

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Liane Francisca Hüning Pazinato; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-618-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II teve seus trabalhos apresentados à distância, de forma síncrona, por meio da plataforma virtual específica do CONPEDI, que reuniu, ao vivo, seus integrantes, sob a coordenação dos abaixo signatários, na tarde do dia 22 de junho de 2026, entre as 14:00 h e 18:00 h, durante o IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados e expostos, abaixo detalhados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate:

O artigo O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL E DO DESENVOLVIMENTO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEROPÉDICA, de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura e Gabrielle Vieira De Assis Dos Santos, coloca em debate o papel assumido pelo Estado-Regulador na realização dos direitos humanos-fundamentais e do objetivo constitucional de desenvolvimento em sua dimensão humana e social. Analisa em que medida a mudança na organização do Estado e da Administração Pública impõe um modelo no qual cabe às agências ou órgãos reguladores, na mediação entre os interesses econômicos do mercado e a satisfação dos interesses coletivos da sociedade, a busca pelo atendimento dos princípios, objetivos, programas, direitos e garantias fundamentais. No caso, destaca a realização do direito humano-fundamental à água e seu papel no desenvolvimento humano e

APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, de autoria de Danilo Henrique Nunes e Raul Lemos Maia, analisa a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas nos planos federal, estadual e municipal, com atenção ao risco institucional de invasão de competências entre Legislativo, Executivo, órgãos de controle e entes federativos. Parte da compreensão de que a execução obrigatória de emendas, consolidada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, ampliou a participação parlamentar na programação da despesa, mas não suprimiu a unidade do sistema orçamentário nem afastou os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. A metodologia é dedutiva, por meio de revisão de literatura. O estudo conclui que a rastreabilidade não é mecanismo acessório de publicidade formal, mas elemento estruturante da legitimidade democrática, financeira e federativa das emendas. Ao mesmo tempo, sua aplicação constitucionalmente adequada exige equilíbrio institucional, pois não se admite coadministração parlamentar da despesa, neutralização do dever executivo de exame técnico, hipertrofia dos órgãos de controle ou federalização excessiva das rotinas administrativas locais.

O artigo TRANSPARÊNCIA ATIVA E RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS: O CASO PAULISTA, de autoria de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, analisa, sob a perspectiva do Direito Administrativo, a efetividade dos princípios constitucionais da publicidade, da eficiência e da economicidade na adoção da metodologia Building Information Modeling — BIM — em obras públicas no Estado de São Paulo. A problemática central reside na verificação de se a implementação do BIM pela Administração Pública paulista atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica em fontes doutrinárias de Direito Constitucional e Administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão comum na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. Os resultados revelam que a rastreabilidade pública dessas informações permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada.

O artigo ANÁLISE DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O ABUSO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA RECUSA DE COLAÇÃO DE GRAU A ALUNOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO, de autoria de Simone Alvarez Lima, tem por objetivo analisar decisões judiciais que priorizaram a autonomia universitária, anulando a colação de grau do estudante, bem como tecer críticas ao exercício abusivo da autonomia universitária quando desconsidera os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade. O estudo parte da constatação de que o princípio da autonomia universitária se tornou constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, com finalidades destinadas a garantir a independência da tríade pesquisa, ensino e extensão, permitindo autonomia didática, administrativa, financeira e de gestão. Observa que um dos tipos de processos em que mais as universidades clamam por esse direito é o mandado de segurança impetrado por estudante que concluiu a grade curricular, mas não pode esperar a colação de grau para tomar posse em cargo público. A relevância da pesquisa está no pioneirismo em apontar que a colação de grau é um ato administrativo vinculado, o que justifica que o Poder Judiciário venha a apreciá-lo sem ser acusado de invadir o mérito do ato administrativo. A pesquisa foi realizada sob o método dedutivo, com dados analisados qualitativamente e levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo TUTELA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DE AGÊNCIAS REGULADORAS PARA DEFESA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS, de autoria de Ana Clara Baggio Violada e Valter Foletto Santin, examina a atuação de agência reguladora na prestação de tutela administrativa de interesses transindividuais, com destaque para o poder de polícia e para as funções de regulação e normatização. A partir de análise teórica e normativa, busca demonstrar que a atuação administrativa, dotada de caráter preventivo e repressivo, pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em setores estratégicos regulados. A hipótese consiste em verificar se a agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais por meio de medidas administrativas preventivas e repressivas. Para tanto, o estudo destaca a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA durante a pandemia de Covid-19, a fim de

O artigo GOVERNANÇA ANTICORRUPÇÃO E LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS, de autoria de Gabriella de Ornelas Augusto, pretende examinar a correlação entre governança anticorrupção e legitimação democrática dos negócios jurídicos públicos. Parte da concepção de democracia fundada na participação, segundo a qual todos os afetados por decisões públicas devem ter a possibilidade de influenciá-las diretamente, por meio do voto, ou indiretamente, pelo acompanhamento das vias estatais de auditoria e fiscalização. Nesse contexto, a corrupção em negócios públicos é analisada como forma de exclusão pública que rompe a norma democrática e captura o interesse público para fins privados. O estudo defende que o enfrentamento dessa antijuridicidade deve ocorrer a partir da accountability, com vistas à consolidação de uma gestão pública transparente e comprometida com a proteção do patrimônio público. Sustenta que proteger os bens públicos diante de condutas corruptivas é fundamental para não comprometer a credibilidade dos negócios e reforçar a integridade institucional. Embora o ordenamento jurídico brasileiro possua instrumentos voltados à prevenção e repressão da corrupção, revela-se necessário avançar na efetividade dos mecanismos de auditoria, fiscalização e transparência, nos termos do Decreto Federal nº 9.203/2017. Destaca, nesse contexto, a relevância da Controladoria-Geral da União, integrante da administração direta federal, com competência regulatória sobre accountability, especialmente por meio do Programa Empresa Pró-Ética, examinado como instrumento de indução de padrões éticos nas relações entre Estado e setor privado. Sustenta que tal iniciativa contribui para fortalecer a credibilidade institucional perante a sociedade e fomentar a integridade nas relações negociais da Administração Pública Federal.

O artigo INVISIBILIDADE SANITÁRIA NO AMAPÁ: BIOPODER, NECROPOLÍTICA E NECROFAGIA NA PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE PELO SANEAMENTO BÁSICO, de autoria de Donizete Vaz Furlan, investiga a invisibilidade sanitária no Estado do Amapá a partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar que articula o Direito Constitucional, a teoria dos direitos humanos, a sociologia do território e a filosofia política

silencioso da vida pela ausência de políticas públicas efetivas. Conclui que a superação desse cenário exige não apenas investimentos estruturais, mas uma reconfiguração das prioridades estatais e do próprio reconhecimento da dignidade humana como eixo central da ação pública.

O artigo ENTRE SANÇÃO E REPARAÇÃO: A NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM ILÍCITA NA LEI Nº 12.846/2013 E SEUS EFEITOS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA À LUZ DA ADPF Nº 1051, de autoria de Rodrigo Alves Chaves e Luís Felipe Perdigão De Castro, examina a controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência, tomando como eixo analítico o julgamento parcial da ADPF nº 1051. A pesquisa parte da constatação de que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção, marcada pela sobreposição de competências entre CGU, MPF e TCU, produz divergências relevantes quanto à quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, comprometendo a previsibilidade desses ajustes. Adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise dogmático-analítica da legislação, da doutrina e do voto já proferido no controle concentrado. No plano teórico, dialoga com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e com o debate constitucional sobre legitimidade procedimental, ativismo judicial e deferência. Sustenta que a ADPF nº 1051, embora revele a pretensão de o STF atuar como instância de reorganização institucional, expõe também limites epistêmicos e funcionais do controle abstrato para reorganizar, de modo amplo, o sistema brasileiro de leniência. Nesse contexto, o voto do relator representa avanço interpretativo relevante ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita e admitir a fixação de balizas gerais dos acordos de leniência, mas o faz com postura de autocontenção, ao reconhecer que a ADPF não se presta à revisão casuística de cada acordo nem à substituição das instâncias técnicas competentes.

O artigo E-PROTOCOLO: UMA ANÁLISE ACERCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PROTOCOLO INTEGRADO NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ, de autoria de Wellington Aparecido Prado Carvalho, Jaime Domingues Brito e

Pública, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, busca compreender como o E-Protocolo se tornou uma ferramenta importante para a promoção da eficiência dos trabalhos administrativos no âmbito das Universidades Estaduais do Paraná. Para tanto, utiliza como metodologia a pesquisa exploratória, com análise de ampla bibliografia e textos normativos concernentes ao assunto.

O artigo DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL: O ESTADO COMO INDUTOR DA SAÚDE MENTAL NOS AMBIENTES DE TRABALHO, de autoria de Pablo Gomes Do Nascimento e Platon Teixeira de Azevedo Neto, tem como objetivo, em um primeiro momento, investigar a transição paradigmática do Direito Administrativo clássico, pautado no exercício do poder de polícia e na sanção negativa, para o Direito Administrativo Social, orientado pela função promocional do Estado. O âmbito da investigação consiste na análise da indução estatal como técnica de implementação de políticas públicas de saúde mental no ambiente laboral. Por meio de método dedutivo e análise bibliográfico-documental, o artigo examina como mecanismos de premialidade, exemplificados pela Lei nº 14.831/2024, remodelam a atividade administrativa para além do comando e controle. Em um segundo momento, pretende promover a aproximação entre os dois campos, utilizando a abordagem Direito e Políticas Públicas. Os resultados evidenciam que a indução por sanções positivas se revela mais eficaz na gestão de riscos psicossociais do que a regulação punitiva tradicional. Conclui que a saúde mental, enquanto direito fundamental, exige um Estado indutor que harmonize o desenvolvimento econômico com a dignidade da pessoa humana.

O artigo CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA, de autoria de Waldir de Freitas Chaves Neto e Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, examina em que medida a inovação tecnológica e os instrumentos de governo digital representam ampliação efetiva do controle social sobre a Administração Pública e do acesso à justiça, identificando as condições normativas e

significativamente a capacidade preventiva e fiscalizatória dos órgãos de controle e abrem novos canais de participação cidadã, desde que acompanhadas de regulação transparente e orientada pelos direitos fundamentais, uma vez que a exclusão digital e a opacidade algorítmica representam riscos ao princípio democrático que o próprio controle institucional deve preservar.

O artigo A PROTEÇÃO AMBIENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER JM-04 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, de autoria de José Antonio Assad e Faria Júnior, analisa criticamente o Parecer JM-04, elaborado no âmbito da Advocacia-Geral da União, que admite o enquadramento de infrações ambientais “especialmente graves” como comportamento inidôneo para fins de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista na Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa consiste em verificar se essa interpretação é compatível com os princípios da legalidade, da tipicidade, da anterioridade, da irretroatividade e do devido processo legal no âmbito do direito administrativo sancionador. A investigação considera, ainda, os efeitos da era digital sobre o regime de licitações públicas, especialmente diante da interoperabilidade de sistemas, da centralização de dados e da ampliação dos impactos decorrentes de registros sancionatórios em plataformas administrativas. A pesquisa é qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com método dedutivo e abordagem analítico-crítica. Utiliza como fonte primária o Parecer JM-04 e, como fontes normativas, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 9.605/1998 e o Decreto nº 6.514/2008. Conclui que, embora a tutela ambiental e a moralidade administrativa legitimem a preocupação institucional do parecer, a definição abstrata de critérios sancionatórios por ato opinativo pode comprometer a previsibilidade das sanções e tensionar os princípios estruturantes do direito administrativo sancionador.

O artigo A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: RELEITURAS

concepções tradicionais que inviabilizavam a negociação com o Poder Público sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. O estudo analisa a evolução normativa e doutrinária relacionada aos métodos autocompositivos, especialmente após a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, destacando o fortalecimento da mediação, da conciliação e de outras práticas consensuais no âmbito administrativo. Também examina dados do Conselho Nacional de Justiça que demonstram a elevada litigiosidade envolvendo a Fazenda Pública, evidenciando a importância da adoção de mecanismos consensuais para a redução da morosidade judicial e para a ampliação do acesso à justiça. Conclui que a consensualidade constitui instrumento legítimo de concretização do interesse público primário, da eficiência administrativa e da efetividade dos direitos fundamentais. Defende, por fim, que a construção de uma Administração Pública dialógica, cooperativa e participativa contribui para decisões mais legítimas, transparentes e proporcionais, em consonância com os valores constitucionais democráticos brasileiros.

O artigo ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/2021) AOS PROCESSOS EM ANDAMENTO E DA DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS ANTERIORES, de autoria de Eloy Pereira Lemos Junior, Giselle Batista Leite e Igor Vinicius Santos Silva, analisa a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, especialmente diante das mudanças introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro e de seus efeitos sobre os processos em curso e sobre decisões judiciais já proferidas. O estudo examina, em particular, a exigência do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, a evolução da interpretação dos tribunais superiores e a possibilidade de incidência da norma mais benéfica aos réus em ações de improbidade administrativa. Além disso, discute os reflexos processuais e materiais decorrentes da alteração legislativa, com ênfase nos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da proteção da confiança legítima. A pesquisa adota o método dedutivo e dialético, com abordagem qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Conclui que a retroatividade da nova lei é juridicamente admissível,

fim da concessão, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Reconhece, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, dada a essencialidade declarada no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, de forma que sua inaplicabilidade consiste em perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. O estudo emprega, como metodologia, pesquisa descritiva, bibliográfica e interdisciplinar, com dados qualitativos extraídos da investigação acerca do entendimento jurisprudencial de Tribunais de Contas dos Estados e de Tribunais de Justiça brasileiros. O resultado auferido indica que a cláusula de reversibilidade de bens, mesmo sendo obrigatória segundo os ditames da Lei nº 8.987/1995, é, em diversos casos, negligenciada ou subutilizada no momento da modulação dos contratos de concessão. Isso ocorre, primeiro, pela ausência de regulamentação específica diante da prescrição genérica arrolada na Lei de Concessões; segundo, pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. Quando isso acontece, o fluxo do serviço público é prejudicado, gerando dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

O artigo IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE ESTRUTURA E FUNÇÃO: ABOLITIO DELICTUS, DOLO ESPECÍFICO E O REDESENHO DO CONTROLE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS, de autoria de Elvio Ibsen Barreto De Souza Coutinho e Eliane Figueiredo Da Silva, analisa a transformação da improbidade administrativa no Brasil após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência de dolo específico e nos efeitos da abolitio delictus sobre o sistema de responsabilização dos agentes públicos. Parte da reconstrução da natureza jurídica da improbidade para demonstrar que o novo modelo promoveu significativa reconfiguração estrutural, afastando a modalidade culposa e restringindo o âmbito material dos tipos ímprobos. Nesse contexto, examina a consolidação jurisprudencial promovida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, que reconheceu a abolitio. A partir dessa inflexão normativa e jurisprudencial, sustenta que a improbidade administrativa deixa de operar como mecanismo expansivo de punição para assumir função institucional qualificada de controle das decisões

critérios interpretativos para a operacionalização do novo modelo, enfatizando a necessidade de equilíbrio entre combate à corrupção, segurança jurídica e deferência às escolhas administrativas legítimas.

O artigo OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA CORRECIONAL ESTADUAL NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL EM ÁREAS PRESUMIDAMENTE DE MARINHA: PROPOSTA DE TESTE TRIPARTITE A PARTIR DA SUSPENSÃO DO PROVIMENTO 49/2025 DO TJSC PELO CNJ, de autoria de Isabela Peixer Galm Bernardes e David Monteiro Lucas, examina os limites materiais da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais na qualificação registral de imóveis situados em áreas presumidamente de marinha. Toma como caso paradigmático a suspensão cautelar do Provimento nº 49/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo Conselho Nacional de Justiça, em 11 de março de 2026, no PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000. Adota método dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, articulando doutrina administrativista e registral, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União e a decisão do CNJ. A partir da análise comparada de doze códigos de normas estaduais, identifica três modelos de regulação correcional dos bens da União, denominados controlista, bifásico e expansivo. Sustenta que a fronteira entre regulação procedimental legítima e excesso material somente ganha operacionalidade quando se decompõem os dispositivos do provimento em três níveis: procedimental, dominial e patrimonial. Propõe teste tripartite que opera essa decomposição, atribuindo consequência jurídica diversa a cada nível e oferecendo critério dogmático estável para o exame da matéria. Argumenta que a suspensão integral do provimento catarinense, embora adequada em seu núcleo material, perdeu granulação ao alcançar dispositivos meramente procedimentais que poderiam ter sido preservados por interpretação conforme.

O artigo USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FASE PREPARATÓRIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE JURÍDICA E CONTROLE À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021, de autoria de Constanza Lelis Rahal, Pedro Durão e Edson Oliveira Da Silva,

da Inteligência Artificial, além da correlação entre os documentos da fase preparatória e o uso dessa tecnologia. Parte da hipótese de que a inteligência artificial pode contribuir para a sistematização, organização e clareza das informações, otimizando o trabalho técnico dos agentes públicos. Conclui, contudo, que sua utilização deve ocorrer de forma complementar, não substituindo a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário, sendo indispensável a atuação humana para assegurar a conformidade legal e a adequada condução do processo licitatório e da contratação direta.

Após aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat)

**ENTRE SANÇÃO E REPARAÇÃO: A NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM
ILÍCITA NA LEI Nº 12.846/2013 E SEUS EFEITOS NOS ACORDOS DE
LENIÊNCIA À LUZ DA ADPF Nº 1051**

**BETWEEN SANCTION AND REPARATION: THE LEGAL NATURE OF
UNLAWFUL ADVANTAGE UNDER LAW NO. 12.846/2013 AND ITS EFFECTS ON
LENIENCY AGREEMENTS IN LIGHT OF ADPF NO. 1051**

Rodrigo Alves Chaves ¹
Luís Felipe Perdigão De Castro ²

Resumo

O artigo examina a controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência, tomando como eixo analítico o julgamento parcial da ADPF nº 1051. A pesquisa parte da constatação de que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção, marcada pela sobreposição de competências entre CGU, MPF e TCU, produz divergências relevantes quanto à quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, comprometendo a previsibilidade desses ajustes. Adota-se metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise dogmático-analítica da legislação, da doutrina e do voto já proferido no controle concentrado. No plano teórico, o estudo dialoga com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e com o debate constitucional sobre legitimidade procedimental, ativismo judicial e deferência. Sustenta-se que a ADPF nº 1051, embora revele a pretensão de o STF atuar como instância de reorganização institucional, expõe também limites epistêmicos e funcionais do controle abstrato para reorganizar, de modo amplo, o sistema brasileiro de leniência. Nesse contexto, o voto do Relator representa avanço interpretativo relevante ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita e admitir a fixação de balizas gerais dos acordos de leniência, mas o faz com postura de autocontenção, ao reconhecer que a ADPF não se presta à revisão casuística de cada acordo nem à substituição das instâncias técnicas competentes.

Palavras-chave: Acordo de leniência, Lei anticorrupção, Vantagem ilícita auferida, Dano ao

corruption microsystem, marked by overlapping competences among the CGU, MPF, and TCU, generates relevant divergences regarding the quantification of damage to the public treasury and of unlawful advantage, thereby undermining the predictability of such arrangements. A qualitative methodology is adopted, based on bibliographical and documentary research, through a dogmatic-analytical examination of the legislation, legal scholarship, and the vote already rendered in abstract constitutional review. On the theoretical level, the study engages with Niklas Luhmann's systems theory and with the constitutional debate on procedural legitimacy, judicial activism, and deference. It argues that ADPF No. 1051, although it reveals the Supreme Federal Court's aspiration to act as an instance of institutional reorganization, also exposes the epistemic and functional limits of abstract review as a means of broadly reorganizing the Brazilian leniency system. In this context, the Reporting Justice's vote represents a relevant interpretive advance by indicating the punitive nature of unlawful advantage and by admitting the establishment of general parameters for leniency agreements, yet it does so with a posture of judicial self-restraint, insofar as it recognizes that ADPF is not suited to a case-by-case review of each agreement nor to the replacement of the competent technical authorities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Leniency agreement, Anti-corruption law, Undue advantage obtained, Public damages, Adpf 1051

INTRODUÇÃO

Desde a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC) (BRASIL, 2013), os acordos de leniência previstos nos arts. 16 e 17, regulamentados pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 (BRASIL, 2022), consolidaram-se como alternativa à lógica unilateral de imposição de sanções às pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública. Dados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2025d) indicam aumento gradual na celebração desses ajustes, embora a prática ainda revele persistente insegurança jurídica decorrente da atuação paralela de múltiplas instâncias de controle e responsabilização.

Essa multiplicidade repercute diretamente na definição de critérios para a dosimetria das sanções pecuniárias e na quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita — elementos centrais para a previsibilidade e a racionalidade econômica das negociações. Nesse contexto, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1051 (ADPF nº 1051) (BRASIL, 2023) apresenta-se como referência analítica para avaliar as possibilidades e os limites do controle concentrado diante das controvérsias.

A ação insere-se no cenário pós-Lava Jato, marcado pela revisão de delações e acordos, tendo como marco a Reclamação nº 43.007/DF, que invalidou provas oriundas do acordo da Odebrecht. Proposta por PSOL, PCdoB e Solidariedade, a ADPF sustenta a existência de um estado de coisas inconstitucional na condução dos acordos de leniência, com abusos na fixação de multas e ausência de critérios claros para a quantificação do dano ao erário. Ao centralizar a matéria no Supremo Tribunal Federal (STF), busca-se — em tese — revisar cláusulas abusivas e orientar acordos futuros, com ampla participação institucional, inclusive de *amici curiae*, evidenciando o papel da Corte na conformação do microssistema anticorrupção.

Como desdobramento, destacam-se o Acordo de Cooperação Técnica CGU/AGU/MPF (2025) e a repactuação de acordos da Lava Jato. O julgamento, iniciado em agosto de 2025, contou com voto do Relator pelo conhecimento da ação, homologações parciais e interpretação conforme da LAC, sendo posteriormente suspenso por pedido de vista, após manifestações convergentes de outros ministros.

Nessa linha, o presente artigo, baseado em pesquisa preliminar de mestrado em andamento sobre as controvérsias dos acordos de leniência na ADPF nº 1051, examina a natureza jurídica da vantagem ilícita em atos de corrupção empresarial previstos na LAC e sua relação com o conflito interinstitucional entre Ministério Público, CGU e TCU. Busca-se

explicitar a controvérsia doutrinária e jurisprudencial e investigar em que medida o controle concentrado exercido pelo STF é apto a reduzir a insegurança jurídica daí decorrente.

Para tanto, fixam-se premissas metodológicas sobre a adequação da ADPF à luz dos limites da jurisdição constitucional, contrapondo o princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999) à crescente adoção, pelo STF, de técnicas decisórias que ampliam seu papel institucional. Esse protagonismo, frequentemente associado ao ativismo judicial, tensiona a separação de poderes e é analisado à luz da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann (2009). Parte-se, assim, da hipótese de que o voto do Relator representa avanço na definição da natureza jurídica da vantagem ilícita, mas encontra limites na repartição de competências e na própria adequação da ADPF como instrumento de reorganização institucional.

Nessa perspectiva, o artigo adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, voltada à análise da ADPF nº 1051, cotejando o voto do Relator, já acompanhado por dois Ministros, com a legislação pertinente, a doutrina especializada e atos normativos dos órgãos de controle, com foco na controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita. Não se trata de estudo de caso nos moldes de Yin (2015), pois não se busca a reconstrução empírica de uma unidade singular, mas o exame crítico de fundamentos jurisprudenciais em consolidação e de suas implicações para o microssistema da Lei nº 12.846/2013, caracterizando-se como estudo dogmático-analítico. O fato de o julgamento ainda não ter sido concluído não compromete a análise; ao contrário, reforça sua atualidade, pois os fundamentos já produzidos integram o debate constitucional e permitem examinar a racionalidade jurídica adotada pelo Supremo e possíveis reflexos na estabilização do sistema de leniência.

Com base nesse percurso, o primeiro tópico delimita o objeto de estudo, situando a ADPF nº 1051 — ainda pendente de conclusão — no contexto da jurisdição constitucional e do policentrismo decisório do microssistema anticorrupção, com apoio em vertentes teóricas distintas, como a teoria discursiva de Habermas e a teoria dos sistemas de Luhmann. Em seguida, examinam-se os conflitos interinstitucionais entre CGU, MPF e TCU na quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, bem como seus desdobramentos dogmáticos na definição dessas categorias. Por fim, analisa-se o encaminhamento conferido pelo STF no julgamento parcial, avaliando sua aptidão para mitigar a insegurança jurídica e os limites do controle concentrado na coordenação do sistema de leniência.

1. ATIVISMO JUDICIAL, TÉCNICAS DECISÓRIAS E TEORIA DOS SISTEMAS

A análise da ADPF nº 1051 insere-se no debate sobre o papel institucional do Supremo Tribunal Federal na conformação de políticas públicas e na reorganização de microssistemas normativos complexos, tema recorrente na literatura constitucional contemporânea (BARROSO, 2012; MENDES; BRANCO, 2023; STRECK, 2014), que aponta para decisões estruturais, ampliação da interpretação conforme e redefinição de competências. Esse movimento revela a ampliação qualitativa da atuação do Tribunal, que passa a intervir não apenas na validade formal das normas, mas também na arquitetura institucional dos arranjos regulatórios. Teresa Melo (2022) destaca a sofisticação das técnicas decisórias da Corte, com o uso de decisões interpretativas complexas, comandos estruturantes e modulação de efeitos, assumindo, em certos contextos, feição de reorganização institucional.

A ADPF nº 1051 pode ser compreendida como expressão dessa tendência. Embora formalmente estruturada como controle concentrado, a controvérsia envolve, em sentido material, a reorganização do sistema brasileiro de leniência, com impactos diretos na repartição de competências entre CGU, Ministério Público e TCU, de modo que a discussão ultrapassa a validade abstrata de dispositivos da Lei nº 12.846/2013 e incide sobre a própria arquitetura decisória do microssistema anticorrupção. No debate acadêmico e jurídico, questiona-se se essa atuação configura exercício legítimo da jurisdição constitucional, voltado à harmonização de competências e à redução da insegurança jurídica, ou se tangencia um modelo de ativismo judicial com potencial de reconfiguração normativa do sistema.

Teresa Melo (2022, pp. 103-104) adverte que a crescente interferência em arenas regulatórias complexas esbarra em limites epistêmicos e institucionais. A partir da “teoria das capacidades institucionais”, destaca que o Judiciário muitas vezes não dispõe do instrumental técnico adequado, do tempo ou das informações necessárias, para rediscutir políticas ou escolhas de natureza administrativa e econômica. A na ADPF nº 1051 não deveria converter a Corte em um superórgão revisor de escolhas técnicas. Para evitar hegemonias, a intervenção judicial estrutural deve se submeter ao que Melo (2022, p. 205-206) denomina “teste dialógico”: a decisão do Tribunal deve focar em desobstruir e manter os canais de interação e diálogo interinstitucional entre os órgãos de controle, respeitando o desenho original de freios e contrapesos, ao invés de suprimir a margem de apreciação das instâncias técnicas e majoritárias.

O dever de deferência encontra ressonância nas reflexões de Jürgen Habermas (2003) sobre a legitimidade procedimental. Em sociedades complexas, a legitimidade do direito está ligada à qualidade dos procedimentos de formação da vontade e da opinião e ao caráter

discursivo-racional das decisões públicas, com preservação de canais institucionais de deliberação e responsabilização.

Nessa perspectiva, quando o STF desloca para o controle concentrado escolhas que pressupõem deliberação administrativa continuada e negociação interinstitucional, há risco de enfraquecer a legitimidade derivada do procedimento — não porque o Judiciário careça de legitimidade, mas porque certos desenhos regulatórios são mais compatíveis com arenas administrativas e políticas do que com pronunciamentos concentrados de arranjo institucional.

Embora parta de premissas distintas das de Habermas (2003), essa leitura pode ser aprofundada à luz da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann (2009). Nessa linha, a sociedade moderna organiza-se em sistemas funcionalmente diferenciados — jurídico, político e administrativo —, cada qual operando com código próprio. O sistema jurídico decide segundo o código lícito/ilícito, mantendo acoplamentos estruturais com os demais, mas preservando seu fechamento operacional. O conflito entre CGU, MPF e TCU evidencia a atuação simultânea de múltiplos centros decisórios, orientados por racionalidades institucionais distintas, o que se reflete no caráter policêntrico do sistema anticorrupção brasileiro.

Na esteira de Niklas Luhmann (2009), nesse cenário – marcado pela ausência de hierarquia funcional, pela sobreposição de competências sancionatórias e por divergências quanto à natureza jurídica da vantagem ilícita e à extensão do dever de reparação – a ADPF nº 1051 poderia ser compreendida como tentativa de reestabilização sistêmica pelo STF, voltado à produção de unidade interpretativa frente à fragmentação decisória. É nesse ponto que o julgamento deixa de ser apenas teórico ou prospectivo, à medida que o Supremo passa a produzir fundamentos concretos sobre o tema. A formação de maioria provisória confere densidade empírica à análise, sem que o pedido de vista invalide os fundamentos já apresentados, que permanecem como objeto legítimo de exame acadêmico.

Em síntese, a análise evidencia que a ADPF nº 1051 se insere em um contexto de expansão qualitativa da atuação do STF, marcado pelo uso de técnicas decisórias estruturais e pela tensão entre ativismo judicial e deferência institucional. À luz de vertentes teóricas distintas — a perspectiva procedimental de Habermas e a teoria dos sistemas de Luhmann —, o desafio reside em compatibilizar a busca por unidade interpretativa com a preservação do caráter policêntrico e dos canais de deliberação do sistema anticorrupção, delimitando os limites e as potencialidades da jurisdição constitucional na reorganização desse microssistema.

2. O CONFLITO INTERINSTITUCIONAL E CRITÉRIOS DE QUANTIFICAÇÃO NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

Como desdobramento do debate teórico desenvolvido, especialmente quanto aos limites e às possibilidades da atuação do STF em contextos de policentrismo decisório, passa-se ao exame de uma de suas manifestações mais concretas: o conflito interinstitucional na definição de critérios para quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita. É nesse plano aplicado que as tensões entre coordenação e fragmentação institucional se evidenciam com maior intensidade, revelando os desafios práticos da busca por unidade interpretativa no âmbito dos acordos de leniência.

Uma das causas centrais da insegurança jurídica desses acordos reside na ausência de critérios uniformes entre os órgãos legitimados a atuar na matéria, notadamente, na esfera federal, CGU, MPF e TCU. A ADPF nº 1051 e o ACT de 2025 (BRASIL, 2025b) evidenciam esforços de coordenação entre essas instituições, mas também revelam os limites desse movimento, como se observa, de forma sintética, na Tabela 1.

Tabela 1 – Panorama do conflito interinstitucional nos acordos de leniência

Órgão	Fundamento normativo	Atuação	Ponto de tensão (síntese)
CGU	Lei nº 12.846/2013, art. 16, § 10	Celebra acordos de leniência	Competência formal vs. atuação concorrente
MPF	Art. 129, I, CF	Atua por construção interpretativa	Ausência de previsão legal expressa
TCU	Art. 71, II, CF; IN nº 95/2024	Fiscaliza e quantifica dano	Divergência metodológica
ACT/2025	Acordo CGU/AGU/MPF	Cooperação institucional	Não uniformiza critérios

Fonte: Elaboração própria dos autores.

A leitura da Tabela 1 evidencia que o conflito não se limita à sobreposição de competências, mas envolve, sobretudo, divergências estruturais quanto aos fundamentos normativos e às racionalidades institucionais de cada órgão.

No que toca ao Ministério Público, inexistente previsão legal expressa para a celebração de acordos de leniência da LAC, competência atribuída à CGU no âmbito federal (art. 16, § 10), como indicado na Tabela 1. Sua atuação emergiu no contexto da Lava Jato, a partir de interpretação teleológica do sistema, inspirada, inclusive, na prática do CADE, em que o

Ministério Público figurava como interveniente, mesmo sem previsão legal específica (ATHAYDE, 2019, p. 574).

Construiu-se, assim, entendimento segundo o qual o art. 129, I, da Constituição, ao atribuir ao Ministério Público a titularidade da ação penal, autorizaria a não propositura da denúncia por meio de acordos, reforçado pelo princípio da eficiência (art. 37, caput, CF) e por compromissos internacionais de combate à corrupção (ATHAYDE, 2019, p. 575-576). Ainda assim, como sintetizado na Tabela 1, persiste a tensão decorrente da ausência de autorização legal expressa para tal atuação no âmbito da LAC.

Por sua vez, o TCU, com fundamento no art. 71, II, da Constituição, exerce competência para apurar prejuízos ao erário e, com a edição da Instrução Normativa nº 95/2024 (BRASIL, 2024), passou a admitir, inclusive, a negativa de quitação quando a metodologia adotada nos acordos divergir daquela empregada por sua área técnica. Trata-se, novamente, de tensão já evidenciada na Tabela 1, especialmente no que concerne à divergência metodológica quanto à quantificação do dano.

O ACT de 2025, embora fomente a cooperação entre AGU, CGU e MPF, não resolve integralmente o conflito, pois preserva a autonomia institucional dos partícipes e apenas prevê esforços para futura construção de metodologia comum. Como indicado na Tabela 1, trata-se de iniciativa que, embora relevante, não elimina a fragmentação decisória.

Em suma, o ACT de 2025 aproxima-se de uma carta de intenções, sem afastar a possibilidade de conflitos interinstitucionais quanto à dosimetria das sanções pecuniárias e ao cálculo do dano ao erário — precisamente os pontos de tensão (Tabela 1).

Nesse contexto, o voto do Ministro André Mendonça representa avanço ao delimitar com maior precisão as competências da CGU, do MPF e do TCU, enfrentando, ainda que parcialmente, os conflitos (Tabela 1). Atribui centralidade à CGU, que, na esfera federal, deve figurar como principal ente legitimado a firmar acordos de leniência, ainda que em conjunto com outras instituições, como AGU e MPF (BRASIL, 2025e, p. 48). Ao mesmo tempo, afasta a competência do Ministério Público para firmar isoladamente tais acordos, sem prejuízo do uso de instrumentos consensuais próprios, como ANPC e TAC (BRASIL, 2025e, p. 42-45).

Quanto ao TCU, o voto afirma inexistir atribuição para controlar a legalidade, legitimidade, economicidade ou critérios de negociação dos acordos de leniência, reservando-lhe, contudo, competência para apuração de danos experimentados pelo erário em contratos sujeitos ao seu escrutínio, quando os fatos revelados pela negociação tiverem aptidão para produzi-los (BRASIL, 2025e, p. 37-38). A solução, portanto, reconhece a independência técnica

e funcional do MPF e do TCU, mas não condiciona o acordo firmado pela CGU ao prévio aval desses órgãos.

Destarte, o voto do Relator promove avanços pontuais na delimitação de competências, mas não resolve estruturalmente a insegurança jurídica decorrente da fragmentação institucional do sistema anticorrupção, apenas deslocando-a para fora do acordo de leniência da LAC. É dizer: a necessária segurança jurídica que influencia a decisão do administrador e, sobretudo, da empresa candidata a celebrar o acordo de leniência não advirá exclusivamente da blindagem dentro do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) conduzido pela CGU. É fundamental que os critérios de dosimetria das multas e de quantificação do dano ao erário sejam respeitados pelos outros órgãos no âmbito de suas respectivas competências.

A tarefa é desafiadora. Pela dogmática tradicional, o STF não teria competência constitucional para impor a uniformidade de critérios, limitando as atribuições dos órgãos de controle previstas na própria Constituição Federal. Nesse aspecto, o voto do Ministro André Mendonça reconhece que não se atingirá a necessária segurança jurídica dos acordos de leniência sem a continuidade dos esforços de cooperação e coordenação entre os órgãos públicos, de modo a minimizar os conflitos interinstitucionais (BRASIL, 2025e, p. 37-38).

À luz das premissas anteriormente explicitadas, o julgamento parcial da ADPF nº 1051 revela uma inclinação à autocontenção do Judiciário, notadamente ao dispor que a quantificação e a dosimetria das sanções e reparações pecuniárias deve seguir os parâmetros legais, mediante exercício de discricionariedade limitada pela lei e não pela vontade livre do administrador (BRASIL, 2025e, p. 57-58). A ADPF “não é mecanismo processual adequado para, em cada acordo de leniência, sindicar se houve, por exemplo, algum vício, como a desproporcionalidade na sanção negociada”, o que demandaria “ampla produção e análise de provas, incompatível com a via abstrata de controle de constitucionalidade” (BRASIL, 2025e, p. 55).

Em síntese, a insegurança jurídica dos acordos de leniência não decorre apenas de lacunas normativas, mas sobretudo da fragmentação institucional e da ausência de critérios compartilhados entre os órgãos de controle (Tabela 1). Embora iniciativas como o ACT de 2025 e o próprio julgamento da ADPF nº 1051 representem avanços na tentativa de coordenação, seus efeitos permanecem limitados diante da preservação das autonomias institucionais. Nesse contexto, a construção de maior estabilidade decisória depende menos de soluções pontuais e mais do amadurecimento de mecanismos cooperativos capazes de harmonizar, na prática, as diferentes racionalidades que estruturam o sistema anticorrupção brasileiro.

3 NATUREZA JURÍDICA DO DANO E DA VANTAGEM ILÍCITA AUFERIDA

A transição do plano institucional para o conceitual não é linear. Os conflitos de competência e de metodologia na quantificação, examinados no tópico anterior, refletem divergências quanto à natureza jurídica das parcelas envolvidas. Em outras palavras, a fragmentação decisória entre CGU, MPF e TCU projeta-se, no plano dogmático, na controvérsia sobre o conceito de dano ao erário e de vantagem ilícita. Por isso, a definição dessas categorias condiciona tanto a extensão das obrigações pecuniárias quanto os limites de atuação dos órgãos de controle e a estabilidade dos acordos de leniência.

Nesse contexto, a divergência entre CGU, MPF e TCU acerca da conceituação e natureza jurídica das categorias — também enfrentada no voto do Ministro André Mendonça — ultrapassa o plano teórico, influenciando diretamente o cálculo da reparação e a legitimidade dos entes para sua exigência. No que toca à reparação do dano, a LAC dispõe que a aplicação das sanções previstas na lei não exime a reparação integral do dano causado (art. 6º, § 3º), mesmo na hipótese de celebração de acordo de leniência (art. 16, § 3º). Entretanto, a lei não conceitua “dano” para fins de responsabilização.

O Decreto nº 11.129/2022 densifica o tratamento normativo da matéria, estabelecendo que o ressarcimento ao erário pode decorrer tanto de dano efetivo ao ente lesado, como de acréscimo patrimonial indevido ou enriquecimento ilícito direta ou indiretamente obtido da infração, hipótese em que serão computados uma única vez para fins de quantificação do valor a ser adimplido e serão classificados como ressarcimento de danos para fins contábeis (art. 26, caput e §§ 1º e 2º, e art. 37, VI e VII, e §§ 2º e 3º).

Cumprir citar, entre outros atos normativos infralegais, a recente edição da Portaria Interministerial CGU/AGU nº 1, de 19 de dezembro de 2025 (BRASIL, 2025c), a qual define os critérios e os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência da LAC e sistematiza, entre outros pontos, as questões relacionadas à reparação do dano no âmbito da CGU e da AGU.

Todo esse arcabouço normativo, entretanto, é insuficiente para solucionar as controvérsias que cercam o tema, notadamente porque a LAC não delimita expressamente as hipóteses de incidência da reparação do dano e da restituição da vantagem ilícita auferida. A rigor, esses conceitos provêm do direito civil, de onde se deve extrair o embasamento teórico que permitirá compreender as raízes da controvérsia no âmbito do direito administrativo sancionador.

3.1 Dano e enriquecimento sem causa (vantagem ilícita) no Direito Civil

A adequada quantificação das sanções e reparações pressupõe distinção clara entre dano e vantagem ilícita. As regras gerais de direito privado funcionam como teoria geral da responsabilidade civil também na seara pública, o que atrai a incidência do Código Civil (FRANCA, 2023, p. 63). Sob esse prisma, a responsabilidade civil volta-se à remoção de um prejuízo suportado pela vítima, enquanto a vedação ao enriquecimento sem causa objetiva neutralizar incremento patrimonial indevido do ofensor (KROETZ, 2005, p. 84; TERRA; GUEDES, 2021, p. 287).

A diferença é funcional e estrutural: a indenização exige dano, ao passo que a restituição fundada no art. 884 do Código Civil depende da ocorrência de enriquecimento injustificado. A locução “à custa de outrem” não impõe, necessariamente, empobrecimento correspectivo da vítima, como reconhece o Enunciado nº 35 da I Jornada de Direito Civil do CJF (BRASIL, 2002).

Daí decorre, igualmente, a regra da vedação ao *bis in idem*. A pretensão ressarcitória pode cumular-se com a pretensão restitutória, desde que não se cobrem duas vezes os mesmos valores pelos mesmos fatos. Quando dano e enriquecimento coincidem em parte, a reversão da vantagem deve limitar-se ao montante que exceder a indenização já devida, sob pena de configurar indevido *bis in idem* (SAVI, 2012, p. 121; TERRA; GUEDES, 2021, p. 290).

3.2 Dano ao erário e vantagem auferida no microssistema anticorrupção: Lei nº 8.429/1992 e Lei nº 12.846/2013

No microssistema anticorrupção, a separação, em categorias distintas, do dano ao erário e da vantagem ilícita auferida é uma decorrência direta da transposição da teoria civilista, podendo-se dizer que o dano ao erário se relaciona diretamente a uma perda efetiva de recursos públicos ou à frustração legítima de receitas em decorrência de um ato ilícito, enquanto o enriquecimento ilícito ocorre quando alguém obtém vantagem econômica à custa da administração, mesmo que não configurado o dano ao erário (SOUZA, 2025, p. 4-5).

Essa lógica aparece tanto na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) (BRASIL, 1992), que separa atos de enriquecimento ilícito (art. 9º) e de prejuízo ao erário (art. 10), quanto na LAC, que preserva a reparação integral do dano e prevê, em via judicial, o perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito obtidos da infração (art. 19, I).

A vedação ao *bis in idem* na imposição de sanções pecuniárias e de ressarcimento ao erário é igualmente incontroversa na legislação anticorrupção, conforme disposto no art. 12, § 7º, da LIA e, especificamente sobre a incidência concomitante entre dano ao erário e vantagem ilícita, o art. 37, § 3º, do Decreto nº 11.129/2022 assinala que, havendo identidade entre ambos, serão computados uma única vez para fins de quantificação do valor a ser adimplido e serão classificados como ressarcimento de danos para fins contábeis.

Embora a legislação anticorrupção convirja com as premissas civilistas que diferenciam o dano da vantagem ilícita e que impõem a vedação ao *bis in idem*, controverte-se sobre a natureza jurídica desta última. Pela teoria civilista, a obrigação de restituir a vantagem ilícita não tem caráter sancionatório, tendo como fonte autônoma um enriquecimento sem causa à custa de outrem, nos termos do art. 884 do Código Civil.

Nada obstante, o art. 19, I, da LAC é expresso ao categorizar como **sanção** o perdimento de bens, direitos ou valores obtidos ilicitamente em decorrência da infração, daí decorrendo a controvérsia sobre a possibilidade de negociação da extensão do montante a ser restituído, bem como sobre a competência do TCU e demais órgãos de controle para reclamar essa restituição.

Ressalte-se, de início, que não há vedação no ordenamento jurídico a que institutos do direito privado sejam utilizados pelo direito público com adaptações necessárias à sua própria realidade normativa. A título de exemplo, o art. 109 do Código Tributário Nacional dispõe que “os princípios gerais de direito privado utilizam-se para pesquisa da definição, do conteúdo e do alcance de seus institutos, conceitos e formas, mas não para definição dos respectivos efeitos tributários”.

No âmbito da LAC, Athayde (2021, p. 68) assinala que as verbas pecuniárias que podem ser imputadas à pessoa jurídica dividem-se em duas espécies: multa, que tem natureza de sanção administrativa e será destinada ao ente federativo que exerceu o poder punitivo (por exemplo, a União); e indenização/reparação de dano, subdividindo-se em “dano ao erário” (valores pagos como propina) e em “lucro dos contratos afetados pela corrupção”. Nessas duas subespécies, a reparação seria destinada ao órgão ou entidade contra a qual foi diretamente praticado o ato ilícito.

Essa diferenciação entre dano ao erário e lucro dos contratos afetados pela corrupção, embora útil para fins didáticos, encontra alguns obstáculos interpretativos na própria LAC, haja vista que o retrocitado art. 19, I trata a vantagem ilícita como sanção – e não como reparação.

O problema fica ainda mais evidente quando se constata que, contraditoriamente, o art. 37, § 3º do decreto regulamentador equipara o dano à vantagem auferida, tratando-os indistintamente como “ressarcimento de danos” para fins contábeis, orçamentários e de destinação ao ente lesado.

A questão, como já assinalado, é que a reparação do dano deve ser integral, inclusive no acordo de leniência, enquanto a sanção pode ser objeto de negociação entre as partes.

À falta de uma melhor sistematização do tema na lei e no decreto, a CGU recentemente editou o Guia de Identificação e Quantificação da Vantagem Auferida (BRASIL, 2025a), no bojo do qual traz importantes premissas conceituais para diferenciar o dano da vantagem auferida, procurando evitar o *bis in idem* entre eles. O Guia adota posição expressa no sentido de que o ressarcimento por dano é obrigação civil voltada à recomposição do patrimônio público, ao passo que o perdimento da vantagem auferida possui natureza de sanção administrativa confiscatória, destinada a retirar do infrator o proveito econômico da infração, em linha com o disposto no art. 19, I, da LAC.

A importância do tema decorre, primeiramente, do fato de que, ao contrário do ressarcimento integral do dano, que é inegociável, inclusive nos acordos de leniência (art. 16, § 3º, da LAC), não há igual restrição na lei quanto ao perdimento de bens. Ao contrário: em se tratando de sanção, o art. 35, parágrafo único, do Decreto nº 11.129/2022 permite a sua solução negocial, desde que o acordo de leniência conte com a participação da AGU.

Em segundo lugar, o art. 19, *caput* e inciso I, da LAC, ao tratar como sanção a vantagem ilícita auferida, excluiria a competência do TCU para buscar a sua recomposição ao erário, haja vista que o aludido dispositivo está inserido no Capítulo VI (Da Responsabilização Judicial), dependendo, portanto, da via jurisdicional, a ser exercida pelo Ministério Público ou pelos entes federativos, por meio de seus órgãos de representação judicial.

Esse entendimento, entretanto, não é unânime na doutrina. Vladimir Aras (2022, p. 583) sustenta que a perda dos valores representativos de enriquecimento ilícito constitui cláusula essencial dos acordos anticorrupção e não pode ser afastada, salvo quanto a prazo e forma de restituição, sob pena de se admitir locupletamento ilícito. Em sentido diverso, Franca (2023, p. 201-202), ao interpretar o art. 17-B da LIA, observa que o legislador exigiu “integral ressarcimento do dano”, mas não utilizou idêntica qualificação para a reversão da vantagem indevida, o que indicaria maior espaço de negociabilidade desta última em ANPCs e acordos de leniência.

3.3 A persecução da vantagem indevida na jurisprudência do TCU: do reconhecimento do caráter de sanção e da posterior reaproximação com a teoria civilista. Aplicação das teorias do *disgorgement* e do produto bruto mitigado

A discussão, como dito, tem desdobramentos práticos. Inicialmente, o TCU tinha o entendimento de que não lhe competia atuar visando à cobrança dos lucros ilícitos obtidos em contratos declarados nulos (vantagem ilícita auferida), justamente por entender que seu caráter era de sanção.

No Acórdão nº 129/2020-Plenário (BRASIL, 2020), examinou-se tomada de contas relativa a um dos contratos da Petrobras contaminados pelas ilicitudes reveladas pela Lava Jato, especialmente cartel entre licitantes, tendo sido apurado superfaturamento de R\$ 1,5 bilhão, com imputação de débito aos responsáveis, acrescido de multas. No voto do Relator, Ministro Benjamin Zymler, entendeu-se que a cobrança dos lucros obtidos por meio do contrato viciado, estimados em R\$ 315 milhões, possuía natureza jurídica sancionatória, na modalidade perdimento de bens, em consonância com o art. 19, I, da LAC, o art. 12 da LIA e o art. 91 do Código Penal, razão pela qual o TCU não poderia aplicá-la sem expressa previsão legal.

Posteriormente, porém, o TCU reviu essa orientação no Acórdão 1.842/2022-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (BRASIL, 2022), ao dar provimento a recurso do Ministério Público de Contas para assentar, no mesmo caso, que os lucros ilicitamente auferidos tinham natureza ressarcitória, e não sancionatória, inserindo-se, portanto, na esfera de atuação da Corte. Em síntese, o novo entendimento baseou-se na premissa de que a restituição de lucros ilegítimos decorre da vedação ao enriquecimento sem causa, nos termos do art. 884 do Código Civil, não implicando redução patrimonial das empresas, mas apenas recomposição do status quo ante. Para tanto, o TCU também recorreu ao direito comparado, invocando construções norte-americanas e espanholas para justificar a apreensão da vantagem auferida (BRASIL, 2022).

No direito espanhol, a discussão foi aprofundada a partir do estudo de André Luiz de Almeida Mendonça sobre a “teoria do produto bruto mitigado”, ou teoria do produto líquido (MENDONÇA et al., 2018 apud BRASIL, 2022). Segundo essa formulação, se o contrato tiver objeto intrinsecamente ilícito, como a venda de entorpecentes, o infrator deve restituir a integralidade do ganho, sem qualquer dedução. Diversamente, em negócios de objeto lícito, como obras e serviços de engenharia para a Administração Pública, mas contaminados por vícios em sua formação, como fraude à licitação ou corrupção, aplica-se o produto bruto mitigado: para evitar o enriquecimento sem causa do Estado beneficiado pela obra, admitem-

se os abatimentos dos custos lícitos suportados pelo particular, excluindo-se, contudo, toda margem de lucro. Nessa hipótese, o contratado de má-fé faz jus apenas à indenização pelo custo de produção do serviço efetivamente prestado, perdendo o lucro que obteria se o ajuste fosse válido (BRASIL, 2022).

Na vertente norte-americana, a jurisprudência do TCU valeu-se da teoria do “disgorgement of profits”. O disgorgement distingue-se ontologicamente das perdas e danos, sejam “compensatory damages” ou “restitutionary damages”, porque, enquanto a indenização mede-se pela recomposição da perda sofrida pela vítima, o disgorgement opera pela lógica da remoção do ganho indevido, como modalidade de “gain-based damages”, ultrapassando o limite do dano experimentado pelo lesado (BRASIL, 2022).

Nessa perspectiva, insere-se na lógica do enriquecimento injusto e não ostenta natureza estritamente punitiva, como punitive damages, mas a de remédio voltado à reversão do ganho impulsionado pela conduta ilícita, a fim de impedir que o infrator retenha proveitos decorrentes da própria torpeza (BRASIL, 2022). Amparado, assim, no art. 884 do Código Civil e no direito comparado, o TCU buscou reconduzir o perdimento da vantagem ilícita ao seu marco teórico civilista, afastando a roupagem sancionatória que o direito público, em leitura literal, aparenta lhe atribuir.

Esse novo entendimento é criticado por Sebastião Tojal e Felipe Spinardi, para quem o art. 19, I, da LAC é explícito ao incluir, entre as sanções aplicáveis em processos judiciais, o “perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração”, não havendo dúvida de que o lucro auferido em contrato administrativo declarado nulo se enquadra nesse conceito. Para os autores, não seria legítimo invocar doutrinas estrangeiras e princípios gerais de direito quando inexiste lacuna na legislação de regência (TOJAL; SPINARDI, 2025, p. 442-443).

Avançam, então, para o ponto central da controvérsia: se a restituição dos lucros fosse tratada como reparação de danos, em oposição ao art. 19, I, da LAC, sua cobrança não poderia ser objeto de plena negociabilidade nos acordos de leniência, embora isso seja expressamente admitido pelo art. 35, parágrafo único, do Decreto nº 11.129/2022. Além disso, não seria razoável exigir a devolução de todo e qualquer lucro, pois parte desse valor corresponderia a lucros lícitos incorporados à própria formação do preço, mesmo na ausência de ilicitude. Daí concluírem que o art. 26, § 1º, do decreto adota como critério o “valor do lucro adicional auferido pela pessoa jurídica decorrente da ação ou omissão na prática de ato do Poder Público

que não ocorreria sem a prática do ato lesivo pela pessoa jurídica infratora” (TOJAL; SPINARDI, 2025, p. 446-447).

Sustentam que a nova orientação do TCU compromete a segurança jurídica dos acordos de leniência, pois, ao qualificar os lucros auferidos em contrato nulo como reparação de danos, abriria espaço para a atuação da Corte de Contas à margem desses acordos e fora da esfera judicial prevista no art. 19, I, da LAC (TOJAL; SPINARDI, 2025, p. 449).

À vista do exposto, verifica-se que a controvérsia acerca da natureza jurídica do dano ao erário e da vantagem ilícita auferida transcende o plano meramente conceitual, irradiando efeitos diretos sobre a estrutura e a funcionalidade do microssistema anticorrupção. A ausência de uniformidade normativa e interpretativa — evidenciada tanto nas tensões entre legislação, atos infralegais e doutrina quanto na oscilação jurisprudencial do TCU — compromete a previsibilidade quanto à extensão das obrigações pecuniárias e à delimitação das competências institucionais. Nesse contexto, a definição dessas categorias revela-se elemento central para a coerência do sistema, seja para evitar o *bis in idem*, seja para assegurar equilíbrio entre recomposição do erário, desestímulo à prática ilícita e estabilidade dos acordos de leniência.

3.4 O julgamento parcial da ADPF nº 1051

Até o julgamento da ADPF nº 1051, o STF ainda não havia enfrentado de modo direto a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida. Nos Mandados de Segurança nºs 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526 (BRASIL, 2021), a Corte já havia afirmado que a celebração do acordo de leniência não esgota o dever de reparação integral do dano ao erário e não impede a apuração de danos complementares pelo TCU, mas não definiu o que deveria ser compreendido como “dano” para esse fim.

No voto do Relator na ADPF nº 1051, embora a controvérsia não seja enfrentada explicitamente, a orientação adotada dirige-se claramente à qualificação sancionatória da vantagem ilícita. Ao afirmar que o perdimento do produto ou enriquecimento ilícito deve ser considerado na negociação dos acordos, sem que isso signifique imposição obrigatória ou integral em todos os casos, o voto aproxima-se da leitura que extrai do art. 19, I, da LAC um regime de sanção passível de composição negocial (BRASIL, 2025e, p. 62).

Essa orientação pode ser melhor compreendida à luz das distinções estruturais entre dano ao erário e vantagem ilícita, consolidadas no debate doutrinário, normativo e jurisprudencial:

Tabela 2 – Distinção entre dano ao erário e vantagem ilícita no microssistema anticorrupção

Eixo	Dano ao Erário	Vantagem Ilícita Auferida
Fundamento teórico	Responsabilidade civil	Enriquecimento sem causa
Função	Recomposição do prejuízo	Supressão do ganho indevido
Natureza (civil)	Indenizatória	Restitutória
Tratamento na LAC	Reparação integral obrigatória	Sanção (art. 19, I)
Regime no acordo	Inafastável	Negociável
Bis in idem	Vedado acúmulo	Compensável com o dano
Posição do TCU (2022)	Mantida	Reclassificada como ressarcimento
Problema central	Indefinição legal	Ambiguidade (sanção × reparação)

Fonte: Elaboração própria, a partir de BRASIL (Lei nº 12.846/2013; Decreto nº 11.129/2022), BRASIL (2022), e da doutrina citada.

A partir desse quadro, sugere-se interpretar – por ora – que o voto do Relator se alinha à vertente que distingue funcionalmente as categorias, afastando sua equiparação automática. Com isso, reforça-se a ideia de que a reparação do dano ao erário permanece obrigatória e integral, ao passo que a vantagem ilícita, tratada como sanção no regime da LAC, pode ser objeto de conformação negocial.

Essa compreensão afasta a equiparação entre dano ao erário, cuja reparação integral permanece inegociável, e vantagem ilícita, que pode ser tratada no espaço negocial do acordo. A prevalecer tal orientação, tende a perder força a atuação complementar do TCU e de outros órgãos não participantes do ajuste para a persecução autônoma dos lucros ilícitos, já que a exigibilidade desses valores se reconduz à via judicial prevista na própria LAC.

Nessa medida, o voto do Relator representa avanço relevante para a segurança jurídica do sistema anticorrupção, sem deixar de reconhecer que a ADPF não é meio processual idôneo para revisar, caso a caso, a proporcionalidade de cada acordo ou substituir a atuação técnica das instâncias competentes. O julgamento parcial indica, portanto, uma postura de autocontenção judicial combinada com a fixação de balizas interpretativas essenciais.

4. CONCLUSÃO

O presente artigo analisou a controvérsia acerca da natureza jurídica da vantagem ilícita na Lei Anticorrupção e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência. Demonstrou-se que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção — marcada por sobreposição de competências e divergências hermenêuticas entre CGU, MPF e TCU —

compromete a estabilidade e a previsibilidade desses ajustes. Nesse contexto, a controvérsia não é meramente conceitual, mas elemento central da insegurança jurídica, ao projetar, no plano dogmático, divergências sobre a distinção entre dano ao erário e vantagem ilícita, com impactos diretos na quantificação das obrigações e na atuação dos órgãos de controle.

À luz do julgamento parcial da ADPF nº 1051, conclui-se que o STF avança ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita, admitindo sua negociação, sem afastar a reparação integral do dano. Embora contribua para maior racionalidade, a decisão não supera a fragmentação estrutural, limitando-se à fixação de balizas interpretativas. O controle concentrado revela, assim, capacidade apenas parcial de reorganização do sistema: o STF atua como instância de estabilização, mas com autocontenção e reconhecimento de limites para uniformizar critérios técnicos. A superação da insegurança jurídica, portanto, depende menos de solução jurisdicional e mais do aprofundamento da coordenação interinstitucional.

REFERÊNCIAS

- ARAS, Vladimir. Os acordos cíveis da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção Empresarial. *In*: SALGADO, Daniel De Resende; KIRCHER, Luís Felipe Schneider; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (orgs.). **Justiça Consensual: acordos penais, cíveis e administrativos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 537–631.
- ATHAYDE, Amanda. **Manual dos acordos de leniência no Brasil: teoria e prática: CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, e-book.
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União; Controladoria-Geral da União. **Guia de Identificação e Quantificação da Vantagem Auferida**. Brasília: CGU, setembro de 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/arquivos/guia_identificacao_quantificacao_vantagem_auferida_2025.pdf. Acesso em: 22 dez. 2025.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União; Controladoria-Geral da União; Ministério Público Federal. **Acordo de Cooperação Técnica CGU/AGU/MPF, de 25 de abril de 2025**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/cgu-firma-acordo-de-cooperacao-tecnica-com-agu-e-mpf-para-fortalecer-acordos-de-leniencia-no-combate-a-corrupcao/ACTAGUCGUMPF.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado n. 35 da I Jornada de Direito Civil**. Brasília: CJF, 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/689>. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União. **Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1, de 19 de dezembro de 2025**. DOU: Seção 1, p. 358, 23 dez. 2025. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-interministerial-cgu/agu-n-1-de-19-de-dezembro-de-2025-677644031>. Acesso em: 26 dez. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Acordos de leniência**. Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/download-de-dados/acordos-leniencia>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. DOU: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 03 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. DOU: Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1051/DF**. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6449710>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandados de Segurança nºs. 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526 (julgamento conjunto)**. Segunda Turma. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado

em: 30 mar. 2021. Publicado em: 2 jul. 2021. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449864/false>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 43.007/DF**. Segunda Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5990778>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relator vota pela validade dos acordos de leniência da Lava Jato**. Brasília, DF, 15 out. 2025. Disponível em:

<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/relator-vota-pela-validade-dos-acordos-de-leniencia-da-lava-jato/>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 129/2020**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Julgado em: 29 jan. 2020. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/129%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.842/2022**. Plenário. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Julgado em: 10 ago. 2022. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2438785/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU nº 95, de 21 de fevereiro de 2024**. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2520TCU%2520n%25C2%25BA%252095%252F2024/%2520%2520/score%2520desc/0>. Acesso em: 2 fev. 2026.

FRANCA, Bárbara Gomes Navas da. **Reparação do dano e restituição da vantagem ilícita decorrentes de corrupção em acordos premiais e de não persecução**. 2023. 256 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/T.2.2024.tde-09052024-123828. Acesso em: 23 fev. 2026.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

KROETZ, Maria Cândida do Amaral. **Enriquecimento sem causa no direito civil brasileiro contemporâneo e recomposição patrimonial**. 2005. 207 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MELO, Teresa. **Novas técnicas de decisão do STF**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

SAVI, Sérgio. **Responsabilidade civil e enriquecimento sem causa: o lucro da intervenção**. São Paulo: Atlas, 2012.

SOUZA, Amanda Montalvão de Paula e. **Reparação integral nos acordos de leniência: limites e desafios**. Migalhas, São Paulo, 11 jul. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/434133/reparacao-integral-nos-acordos-de-leniencia-limites-e-desafios>. Acesso em: 11 dez. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2014.

TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. Revisitando o lucro da intervenção: novas reflexões para antigos problemas. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil**, Belo Horizonte, v. 29, p. 281-305, jul./set. 2021.

TOJAL, Sebastião; SPINARDI, Felipe. Acordos de leniência, negociabilidade da restituição dos lucros ‘ilegítimos’ e os tribunais de contas. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de; JALIL, Mauricio Schaun; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **Lei Anticorrupção: comentários à Lei n. 12.846/2013 e temas correlatos**. 1. ed. Barueri, SP: Manole, 2025, p. 439–453, e-book.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.