Lei Anticorrupção foi pensada como um regime vertical nas esferas Federal,

**ARE 1426295 AGR / PR**

Estadual e Municipal e no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O diploma normativo estabeleceu, nesse sentido, que a instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica pelos atos lesivos à administração pública sempre caberão “à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa” (art. 8º).

Embora não esteja claro qual órgão ou entidade deve ser responsável pela aplicação dessa lei nas esferas estaduais e municipais ou no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao menos no âmbito do Poder Executivo Federal, a legislação deixou claro que a competência seria da Controladoria-Geral da União – CGU (art. 8º, § 2º). A CGU é também o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira (art. 16, § 10).

No campo da responsabilidade administrativa, há 2 (duas) sanções que podem ser aplicadas pela autoridade máxima da entidade em face da qual foi praticado o ato lesivo, ou, em caso de órgão da administração direta, do seu Ministro de Estado. São elas: (i) a sanção de multa e (ii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora (art. 6º, incisos I e II).

Por outro lado, a Lei Anticorrupção trouxe no seu Capítulo VI o regime da chamada **responsabilização judicial** (art. 18). Enquanto a responsabilidade administrativa enseja a punição da empresa por parte da CGU ou órgão equivalente nas esferas estadual e municipal, a responsabilidade judicial dos atos lesivos à Administração Pública consiste na possibilidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio de suas respectivas Advocacias Públicas ou ainda o Ministério Público, ajuizarem ações em face das empresas. O art. 19 da lei descreve a forma como é operacionalizada a responsabilidade judicial, bem como as sanções dela decorrentes:

“Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os

**ARE 1426295 AGR / PR**

Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.”

Desse modo, percebe-se que, nos termos da Lei Anticorrupção, de um mesmo ato lesivo à Administração Pública, na forma do art. 5º da lei, pode-se desencadear os dois regimes – administrativo e judicial – de responsabilização da pessoa jurídica. Como visto, no regime de responsabilidade administrativa, cabe à CGU (no plano federal) ou à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário mover o chamado Processo Administrativo de Responsabilização – PAR e, se comprovada a infração, impor as sanções pecuniárias previstas no art. 6º, que têm verdadeira natureza punitiva ou sancionadora.

Já no regime judicial, o ato lesivo do art. 5º dá ensejo ao ajuizamento de demandas seja pelo órgão de advocacia do Ente Público (AGU ou

**ARE 1426295 AGR / PR**

procuradorias estaduais) ou pelo Ministério Público, cabendo ao Poder Judiciário, se for o caso, aplicar as sanções do art. 19, as quais, por sua vez, visam a reparar o dano causado pela pessoa jurídica ao Ente Público, possuindo, portanto, natureza indenizatória.

Entender essa separação entre essas duas esferas dentro de uma mesma lei é essencial para que se possa delimitar o alcance do chamado Acordo de Leniência Anticorrupção. Esse acordo – que é previsto no Capítulo V da lei – pode servir para atenuar a responsabilidade da empresa tanto no campo administrativo quanto no campo judicial.

Dentre os requisitos para a celebração da Leniência Anticorrupção, destacam-se as exigências de que a empresa seja a primeira a manifestar interesse em cooperar para apuração do ilícito (art. 16, inciso I), que a pessoa jurídica cesse completamente o seu envolvimento na infração (art. 16, inciso II) e que ela admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo (art. 16, inciso III).

A rigor, se apenas o órgão responsável pela apuração administrativa (que no plano federal é a CGU) celebrar o acordo, a leniência só poderá gerar efeitos no campo da responsabilidade administrativa. É exatamente isso o que está disposto no art. 16, § 2º, da Lei Anticorrupção, que, ao tratar dos benefícios, dispôs que a celebração dos acordos de leniência garantiria aos signatários apenas: (i) o afastamento da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória (prevista no art. 6º, inciso II, da referida lei); (ii) o afastamento da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos (previsto no art. 19, inciso IV, da lei) e ainda (iii) a redução de um a dois terços do valor da multa aplicável.

Ocorre que a lei também autoriza que o titular da ação judicial de que trata o art. 19 celebre esse acordo com a empresa. Nessas hipóteses, a interpretação do art. 17 sugere, especificamente para os casos de atos lesivos à administração pública (art. 5º) que também configurem violação

**ARE 1426295 AGR / PR**

à Lei 8.666/1993, que a Administração Pública poderá estender os benefícios do acordo de leniência anticorrupção à imunização das sanções de que tratam os arts. 66 a 68 da Lei Geral de Licitações:

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

Dentre as sanções previstas nesses dispositivos da Lei 8.666/1993 e que, portanto, podem ser afastadas no Acordo de Leniência Anticorrupção, destaca-se “a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade” (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666).

No plano federal, percebe-se que essas complexidades do regime duplo da Lei Anticorrupção têm sido superadas justamente por meio do aprimoramento da cooperação institucional entre a CGU e a AGU. Ainda em 2016, os dois órgãos estabeleceram a Portaria Interministerial CGU/AGU 2.278/2016, que passou a definir os procedimentos para a celebração do acordo. Essa portaria esclareceu que a AGU teria participação nas comissões formadas pela CGU para negociação dos acordos, cabendo aos membros da AGU não só assessorar essas comissões, mas também “avaliar a vantagem e procedência da proposta da empresa em face da possibilidade de propositura de eventuais ações judiciais” (art. 5º, § 4º, da Portaria Interministerial CGU/AGU 2.278/2016).

Assim, quando a celebração do Acordo de Leniência Anticorrupção envolver simultaneamente a CGU e a AGU, percebe-se que o alcance dos benefícios se torna bastante alargado, uma vez que opera tanto sobre o regime de responsabilização administrativa, guardado pela CGU, quanto o regime de responsabilização judicial, guardado pela AGU. O art. 2º da referida Portaria Interministerial deixa claro que a celebração conjunta do

**ARE 1426295 AGR / PR**

acordo de leniência poderá abranger a atenuação de sanções previstas na Lei Anticorrupção, na Lei 8.666/1993 e ainda na própria Lei de Improbidade Administrativa. Confira-se o dispositivo:

“Art. 2º O acordo de leniência será celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei nº12.846, de 1º de agosto de 2013, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993, e em outras normas de licitações e contratos, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, devendo resultar dessa colaboração.”

Em outras palavras, a cooperação entre CGU e AGU permitiu que os Acordos de Leniência Anticorrupção desdobrassem seus efeitos tanto no regime de responsabilidade administrativa da Lei 12.846/2013 quanto sobre os múltiplos regimes de responsabilidade judicial, que são titularizados pela AGU. Como bem destacado pela professora Amanda Athayde em obra dedicada ao tema:

“Para além dos benefícios administrativos, a entrada da AGU na negociação dos Acordos de Leniência Anticorrupção trouxe mais benefícios aos signatários. Consiste no benefício do afastamento ou da mitigação da pena que seria aplicável nos termos da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção.(...) A participação da AGU nas negociações do Acordo de Leniência Anticorrupção visa, portanto a garantir a possibilidade de concessão de benefícios administrativos relacionados principalmente à reparação de danos e à multa de que trata a Lei de Improbidade Administrativa, trazendo segurança aos seus signatários” (p. 294).

Pois bem.

Feitas essas considerações, verifica-se que a decisão agravada, que

**ARE 1426295 AGR / PR**

manteve o acórdão recorrido, está em sintonia com a orientação desta Corte sobre a matéria. Isso porque, acaso mantido o curso da ação, haveria inegável sobreposição fática entre os ilícitos admitidos pelas colaboradoras perante a CGU/AGU e o objeto de apuração pela via judicial.

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

Mencionei que, para além do debate sobre ocorrência de *bis in idem*, uma perspectiva punitiva não coordenada dos regimes de responsabilidade gera riscos à própria efetividade do sistema anticorrupção.

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

“DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. INVESTIGAÇÕES RELACIONADAS A FRAUDES NA CONSTRUÇÃO DA USINA TERMONUCLEAR DE ANGRA III. IMPETRANTES SIGNATÁRIAS DE ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI 12.846/2013 CELEBRADOS COM A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), COM A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU) OU COM O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). MÚLTIPLAS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

**ARE 1426295 AGR / PR**

ENTRE AS ENTIDADES E HARMONIZAÇÃO DAS SANÇÕES PREMIAIS. SOBREPOSIÇÃO DOS ILÍCITOS ADMITIDOS PELAS COLABORADORAS PERANTE A CGU/AGU OU MPF COM OS RESPECTIVOS OBJETOS DE APURAÇÃO PELO TCU EM SEDE DE CONTROLE EXTERNO. INEFICÁCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA. IMPOSIÇÃO E AMEAÇA DE SANÇÃO DE INIDONEIDADE PREVISTA NO ART. 46 DA LEI 8.443/1992. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA. DESPROPORCIONALIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. O ordenamento jurídico pátrio assistiu a um espraiamento da figura dos acordos de Leniência Administrativa, em paralelo ao uso de institutos análogos na seara criminal. Esse movimento foi influenciado pelo esforço internacional de convergência na adoção de políticas judiciais e legislativas de combate à corrupção. 2. A coexistência de múltiplos regimes de leniência requer um esforço normativo de alinhamento dos incentivos premiais dos sistemas e de criação de mecanismos de cooperação entre as agências responsáveis pelo enforcement das legislações. Dentre os importantes fatores de incongruência dos regimes que podem comprometer os incentivos dos agentes econômicos em colaborar com as autoridades públicas no desvendamento de ilícitos ressaltam-se: (i) a ausência ou a imprecisão de previsões legais sobre a extensão dos benefícios da leniência à esfera penal e (ii) a pluralidade de metodologias de cálculo da reparação dos danos. 3. A partir de uma interpretação sistemática da Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, é possível compreender que o diploma instituiu verdadeiro regime duplo de responsabilização das pessoas jurídicas. Dentro desse regime duplo, a prática dos chamados atos lesivos à Administração Pública definidos no art. 5º da lei pode tanto ensejar (i) responsabilidade administrativa, que é regulamentada nos Capítulos III e IV do diploma, quanto (ii) responsabilidade judicial, que é regulamentada no Capítulo VI da lei. 4. Quando a celebração do Acordo de Leniência Anticorrupção envolver simultaneamente a CGU e a AGU, o alcance dos benefícios

**ARE 1426295 AGR / PR**

opera tanto sobre o regime de responsabilização administrativa, que é guardado pela CGU, quanto sobre o regime de responsabilização judicial, que é guardado pela AGU, na esfera federal. 3. **As impetrantes celebraram acordos de leniência com a CGU/AGU e com o MPF que continham previsões expressas no sentido de afastar as sanções administrativas da Lei Anticorrupção, as sanções previstas nos incisos I a IV do artigo 87 da Lei 8.666/1993 e ainda os efeitos e as penalidades previstas na Lei 8.429/1992. Além disso, os acordos previam a obrigação de reparação integral do dano.** 4. Diante da sobreposição fática entre os ilícitos admitidos pelas colaboradoras perante a CGU/AGU e o objeto de apuração do controle externo, a possibilidade de o TCU impor sanção de inidoneidade pelos mesmos fatos que deram ensejo à celebração de acordo de leniência com a CGU/AGU não é compatível com o princípio constitucional da segurança jurídica e com a noção de proporcionalidade da pena. 5. Apesar de a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) não precluir a incidência da Lei 8.443/1992, nos casos concretos a imposição de inidoneidade pelo TCU poderia resultar em ineficácia das cláusulas dos acordos de leniência que preveem a isenção ou a atenuação das sanções administrativas estabelecidas nos arts. 86 a 88 da Lei 8.666/1993, por consequência, esvaziando a força normativa do art. 17 da Lei 12.846/2013. 6. **A Lei 8.433/1992 prevê outros meios menos gravosos para que o TCU possa garantir a reparação integral do dano ao erário, tais como a decretação de indisponibilidade de bens (art. 44, § 2º) e a aplicação de multa (arts. 57 e 58).** Essas medidas sancionatórias devem ser manejadas pela Corte de Contas considerando a sua proporcionalidade e os impactos sobre os acordos pactuados com a Administração Pública. 7. Segurança concedida para afastar a possibilidade de o TCU declarar a inidoneidade das impetrantes pelos fatos abarcados por acordo de leniência firmado com a AGU/CGU ou com o MPF. (MS 35435, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 2.7.2021 – grifo nosso)

**ARE 1426295 AGR / PR**

Desse modo, verifica-se que a decisão de origem, que consignou a extinção da ação civil pública por improbidade administrativa em relação ao Grupo Econômico liderado pela Holding OAS S/A, nos termos do acordo firmado, está em harmonia com a orientação desta Corte sobre a matéria.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.426.295**

PROCED. : PARANÁ

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

AGTE.(S) : PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS

ADV.(A/S) : RAFAEL PEREIRA DE SOUSA (157806/RJ)

ADV.(A/S) : LUIGI BRUNO DE LIMA AVALONE RAMALHO (125916/RJ)

ADV.(A/S) : SILVIA ALEGRETTI (19920/DF)

ADV.(A/S) : RAFAEL DE MATOS GOMES DA SILVA (21428/DF)

AGDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : CONSTRUTORA OAS S/A - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL E  
OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : DANIEL MULLER MARTINS (29308/PR, 80023A/RS)

INTDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

**Decisão:** Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que negava provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Edson Fachin. Segunda Turma, Sessão Virtual de 16.2.2024 a 23.2.2024.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Gilmar Mendes, Edson Fachin, Nunes Marques e André Mendonça.

Hannah Gevartosky  
Secretária

24/06/2024

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.426.295  
PARANÁ

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o relatório elaborado pelo i. Ministro Relator.

Em apertada síntese, trata-se de recurso extraordinário com agravo interposto em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (eDOC 13, p. 5-6):

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E/OU MEDIDA CAUTELAR DE ARRESTO. OPERAÇÃO LAVA JATO. ACORDO DE LENIÊNCIA. EXTINÇÃO DO FEITO EM RELAÇÃO ÀS EMPRESAS QUE FIRMARAM O ACORDO.

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

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

3. Tendo em vista os termos do Acordo de Leniência firmado entre a CGU/AGU e as empresas requeridas e que neste estão abrangidos para fins de ressarcimento os contratos apontados na ação de improbidade e/ou medida cautelar de arresto, a irrisignação da PETROBRAS não afasta a necessidade de prestigiar o acordo de leniência firmado entre as partes e nem revela-se suficiente para a pretendida

ARE 1426295 AGR / PR

manutenção da indisponibilidade de bens anteriormente decretada.

4. Se, por um lado, temos a prevalência da supremacia do interesse público (que busca, além do ressarcimento ao Erário e a reparação dos danos causados ao patrimônio público, a punição dos envolvidos) sobre os interesses particulares, tem-se, por outro, a necessidade de prestígio ao acordo de leniência já firmado, que, ao oferecer um lenitivo nas penas administrativas para as empresas colaboradoras, tem em troca informações relevantes ao interesse público.

5. Agravo improvido.”

No recurso extraordinário, interposto com fulcro no art. 102, III, *a*, do permissivo constitucional, aponta-se ofensa aos arts. 5º, XXXVI; e 37, §4º da Constituição da República.

Nas razões recursais, afirma-se que o que se debate neste feito “*é a utilização do acordo de leniência, celebrado entre, de um lado, Advocacia-Geral da União (AGU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) e, de outro, as empresas do Grupo OAS, como instrumento para inviabilizar a pretensão da Petrobras de perseguir o integral ressarcimento dos danos incorridos*”.

Aduz-se que o acórdão recorrido se equivocou ao excluir as empresas do grupo econômico do polo passivo da demanda em face da celebração do acordo de leniência, do qual a Petrobras não participou, pois impediu aquela empresa de buscar a reparação integral do dano advindo da prática de ato de improbidade administrativa.

Salienta-se que não se desconhece que o acordo de leniência conduz à obtenção de elementos que colaboram com a elucidação de fatos e apontamento de partícipes, razão por que admite a concessão de vantagens; porém, há um elemento que não pode ser objeto de transação: o ressarcimento integral do dano.

Assevera que o prosseguimento da ação de improbidade administrativa não gera insegurança jurídica uma vez que eventuais valores pagos serão deduzidos do montante da condenação final bem como serão preservados os prêmios que incidem sobre as sanções

**ARE 1426295 AGR / PR**

aplicáveis.

Ao final, requer seja *“dado integral provimento ao presente recurso, com o reconhecimento da vulneração aos artigos 5º, XXXVI e 37, § 4º da Constituição Federal, a fim de que determine o prosseguimento da ação de improbidade administrativa também em face de OAS S/A, CONSTRUTORA OAS S/A e COESA ENGENHARIA LTDA., ainda que tenham firmado acordo de leniência com a AGU/CGU, tendo em conta a necessidade de reparação integral do dano, conforme imposição constitucional, sem se descuidar da garantia de segurança jurídica quanto aos prêmios ajustados no tocante às penalidades.”*.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso, pelos seguintes motivos:

“Na espécie, as instâncias ordinárias entenderam escoreita a decisão do Juízo da 1ª Vara Federal de Curitiba/PR, que decidira pela extinção da ação civil pública por improbidade administrativa em relação ao Grupo Econômico liderado pela Holding OAS S/A, com base no fundamento de que o Acordo de Leniência firmado pela Controladoria-Geral da União com as empresas do referido grupo possui escopo mais amplo do que o objeto da ação originária, de forma a ressarcir integralmente o dano (material e moral).

(...)

É certo que o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado, consoante o disposto no art. 16, §3º, da Lei nº 12.846/13.

Na presente hipótese, contudo, as instâncias ordinárias foram uníssonas no sentido de que o acordo de leniência celebrado entre o grupo econômico liderado pela Holding OAS S/A e a União abarca, de forma mais ampla, os danos perpetrados pela empresa privada em desfavor da sociedade de economia mista Petrobras S/A, de forma a ensejar a reparação integral do dano.

Isto porque, no acordo firmado pela UNIÃO e pela CGU, as empresas reconheceram a integralidade dos fatos objeto da ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério

**ARE 1426295 AGR / PR**

Público Federal, bem como, previu o ressarcimento do valor de quase dois bilhões de reais às entidades públicas prejudicadas pelos atos de natureza corruptiva.

Desconstituir o entendimento alcançado pelas instâncias ordinárias, nesse passo, ensejaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, tarefa inviável na via do recurso extraordinário, como disposto no enunciado nº 279 da súmula desse Supremo Tribunal Federal.

Além disso, a Corte Regional decidiu a questão a partir de um enfoque infraconstitucional, mais especificamente a Lei nº 12.846/2013, que trouxe normas sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, com a previsão do acordo de leniência.

Nesse passo, para ultrapassar o entendimento do Tribunal de origem, seria necessário analisar a causa à luz da interpretação dada à legislação infraconstitucional pertinente, pois a afronta ao texto constitucional, se houvesse, seria indireta ou reflexa.

(...)

Ainda que constatado que o valor estipulado no acordo de leniência não é suficiente para ressarcir integralmente o dano causado à Petrobras, a recorrente poderá se valer de meio autônomo para buscar o cumprimento do art. 37, §4º, da Constituição Federal, não havendo prejuízo na extinção da ação de improbidade administrativa em relação às recorridas, visto que este meio processual possui natureza predominantemente sancionatória.

A respeito dessa questão, o Supremo Tribunal Federal já enfatizou a relevância dos acordos de leniência e colaboração, destacando que, durante a formalização desses acordos, a segurança jurídica das partes deve ser garantida e espera-se que o Estado atue de maneira leal e previsível.”

(eDOC 43, p. 9-14)

O i. Relator negou seguimento ao recurso, por considerar que:

**ARE 1426295 AGR / PR**

“No caso em análise, o Tribunal a quo, analisando o acervo probatório constante do autos, consignou que o acordo de leniência celebrado entre o grupo econômico liderado pela Holding OAS S/A e a CGU/AGU engloba os danos perpetrados pela empresa privada em desfavor da Petrobras S/A, de forma a ensejar a reparação integral do dano, devendo assim, ser extinta a ação civil pública por improbidade administrativa em relação a Holding OAS S/A. Confira-se trecho do acórdão recorrido:

(...)

Feitas essas considerações, verifica-se que o acórdão recorrido está em sintonia com a orientação desta Corte sobre a matéria. Acaso mantido o curso da ação, haveria inegável sobreposição fática entre os ilícitos admitidos pelas colaboradoras perante a CGU/AGU e o objeto de apuração pela via judicial.

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

Para além do debate sobre ocorrência de bis in idem, uma perspectiva punitiva não coordenada dos regimes de responsabilidade gera riscos à própria efetividade do sistema anticorrupção.

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

(eDOC 45, p. 9; 12)

Inconformada, a Petrobras interpõe agravo regimental em face do

**ARE 1426295 AGR / PR**

*decisum.* O i. Relator votou pela manutenção da decisão monocrática.

Pedi vista dos autos, para melhor análise.

E, pedindo vênia, compreendi que a irresignação merece prosperar.

De fato, compreendo que a matéria trazida a análise corretamente apontou equívoco na aplicação dos artigos 5º, inciso XXXVI, e 37, §4º, da Constituição da República.

Entendo assistir razão à Petrobras quando afirma que, não obstante a celebração do acordo de leniência, do qual não participou, seu interesse no prosseguimento da ação remanesce. Isso porque, a teor do disposto no art. 16, § 3º, da Lei 12.846/2013, a celebração do acordo não exime a pessoa jurídica da obrigação de ressarcir integralmente o dano:

“Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

(...)

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

Assim é que o Tribunal de origem, ao excluir do polo passivo as empresas lenientes, sob o argumento de que tal decisão preservaria a segurança jurídica, na verdade fez interpretação equivocada do instituto, uma vez que o prosseguimento da ação não viola tal princípio, mas assegura a observância do que dispõe o art. 37, § 4º, da Constituição da República, *verbis*: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o **ressarcimento ao erário**, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Essa orientação está estampada inclusive na tese firmada no julgamento do Tema 1043 da repercussão geral, em que se discutiu “A utilização da colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público em face do

**ARE 1426295 AGR / PR**

*princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário (CF, art. 37, §§ 4º e 5º) e da legitimidade concorrente para a propositura da ação (CF, art. 129, § 1º)”.*

Cito a ementa do julgado, contendo a Tese fixada pelo Plenário:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. UTILIZAÇÃO DO ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA (LEI 12.850/2013) NO ÂMBITO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/1992). POSSIBILIDADE. DECLARAÇÕES DO AGENTE COLABORADOR COMO ÚNICA PROVA. INSUFICIÊNCIA PARA O INÍCIO DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE. OBRIGAÇÃO DE RESSARCIMENTO INTEGRAL AO ERÁRIO. TRANSAÇÃO APENAS EM TORNO DO MODO E DAS CONDIÇÕES PARA A INDENIZAÇÃO. LEGITIMIDADE PARA CELEBRAÇÃO DO ACORDO. MINISTÉRIO PÚBLICO COM A INTERVENIÊNCIA DA PESSOA JURÍDICA INTERESSADA.

1. O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF).

2. A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado.

3. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de

**ARE 1426295 AGR / PR**

recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.

4. Exatamente, em respeito à finalidade de garantir a eficácia no combate à improbidade administrativa, a LIA deve ser interpretada no contexto da evolução do microssistema legal de proteção ao patrimônio público e de combate à corrupção e com absoluta observância ao princípio constitucional da eficiência, consagrado no caput do art. 37 da Constituição Federal e que impõe a todos os agentes públicos, inclusive aos membros do Ministério Público e magistrados, o dever de sempre verificar a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, eficaz, sem burocracia, buscando qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e a garantir uma maior rentabilidade social do exercício da jurisdição, da efetiva prestação jurisdicional.

5. Assim como a Lei Federal 8.429/1992 visou ao aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público, no mesmo momento histórico, na esfera penal, encontram-se notáveis esforços do legislador brasileiro dirigidos ao enfrentamento de tais condutas, como lavagem de dinheiro, sonegação fiscal, falsidades documentais, e outros delitos contra a Administração Pública, notadamente quando praticados por meio de organização criminosa. Nesse contexto, incorporou-se ao ordenamento brasileiro, por meio da edição de diversas leis, o instituto da delação premiada, posteriormente renomeada para colaboração premiada.

6. Importante realçar que o legislador brasileiro, quando editou a Lei 12.850/2013, pela qual se estabeleceu o conceito de organização criminosa, dispôs que não é qualquer delação que permitirá o benefício de redução da pena ou de perdão judicial, mas somente aquela que produzir os resultados previstos nos incisos do artigo 4º da norma. Importante, ainda, salientar, a

**ARE 1426295 AGR / PR**

respeito da Lei 12.850/2013, que o inciso I do art. 3º do capítulo II estatui ser a colaboração premiada meio de obtenção de prova. Essa natureza jurídica específica é importante para diferenciar a colaboração premiada das hipóteses de justiça consensual ou negocial, como por exemplo a transação penal e o próprio acordo de não persecução, que com ela não se confunde. Em voto na PET 7074-QO/DF, destaquei que o instituto possui natureza jurídica de meio de obtenção de prova, cujo resultado poderá beneficiar o agente colaborador/delator desde que adimplidas as obrigações por ele assumidas e que advenha um ou mais dos resultados indicados na lei, favoráveis à repressão ou prevenção das infrações.

7. Assim, a colaboração premiada, que pode infundir no ânimo do colaborador o desejo de contribuir para a comprovação da materialidade e autoria do delito, mostra-se como valioso instrumento a ser utilizado, também, em instâncias outras, diversas da penal, em especial, quando envolvido o interesse público e o combate à corrupção.

8. O microsistema legal de combate à corrupção, a partir de 1992, evoluiu, de forma clara, específica e objetiva, no sentido de propiciar meios facilitadores à repressão e à prevenção de ilícitos, sobretudo quando ofensivos a interesses supraindividuais e preordenados a causar dano ao patrimônio público.

9. Notadamente, no caso sob exame, em que envolvidas mais de 24 pessoas físicas e jurídicas organizadas em complexa estrutura criminosa e com o objetivo comum de obter vantagem patrimonial, por meio de ajustes de corrupção com grandes empresários sujeitos à fiscalização tributária, revelados na denominada Operação Publicano, a utilização do acordo de colaboração premiada mostra-se de grande valia para se obterem as provas necessárias à comprovação dos delitos e o desbaratamento da organização criminosa.

10. **A lesão ao erário causa graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade. Não por outra razão é que a reparação integral do**

**ARE 1426295 AGR / PR**

**dano ao patrimônio público, além de figurar no rol das sanções estabelecidas no art. 12 da Lei 8.429/1992, também é consequência civil do ato ilícito. Reafirma ainda esse entendimento o teor do parágrafo 2º do art. 17 da LIA, que se manteve inalterado mesmo com a edição da Lei 13.964/2019, onde se lê que A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público. Assim, não há como transigir a respeito dessa obrigação, consentindo com sua inserção entre os benefícios a serem estendidos àquele que colabora com as investigações no contexto da ação de improbidade decorrente do dano causado. Assim sendo, o acordo de colaboração poderá ser homologado pelo juiz, desde que não isente o colaborador de ressarcir os danos causados, ainda que a forma de como se dará a indenização possa ser objeto de negociação.**

11. Outra importante questão diz respeito à colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, em face da legitimidade concorrente para a propositura da ação.

12. O art. 17-A, que seria acrescido à Lei 8.429/1992 pela Lei 13.964/2019, foi totalmente vetado pelo Presidente da República. Assim, em face do veto apostado ao art. 17-A, que não foi derrubado pelo Congresso Nacional, tem-se que eventuais acordos de colaboração premiada, para serem utilizados em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, devem contar com a participação do Ministério Público e da pessoa jurídica de direito público interessada, porém, como interveniente. O posicionamento do interveniente não impedirá a celebração da colaboração premiada pelo Ministério Público, porém deverá ser observada e analisada pelo magistrado no momento de sua homologação.

13. No caso concreto, o Ministério Público do Estado do Paraná propôs ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face do ora recorrente e de mais 24 pessoas

**ARE 1426295 AGR / PR**

físicas e jurídicas em razão de fatos revelados na denominada Operação Publicano. Pediu, liminarmente, a indisponibilidade de valores e de bens móveis e imóveis dos demandados; e, ao final, a imposição das sanções previstas na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). Entretanto, em relação a alguns réus, requereu apenas o reconhecimento de que praticaram atos de improbidade, sem a imposição das penalidades correspondentes, em razão do acordo de colaboração premiada que foi firmado com as referidas pessoas, valendo-se do instrumento previsto nas disposições do art. 4º, § 4º, da Lei 12.850/2013, c/c os arts. 16 e 17 da Lei 12.846/2013.

14. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná confirmou a decisão do magistrado de 1ª instância que decretara a indisponibilidade dos bens de vários réus, entre os quais o ora recorrente. A Corte reputou válido o acordo de colaboração premiada no âmbito da ação de improbidade; e assentou que a decretação da indisponibilidade de bens do agravante se deu nos termos do art. 7º e parágrafo único da Lei 8.429/1992.

15. Pelos termos dos acordos de colaboração acima transcritos, é possível extrair-se a conclusão de que, no caso concreto, os interesses dos colegitimados para ação de improbidade, embora não tenham participado da avença, estão resguardados e que eventual anulação do acordo seria mais deletéria ao interesse público do que a sua manutenção.

16. A interpretação das normas jurídicas deve sempre se pautar pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de chancelar-se situação jurídica de todo inaceitável. Não é demais advertir que, quando do julgamento do mérito da causa, caberá ao magistrado avaliar se a delação mostra-se consentânea com as outras provas coligidas.

17. Além disso, o Tribunal de origem, em cognição sumária, decretou a indisponibilidade dos bens do recorrente, por entender estarem presentes os requisitos previstos no art. 7º da Lei 8.429/1992 ( *fumus boni iuris*, a plausibilidade dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido inicial), uma vez que existem

**ARE 1426295 AGR / PR**

fundados indícios da prática de atos de improbidade, os quais foram extraídos das provas contidas nos autos do inquérito civil e nas medidas cautelares realizadas pelo MP.

18. NEGADO PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário. TESE DE REPERCUSÃO GERAL: É constitucional a utilização da colaboração premiada, nos termos da Lei 12.850/2013, no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, observando-se as seguintes diretrizes: (1) Realizado o acordo de colaboração premiada, serão remetidos ao juiz, para análise, o respectivo termo, as declarações do colaborador e cópia da investigação, devendo o juiz ouvir sigilosamente o colaborador, acompanhado de seu defensor, oportunidade em que analisará os seguintes aspectos na homologação: regularidade, legalidade e voluntariedade da manifestação de vontade, especialmente nos casos em que o colaborador está ou esteve sob efeito de medidas cautelares, nos termos dos §§ 6º e 7º do artigo 4º da referida Lei 12.850/2013. (2) As declarações do agente colaborador, desacompanhadas de outros elementos de prova, são insuficientes para o início da ação civil por ato de improbidade; (3) **A obrigação de ressarcimento do dano causado ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, sendo válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização**; (4) O acordo de colaboração deve ser celebrado pelo Ministério Público, com a interveniência da pessoa jurídica interessada e devidamente homologado pela autoridade judicial; (5) Os acordos já firmados somente pelo Ministério Público ficam preservados até a data deste julgamento, desde que haja previsão de total ressarcimento do dano, tenham sido devidamente homologados em Juízo e regularmente cumpridos pelo beneficiado".

(ARE 1175650, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-10-2023 PUBLIC 05-10-2023)

**ARE 1426295 AGR / PR**

É certo que o precedente tratou dos acordos de colaboração premiada, mas a lógica anticorrupção e negocial de ambos os instrumentos é a mesma, donde compreendo que a conclusão pela impossibilidade de transigir com a reparação integral ao erário aplica-se aos dois acordos.

Na ocasião do julgamento do Tema 1043, assim fiz constar em meu voto:

**“Acompanho, portanto, o e. Ministro Relator Alexandre de Moraes no dispositivo, ou seja, pelo desprovimento do recurso.** Estou de acordo com Sua Excelência no que se refere à constitucionalidade da utilização da colaboração premiada, nos termos da Lei 12.850/2013, no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público.

Em relação às condicionantes apresentadas por Sua Excelência, ressalto meu entendimento de que a obrigação de ressarcimento do dano causado ao erário pelo colaborador não se confunde com a pena aplicável ao agente ímprobo. A pena pecuniária pode ser objeto do acordo de colaboração, ao contrário do ressarcimento ao erário, que é obrigatório e imprescritível.

**A coerência do ordenamento jurídico permanece preservada, na medida em que não se confundem os institutos da reparação ao erário e da sanção aplicável ao agente ímprobo, bem como não são sinônimos direito indisponível e direito não sujeito a autocomposição.”**

Mesma compreensão esposou a i. Ministra Rosa Weber, ao afirmar *“concluo pela incompatibilidade entre o dispositivo constitucional que consagra a imprescritibilidade do dever de reparar o dano e o discurso que prega ampla liberdade negocial para permitir que o colaborador se aproprie definitivamente (e com chancela judicial) de parte ou de todo o proveito financeiro decorrente da prática do ilícito”*.

**ARE 1426295 AGR / PR**

O interesse da Petrobras no ressarcimento integral dos danos não foi reconhecido pelo Tribunal de origem, como se depreende do trecho do acórdão:

“Com efeito, o acordo de leniência é uma espécie de colaboração premiada em que há abrandamento ou até exclusão de penas, em face da colaboração na apuração das infrações e atos de corrupção, justamente para viabilizar maior celeridade e extensão na quantificação do montante devido pelo infrator, vis-a-vis a lesão a que deu causa, ao tempo em que cria mecanismos de responsabilização de co-participantes, cúmplices normalmente impermeáveis aos sistemas clássicos de investigação e, por isso, ocultos. Esse o objetivo da norma e sua razão de ser, tendo por pano de fundo, obviamente, o inafastável interesse público.

Além disso, especificamente sobre a questão da segurança jurídica e do acordo de colaboração, o Supremo Tribunal Federal, recentemente, 'considerou ser imprescindível chancelar a importância da preservação da segurança jurídica e da própria figura da colaboração premiada como instrumento relevante para coibir delitos, sobretudo contra o erário.' (Pet. 7074 - Informativo 870).

Tal acórdão consagrou, peremptoriamente, o entendimento lógico de que a persecução estatal deve ser conduzida pelo interesse público e o fato de ser o acordo de leniência um instrumento de realização desse mesmo interesse, constituindo, por isso, meio de propiciar a própria realização e efetividade do direito.

**Por outro lado, se o acordo de leniência é ajustado com a observância dos requisitos legais (legitimidade inclusive) fixando um valor a título de ressarcimento integral do dano, esse documento será oponível contra todos. E os valores ali fixados presumem-se contemplar a integralidade do dano (seja ele material ou moral) não podendo ser exigido por outro órgão (bis (e-STJ Fl.292) Documento recebido eletronicamente**

**ARE 1426295 AGR / PR**

**da origem in idem) ou sequer ser rediscutido a título de aferir-se se o valor é integral (SEGURANÇA JURÍDICA)."**

Contudo, não pode a recorrente ser impedida de buscar o integral ressarcimento dos danos sofridos, sob o argumento da aparente garantia do princípio da segurança jurídica de que deve se revestir o acordo de leniência encetado, uma vez que os valores ressarcidos por meio do acordo poderão ser abatidos em eventual condenação na ação de improbidade, bem como em se considerando que o juízo deverá observar os termos dos benefícios premiais avençados.

Em hipótese análoga, ao julgar o ARE 1.338.298, DJe 13.10.2021, assim decidiu o Ministro Alexandre de Moraes:

“Destaque-se que o mero prosseguimento da ação contra os ora recorridos, por si só, não implica ofensa aos termos do acordo de leniência celebrado, os quais deverão ser observados pelo Juízo de origem no decorrer da ação.

Cuida-se, na verdade, de medida destinada à efetivação da tutela judicial, atuando em favor das partes, possibilitando a análise da reparação de danos sofridos pela empresa e não abrangidos pelo acordo de leniência, bem como garantindo aos réus plena participação no caso exercendo amplamente o contraditório e ampla defesa que lhe são constitucionalmente assegurados.

Ressalto, ainda, que a celebração do acordo de leniência não pode ser utilizado pela parte acordante como escudo para esquivar-se da responsabilização civil por danos contra terceiros que não fizeram parte do acordo.”

Ainda, resta a questão acerca da possibilidade de ajuizamento de ação diversa e específica de ressarcimento para que a Petrobras possa buscar o que entender de direito, a título de ressarcimento, que não seja a ação de improbidade, de feição eminentemente sancionatória, não servindo para mera pretensão reparatória.

Visualizo dois problemas nessa colocação.

**ARE 1426295 AGR / PR**

O primeiro, no fato de o acórdão de origem expressamente excluir essa possibilidade, como deixa claro o trecho que acima citei; mantido o aresto, fica preclusa a questão para a parte.

O segundo, diante do debate acerca da prescritibilidade do dano. Está em discussão na Primeira Turma desta Corte questão relativa à prescritibilidade da ação de ressarcimento sem condenação prévia pela prática de ato de improbidade. Trata-se do agravo regimental no ARE 1.475.101, de relatoria do i. Ministro Alexandre de Moraes, que votou pelo desprovimento do recurso do Ministério Público do Estado de São Paulo, compreendendo que a pretensão reparatória estaria prescrita. O feito está suspenso por pedido de vista, encontrando-se a votação empatada, no momento.

Não é matéria do recurso, por essa razão não me alongarei na temática, mas compreendo que remeter a Petrobras a ação diversa para obter o que compreende ser o ressarcimento integral inauguraria mais um complicador para a empresa que busca o cumprimento do comando do §4º do artigo 37 do texto constitucional.

Diante do exposto, divirjo do i. Relator, e voto pelo provimento do agravo regimental, para de consequência, prover o recurso extraordinário com agravo, determinando-se o prosseguimento da ação de improbidade em face também das empresas lenientes, ainda que tenham firmado acordo, tendo em conta a necessidade de reparação integral do dano, respeitando-se a avença firmada com o Poder Público pelas colaboradoras.

É como voto.

**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.426.295**

PROCED. : PARANÁ

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

AGTE.(S) : PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS

ADV.(A/S) : RAFAEL PEREIRA DE SOUSA (157806/RJ)

ADV.(A/S) : LUIGI BRUNO DE LIMA AVALONE RAMALHO (125916/RJ)

ADV.(A/S) : SILVIA ALEGRETTI (19920/DF)

ADV.(A/S) : RAFAEL DE MATOS GOMES DA SILVA (21428/DF)

AGDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : CONSTRUTORA OAS S/A - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL E  
OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : DANIEL MÜLLER MARTINS (29308/PR, 80023A/RS)

INTDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

**Decisão:** Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que negava provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Edson Fachin. Segunda Turma, Sessão Virtual de 16.2.2024 a 23.2.2024.

**Decisão:** Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que negava provimento ao agravo regimental, no que foi acompanhado pelo Ministro Dias Toffoli, e do voto divergente do Ministro Edson Fachin, que provia o agravo regimental para prover o recurso extraordinário com agravo, determinando o prosseguimento da ação de improbidade em face também das empresas lenientes, ainda que tenham firmado acordo, tendo em conta a necessidade de reparação integral do dano, respeitando a avença firmada com o Poder Público pelas colaboradoras, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Segunda Turma, Sessão Virtual de 14.6.2024 a 21.6.2024.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Gilmar Mendes, Edson Fachin, Nunes Marques e André Mendonça.

Hannah Gevartosky  
Secretária

**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.426.295**

PROCED. : PARANÁ

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

AGTE.(S) : PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS

ADV.(A/S) : RAFAEL PEREIRA DE SOUSA (157806/RJ)

ADV.(A/S) : LUIGI BRUNO DE LIMA AVALONE RAMALHO (125916/RJ)

ADV.(A/S) : SILVIA ALEGRETTI (19920/DF)

ADV.(A/S) : RAFAEL DE MATOS GOMES DA SILVA (21428/DF)

AGDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : CONSTRUTORA OAS S/A - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL E  
OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : DANIEL MÜLLER MARTINS (29308/PR)

INTDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

**Decisão:** Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que negava provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Edson Fachin. Segunda Turma, Sessão Virtual de 16.2.2024 a 23.2.2024.

**Decisão:** Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que negava provimento ao agravo regimental, no que foi acompanhado pelo Ministro Dias Toffoli, e do voto divergente do Ministro Edson Fachin, que provia o agravo regimental para prover o recurso extraordinário com agravo, determinando o prosseguimento da ação de improbidade em face também das empresas lenientes, ainda que tenham firmado acordo, tendo em conta a necessidade de reparação integral do dano, respeitando a avença firmada com o Poder Público pelas colaboradoras, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Segunda Turma, Sessão Virtual de 14.6.2024 a 21.6.2024.

**Decisão:** A Turma, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Segunda Turma, Sessão Virtual de 8.11.2024 a 18.11.2024.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Nunes Marques e André Mendonça.

Hannah Gevartosky  
Secretária