



AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO.

Então, descobrimos que a chave para o saber não pode estar na intenção de manipular ou comandar o universo. No entanto, só nos damos conta disso depois de termos feito tantas tentativas de burlar o sistema de vida e depois que todas elas, em tão pouco tempo, revelaram-se um equívoco, quando não uma catástrofe. (Ernst Götsch, 2020)

1

PARTIDO VERDE – PV, Partido Político com registro no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 31.886.963/0001-68 (Doc. 2), com sede no endereço constante de anexo, neste ato representado por seu Presidente Nacional (Doc. 2) vem, respeitosamente, diante da ilustre presença de Vossa Excelência, por meio dos advogados que a esta subscrevem, com poderes constantes na procuração em anexo (Doc. 1), com supedâneo no art. 102, §1º, da c/c o art. 103, VIII, ambos da CRFB/1988, bem como na íntegra da Lei nº 9.868/1999 oferecer

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI),
com pedido de Medida Cautelar

em desfavor do Artigo 29, da Lei federal nº 12.846/2013, que busca dispor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos tidos como contrários à Administração Pública.

Na prática, o artigo fulminado acaba por permitir a **sobreposição de competências sancionadoras por diferentes órgãos da Administração** e a



subsunção de uma mesma conduta em diferentes tipos infracionais, o que vilipendia a CF/88, ao permitir a ocorrência do chamado *bis in idem*, no particular, ao permitir a sobreposição de sanções com relação aos mesmos fatos, em acordos de leniência firmados pela CGU.

Conforme salientamos, a norma constante do Artigo 29 do referido diploma, ao buscar estabelecer punições a atos que venham a ferir os corolários administrativos, deixou de garantir o caráter **integrativo e harmônico** dos múltiplos regimes jurídicos de responsabilização das pessoas jurídicas, violando diversos princípios constitucionais e impondo inefetividade aos mecanismos sancionadores empregados.

A controvérsia ora levada a efeito ostenta evidente natureza constitucional, uma vez que sua aplicação, na prática, tem ocasionado **multiplicidade sancionatória advinda de diferentes entidades com competência para aplicação de sanções de direito administrativo, em razão dos mesmos fatos e em face das mesmas pessoas.**

2

No caso em apreço, a questão que se põe é também saber qual ou quais das possíveis interpretações do dispositivo impugnado estão amparadas pela Constituição – e qual ou quais não estão, devendo ser extirpadas do ordenamento.

O dispositivo impugnado pode e deve ser interpretado de modo que seu comando normativo reflita os valores e os limites constitucionais que o condicionam. No caso, como ficará mais bem evidenciado adiante, **deve-se excluir da ordem jurídica a interpretação conflitante com o princípio do *ne bis in idem*, esclarecendo-se o campo de alcance da ressalva de competências administrativo-sancionatórias.**

Essa aplicação corretiva, aliás, já guiou o Supremo Tribunal Federal em hipóteses outras de declaração de inconstitucionalidade, não consistindo o tema em matéria nova ou inovadora à jurisdição constitucional.

Tendo em vista o conjunto fático-normativo ora examinado na presente ADI, pode-se concluir que a norma combatida, ao instituir verdadeiro *bis in idem* em matéria sancionatória, viola, frontalmente, a CRFB/1988, por transgredir o conteúdo dos direitos e garantias fundamentais, notadamente os Artigos (i) 1º,



caput e incisos I e IV; **(ii)** 3º, inciso II; **(iii)** 5º, incisos XXXVI e LIV e §2º; **(iv)** 37, *caput*; **(v)** 170,, bem como; **(vi)** os princípios implícitos da proporcionalidade em sentido estrito, da vedação ao retrocesso e da vedação à proteção deficiente.

I – DO OBJETO DA AÇÃO

1. A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por objeto a incompatibilidade de certas interpretações do artigo 29, da Lei Federal nº 12.846/2013 com ordenamento constitucional.
2. Nesse sentido, transcreve-se, abaixo, a íntegra do artigo do qual decorre a interpretação inconstitucional impugnada nesta ação constitucional:

LEI FEDERAL N. 12.846, DE 1 DE AGOSTO DE 2013.

Art. 29º O disposto nesta Lei não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica.

3. Como dito alhures, a interpretação ora impugnada, em que pese decorrente de dispositivo editado segundo o bom interesse do legislador, abriu caminho para aplicações flagrantemente inconstitucionais da norma.
4. Estas estão consubstanciadas, especialmente, na **multiplicidade de competências administrativas e consequente sobreposição negocial e/ou sancionatória em razão da descoordenação institucional** no microssistema sancionador definido por aquele diploma.



5. Isso porque, ao estabelecer que as competências do CADE, do Ministério da Justiça e da Fazenda não são excluídas pela atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), a Lei federal nº 12.846/2013 permite que os mesmos fatos considerados ilícitos e qualificados também como infrações à ordem econômica sejam analisados e julgados por diferentes órgãos estatais de controle, mesmo que isso resulte em decisões distintas e em acúmulo de sanções contra a mesma pessoa jurídica.
6. Esse dispositivo pode ser interpretado, por exemplo, no sentido de que, ainda que uma empresa celebre acordo de leniência com a CGU no âmbito administrativo, o CADE, o Ministério da Justiça ou da Fazenda poderiam instaurar novos processos sobre os mesmos fatos, desde que os considerem ofensivos à ordem econômica — o que representaria a desconsideração do acordo previamente firmado com outro ente da Administração Pública e, outrossim, a evidente ofensa à vedação constitucional ao *bis in idem*.
7. Além disso, a interpretação inquinada viola regras e princípios constitucionais da moralidade, da segurança jurídica, da confiança legítima e da eficiência, como também propicia o surgimento de antinomia e paradoxos normativos, vindo a resultar numa **aplicação errática e tumultuária do direito sancionador**, instalando verdadeiro **caos normativo** e dificultando, por conseguinte, que a norma logre a finalidade almejada pelo legislador, qual seja, a de remediar atuações contrárias à Administração.
8. Assim, pode-se dizer que a aplicação errática e tumultuária decorrente da aplicação do vergastado Artigo 29 expressa-se, em duas vertentes, pelos conflitos: (i) de atribuições intra-institucionais no âmbito do Poder Público, bem como; (ii) de natureza normativa, relativa ao próprio microssistema em si.



9. Em conformidade com os termos da Lei nº 9.868/1999 e do artigo 103, VIII da Constituição Brasileira, **o Partido XXXXX possui legitimidade universal** para promover a presente ação constitucional, uma vez que é partido político devidamente constituído e possui representação no Congresso Nacional.
10. Assim, é desnecessário, segundo a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a demonstração do requisito de pertinência temática (ADI 1.407-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 7.3.1996, e ADI 1.396- MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 7.2.1996).
11. Sobre o tema, confira-se, ainda, voto do Ministro Cezar Peluzo na questão de ordem da ADPF 54 (ADPF 54-QO/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ 31.08.07). E, ainda no mesmo sentido, a ADIs 1096 e 1407, que assentaram o seguinte:

PARTIDO POLÍTICO - PERTINENCIA TEMATICA - INEXIGIBILIDADE (...) O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. STF, ADI 1096 MC/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 22.09.1995.



PARTIDO POLÍTICO - AÇÃO DIRETA - LEGITIMIDADE ATIVA - INEXIGIBILIDADE DO VÍNCULO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. - Os Partidos Políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, argüir, perante o Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática. ADI 1407 MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 24.11.2000.

12. Sendo certo que o autor da presente demanda é Partido Político com representação no Congresso Nacional, não há óbices à propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, do ponto de vista da legitimidade Ativa. Desse modo, a agremiação partidária autora é parte legítima para a propositura da presente Ação.
13. Assim, não havendo dúvidas acerca da legitimidade ativa do Autor, resta evidenciar que, nos termos da Constituição Federal de 1988, artigo 102, I, "a", caberá Ação Direta de Inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo federal ou estadual junto ao Supremo Tribunal Federal. Nestes casos, leciona a jurisprudência, impende considerar a Carta da República como parâmetro de controle, como é o caso na presente Ação Direta.
14. **A respeito de seu cabimento**, cumpre relevar que a presente Ação se volta contra as interpretações do artigo 29 da Lei n.º 12.846/2013 que inquinam sua aplicação de inconstitucionalidades, ao possibilitar a multiplicidade sancionatória relativamente ao mesmo fato. Diante do cenário impugnado, como será demonstrado, violam-se inúmeros dispositivos constitucionais, entre os quais os artigos 1º, caput e incisos I e IV, 3º, inciso II, 5º, incisos XXXVI e LIV, e parágrafo 2º, 37, caput, e 170.



15. Dessa forma, a pretensão compatibiliza-se com a hipótese de cabimento do controle concentrado de constitucionalidade prevista no art. 102, I, “a”, da Constituição, uma vez que se tem por objeto controvérsia constitucional relativa à previsão de lei federal promulgada durante a vigência desta mesma Carta.
16. Pretende-se adequar a interpretação da norma para afastar os sentidos atribuídos ao art. 29 da LAC que sejam contrários à ordem constitucional vigente. Como será discutido com maior vagar mais adiante, a interpretação literal e isolada do dispositivo citado tem implicado, na prática, o exercício de competências sancionatórias redundantes por diferentes instâncias administrativas (Controladoria-Geral da União, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda), relativas aos mesmos fatos e aos mesmos sujeitos passivos. Em tal cenário, estar-se-ia admitindo uma prática absolutamente prosrita em nossa ordem constitucional: o *bis in idem*.
17. O dispositivo impugnado comporta interpretação conforme a Constituição, de modo a compatibilizar sua aplicação com os valores e limites constitucionais que o regem. No caso, impõe-se afastar a leitura que legitime a ofensa ao princípio do *ne bis in idem*, de maneira a delimitar o alcance das competências sancionatórias ressalvadas. Consigne-se que referida técnica corretiva já foi empregada pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes de controle concentrado¹.

¹ Mencionem-se os seguintes casos no STF: a) na ADI 1.150 (DJ de 17.04.1998), deu-se provimento à demanda para declarar que os §§ 3º e 4º do art. 276 da Lei Estadual 10.098/94 “só são constitucionais com a interpretação que exclua da aplicação deles as funções ou empregos relativos a servidores celetistas que não se submeteram ao concurso aludido no art. 37, II, da CF”; b) na ADI 1.127 (DJ de 17.5.2006), adotou-se interpretação conforme do art. 50 da Lei n.º 8.906/1994 para compreender-se a palavra “requisição” como dependente de motivação, compatibilização com as finalidades da lei e atendimento de custos da requisição; c) na PET 3.388 (DJ de 19.3.2009), foram pontuados fundamentos constitucionais e salvaguardas institucionais condicionantes da demarcação legítima de terras indígenas; d) na ADPF 54 (DJ de 12.4.2012), ainda que a decisão haja sido de declaração de nulidade parcial sem redução de texto, houve viés aditivo no sentido



18. A controvérsia ora submetida ao controle jurisdicional concentrado consiste em identificar quais interpretações do preceito legal se coadunam com a Constituição e, de outro lado, quais devem ser expurgadas por incompatibilidade material. A técnica evocada encontra respaldo no art. 28, parágrafo único, da Lei n.º 9.868/1999, voltada a afastar as inconstitucionalidades decorrentes de interpretações incompatíveis com a ordem constitucional.
19. No exercício de tal juízo de constitucionalidade, evidencia-se que a **interpretação conforme à Constituição, relativamente ao artigo 29 da Lei 12.846/2013, conduz ao inequívoco entendimento de que as competências do CADE e dos Ministérios da Justiça e da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica não alcançam a pessoa jurídica que responder ou houver respondido a processo sancionatório perante a CGU pelo mesmo fato.**
20. Por essas razões, demonstra-se que o instrumento ora eleito se revela idôneo para o reconhecimento da interpretação conforme, nos moldes de cabimento comportados pelo art. 102, I, “a”, da Constituição Federal.

III – DAS INCONSTITUCIONALIDADES ARGUIDAS. RETROCESSO CARACTERIZADO. VIOLAÇÃO À CRFB/1988: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE, SEGURANÇA JURÍDICA, CONFIANÇA E EFICIÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

de eliminar-se do campo de incidência dos art. 124, 126 e 128, I e II, do Código Penal hipóteses de interrupção de gravidez de fetos anencéfalos.



21. É corrente a discussão a respeito da sobreposição de múltiplos regimes sancionadores, a desafiar esforços de cooperação institucional entre as diferentes entidades ².
22. Convenciona-se definir o arranjo brasileiro de controle de atos contrários às boas práticas administrativas, no sentido de propiciar uma *accountability*, junto ao Poder Público, como uma verdadeira política pública, cujo objetivo é o controle de atos contrários às boas práticas administrativas por meio de determinados atores e ferramentas, reunidos em diferentes instituições que guardam, em alguma medida, certo grau de interdependência.

² Citem-se alguns dos estudos produzidos sobre o tema: FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. **Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do *bis in idem***. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 91-112, mai./ago. 2018; MESQUITA NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral. **Estado investidor e governança**. Tese (doutorado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2019. CARSON, Lindsey D. PRADO, Mariana Mota. *Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: lessons from the Brazilian case*. The Quarterly Review of Economics and Finance, Urbana, v. 62, p. 56-65, nov. 2016; POWER, Timothy. TAYLOR, Matthew M. *Accountability institutions and political corruption in Brazil*. In: ____; ____ (Eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame-IN, USA: University of Notre Dame Press, 2011. FARACO, Alexandre D., **Lei de Defesa da Concorrência e Lei Anticorrupção: sobreposições e conflitos normativos**. Revista de Direito Público da Economia, v. 59, p. 9-23, 2017; MENDES, Gilmar Ferreira. FERNANDES, Victor Oliveira. **Acordos de leniência e regimes sancionadores múltiplos: pontos de partida para uma integração constitucional**. In: DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Inovações no sistema de justiça: meios alternativos de resolução de conflitos, justiça multiportas e iniciativas para a redução da litigiosidade: estudos em homenagem a Múcio Vilar Ribeiro Dantas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 65-107; PIMENTA, Raquel de Mattos. **A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção**. São Paulo: Blucher, 2020; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; TAMASAUKAS, Igor Sant'Anna. **A leniência anticorrupção: primeiras aplicações, suas dificuldades e alguns horizontes para o instituto**. In: BOTTINI, Pierpaolo Cruz; MOURA, Maria Thereza de Assis (Coord.). Colaboração premiada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 237-254; VIANNA, Marcelo Pontes. SOUZA, Renato Machado de. **A pluralidade de regimes sancionatórios e institutos de leniência: uma proposta de aplicação dos institutos da double jeopardy clause e o excesso punitivo**. In: SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luis Felipe Schneider; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Coord.). **Justiça consensual: acordos penais, cíveis e administrativo**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 867-894.



23. Neste cenário, constata-se, da perspectiva da atuação das entidades implicadas no microssistema sancionador, a sobreposição de condutas e de consequências jurídicas, como analisa Maíra Rocha Machado³.
24. Reproduzem-se procedimentos investigatórios a respeito de um mesmo fato em instituições diversas, sob a justificativa da “autonomia institucional”, que na prática se traduz em **verdadeiro insulamento e desconsideração da atuação das demais entidades do microssistema, degenerando-se para uma “indiferença” entre as instituições que atuam sobre os mesmos fatos.**
25. Decerto tais circunstâncias assumem expressões ainda mais dramáticas no tocante às consequências desta atuação sobreposta, notadamente as negociais e as sancionadoras, dada a multiplicidade de obrigações de leniência e de sanções aplicadas. Com efeito, ao abnegar uma atividade punitiva única, em detrimento da “unidade do jus puniendi do Estado”, como proposto por Keity Saboia⁴, malferem-se inúmeros princípios constitucionais e mesmo subverte-se a integridade do ordenamento jurídico, conforme será mais adiante minudenciado a respeito da criação inconstitucional de antinomias normativas.
26. Nesse sentido, conforme defende Helena Regina Lobo da Costa ⁵ ao propor um “núcleo comum” entre o direito penal e o direito administrativo, a aplicação de sanções aos particulares, mesmo na esfera administrativa, implica uma “(...) atividade que, pela sua própria natureza, exige legitimação, limitação, garantias e procedimentos próprios”.

³ MACHADO, Maíra Rocha. **Independência como indiferença: ne bis in idem e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção.** *Direito, Estado e Sociedade*, n. 55, jul/dez 2019, p. 257-295.

⁴ SABOYA, Keity. **Ne bis in idem. História, Teoria e Perspectivas.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014, p. 153-155.

⁵ COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito administrativo sancionador e direito penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada.** In: **Direito administrativo sancionador.** BLAZECK, Luiz Mauricio Souza; MARZAGÃO JR., Laerte I. (Coord). São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 112.



27. Tais predicados da atividade sancionadora devem ser estritamente observados pelas autoridades administrativas do microssistema legal e, por isso, a sobreposição institucional afigura-se tão anacrônica com a caracterização de referidas atribuições.
28. Faz-se necessária uma leitura adequada à Constituição da independência institucional para processar, negociar e julgar, pois, ao final, todos se submetem a um único Estado soberano, ao qual é conferido o direito e a obrigação de apenar os malfeitores, observando a proporcionalidade e a justiça.
29. Competências de processar, negociar e julgar não podem significar autonomia para cada núcleo de competência conduzir, de forma indiferente e impermeável, procedimento administrativo sancionador em face de um mesmo agente pelo mesmo fato punível.
30. Ocorre que, como se demonstrará, o mau funcionamento das instituições denota nada mais, nada menos, que o mau funcionamento do próprio ordenamento. Na argumentação que segue, sublinham-se as entidades que compõem o microssistema sancionador nacional, bem como as funções a elas atribuídas, para construir uma perspectiva de análise do fenômeno jurídico derivado e que diz respeito, em essência, à descoordenação institucional. Além disso, pelas mesmas lentes, propõe-se a solução para a retomada da constitucionalidade no arranjo jurídico em comento.
31. A respeito da interação entre unidades de competências quaisquer, seja interna ou externamente às instituições, relevante a concepção de Adolf Merkl⁶, que preconiza a razão de existir das mesmas em vista da função que lhes é atribuída. O excerto abaixo esclarece sua proposição:

⁶ MERKL, Adolf. **Teoría general del derecho administrativo**. Granada: Editora Comares, S.L., 2004, p. 369-389.



“(...) se nos apresenta como função de um órgão toda participação na realização da ordem jurídica. Neste sentido amplo, toda função jurídica é função orgânica, já que o direito, para ser realizado, necessita de ações humanas. (...) toda função jurídica, pelo mesmo que é função de um órgão estatal, é uma função estatal. Porque o direito requer uma organização para poder ser realizado” (tradução livre).

32. O autor estende sua análise para conceituar o Estado como “uma organização qualificada”, qual seja, a organização jurídica ou, em outras palavras, “o conjunto exaustivo dos órgãos que servem à realização da ordem jurídica”, e complementa⁷:

“Como se trata de um problema de funções administrativas, o esclarecimento do problema orgânico fundamental da teoria do direito administrativo e a análise do conceito de Estado implicado pelo de administração, constituem os pressupostos não éticos que nos permitem abordar brevemente este problema funcional (...). A essência da autoridade se dá quando entre os poderes de um órgão executivo encontramos a competência para atos normativos ou para atos coercitivos (...)” (tradução livre)

33. A partir da exposição anterior, cumpre mencionar que, na acepção relativa às funções da atuação administrativa, o princípio da moralidade administrativa, consagrado no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei n.º 9.784/1999, pode ser compreendido para além de sua definição mais tradicional, representada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸, que o conceitua como “(...) a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade”, e por José dos Santos

⁷ MERKL, Adolf. Idem, p. 389.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Acesso em: 24 ago. 2023.



Carvalho Filho⁹, para quem “(...) o princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve (...) distinguir o que é honesto do que é desonesto”.

34. Com efeito, a moralidade administrativa vincula a autoridade ao sentido finalístico determinado pela lei e pelo ato concreto, fundamentado na mesma lei, inferindo-se que a finalidade que determina o valor moral da conduta do administrador é atrelada à competência legal atribuída ao órgão administrativo que compõe.

35. Nesse mesmo sentido, discorreu Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁰, para quem a moralidade administrativa diz respeito a uma *“peculiar derivação dos conceitos de legitimidade política e de finalidade pública, (...) pois é a partir da finalidade, sempre legislada, que ela é prevista em abstrato, e a partir da legitimidade, como o resultado da aplicação, que ela se define em concreto”*. E complementa: *“[p]or isso, além da hipótese de desvio de finalidade, poderá ocorrer imoralidade administrativa nas hipóteses de ausência de finalidade e de ineficiência grosseira da ação do administrador público, em referência à finalidade que se propunha atender”*.

36. Não é por outra razão que a abordagem original da moralidade foi introduzida no Direito Administrativo a partir da discussão sobre a figura do desvio de finalidade, comumente se associando ao referido instituto, segundo discorre José Guilherme Giacomuzzi¹¹.

37. O referido autor recorda que há, ademais, outro conteúdo normativo inerente ao princípio da moralidade administrativa, relacionado à boa-

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Acesso em: 24 ago. 2023.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 978-85-309-5372-0. Acesso em: 24 ago. 2023.

¹¹ GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2013.



fé objetiva, que veda, por exemplo, comportamentos contraditórios por parte do Poder Público¹².

38. A moralidade imbui a atuação administrativa de uma intenção ética dirigida aos administradores, de modo a fomentar uma Administração honesta, funcional e coerente. A esse respeito, cite-se a seguinte passagem de autoria de Irene Patrícia Nohara, que provê densidade ao sentido aqui endereçado: “[a] posituação da moralidade como princípio assegura ao intérprete mecanismo para obrigar juridicamente a Administração não apenas a seguir um comportamento legal, mas também ético (...)”¹³.

39. Assim, a moralidade administrativa representa um instrumento jurídico para impor à Administração Pública a atuação em conformidade com a boa-fé objetiva e com as finalidades públicas pertinentes a dado caso concreto.

14

40. Todavia, face às atuações sobrepostas das instituições que assumem parcelas de atribuições relativas ao mesmo fato, vulneram-se ou mesmo esvaziam-se as funções das atividades persecutórias no microssistema do direito administrativo sancionador, por meio de medidas redundantes que contradizem ou enfraquecem a finalidade das atividades que lhe são afins, sejam elas relativas à investigação, ao sancionamento ou à colaboração (mediante acordos de leniência, por exemplo).

41. Além do esgarçamento da moralidade administrativa, a descoordenação referida também acaba por minar a previsibilidade e a confiança legítima dos particulares em relação à atuação administrativa, que se identificam com o valor da segurança jurídica,

¹² GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – história de um conceito. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 24, 2004, p. 230.

¹³ NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771325.



norteador de toda a atuação estatal e fundamento para diversas condutas dos particulares.

42. Para além da previsão constitucional, no art. 5º, inc. XXXVI, da Carta Maior, segundo o qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, a veemência da adoção do princípio no ordenamento jurídico nacional se dá como decorrência lógica do Estado Democrático de Direito (art. 1º) e é demonstrada por dispositivos da legislação infraconstitucional, notadamente a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.
43. Constata-se que a atuação sobreposta e descoordenada de uma multiplicidade institucional que macula o microssistema de direito sancionador nacional ofende as dimensões da segurança jurídica.
44. Ora, os termos da penalidade administrativa imposta no âmbito de uma entidade poderão ser contrariados em outra que impuser sanção de dosimetria ou medida diversas, de forma que tanto a expectativa de manutenção dos termos da sanção, como a estabilidade da mesma, são comprometidas. O mesmo se dá nas relações de colaboração, em que os termos de um acordo celebrado com uma entidade são frequentemente desconsiderados por outra.
45. Referidos comportamentos contraditórios violam o sistema de preclusões processuais, notadamente a preclusão consumativa, que se relaciona, de seu turno, com a coisa julgada administrativa e a eficácia subjetiva da decisão sancionadora, que é “vinculativa para a administração pública em toda a sua linha hierárquica (vinculação vertical), assim como para as demais autoridades colaterais (vinculação colateral)”, conforme preceituam Eduardo de Sampaio Leite Jobim e Rafael Maffini ¹⁴. Dada a inafastabilidade da jurisdição, nos termos do art. 5º, inc. XXXV, da CF, excetua-se da vinculação

¹⁴ JOBIM, Eduardo de Sampaio. MAFFINI, Rafael. **Coisa julgada administrativa e o dever público da administração de incrementar a segurança jurídica**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Volume 40.1, jan./jun. 2020, p. 71-92.



aludida o Poder Judiciário, que pode exercer o controle de legalidade do ato.

46. Por outras palavras, se, a respeito de determinada conduta, a Administração, por intermédio de um de seus diversos órgãos, já proferiu juízo de valor e, por isso, aplicou determinada sanção, veda-se aos demais órgãos de toda a esfera administrativa pronunciarem-se a respeito e novamente exercerem a função sancionadora. Como se intui, esta ideia encontra-se intimamente associada aos princípios constitucionais ora articulados.

47. Por sua vez, a proteção à confiança legítima (*Vertrauensschutz*), princípio de intersecção entre a moralidade administrativa e a segurança jurídica, que evoca a expectativa de estabilidade das relações jurídicas e condutas estatais, encontra-se igualmente abrangida pela discussão ora encetada.

16

48. A respeito do seu conteúdo, vale a menção do seguinte excerto da obra de Odete Medauar¹⁵, que o identifica com a confiança dos indivíduos na subsistência das normas: “(...) [a]presenta-se mais ampla que a preservação dos direitos adquiridos, porque abrange direitos que não são ainda adquiridos, mas se encontram em vias de constituição ou suscetíveis de se constituir; também se refere à realização de promessas ou compromissos da Administração que geraram, no cidadão, esperanças fundadas”.

49. Em consonância com o exposto, Almiro do Couto e Silva¹⁶ expõe que o princípio da proteção à confiança impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos vantajosos aos destinatários, ainda que ilegais, bem como lhe atribui consequências patrimoniais por essas alterações.

¹⁵ MEDAUAR, Odete. **Segurança e confiança legítima**. In: ÁVILA, Humberto (Org.). Fundamentos do Estado de direito: estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 107.

¹⁶ COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, v. 237, 2004, p. 271-316.



50. No mesmo sentido, a celebração de acordo de colaboração com autoridade competente para o exercício da função administrativo-sancionatória gera no leniente a justa expectativa de que seus termos serão respeitados pelo Estado como um todo, vedando-se a deflagração de múltiplos processos sobre o mesmo fato.
51. Do contrário, sequer haveria incentivo à leniência. Neste quadrante, as situações jurídicas devem se estabilizar, incluindo aquela correspondente à imposição da sanção. Trata-se, novamente, da deferência à coisa julgada administrativa.
52. Como salientou Victor Rufino, em obra seminal acerca do tema, *“poucos eventos podem ser mais perniciosos à credibilidade de um programa de leniência do que o descumprimento, pela autoridade, das imunidades conferidas pela colaboração efetiva do beneficiário. A instabilidade daí derivada quase certamente faria pender a balança decisivamente pelo silêncio e tornaria o jogo elaborado pelo formulador do programa um exercício de futilidade, se considerada a premissa de que se deseja obter mais confissões.”*¹⁷
53. Dessa forma, o exercício da função sancionadora por instituição diversa daquela que primeiro aplicou sanções ao administrado – ou com este celebrou acordo – acarreta, a um só tempo, a violação aos princípios constitucionais da moralidade administrativa, segurança jurídica e confiança legítima ¹⁸, além de expressar a notória incoerência da Administração no contexto do microssistema sancionador nacional.

¹⁷ RUFINO, Victor. **Elementos indispensáveis às leniências**: o exemplo do Cade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 60, grifamos.

¹⁸ Relevante pontuar o valor da integridade incorporada como princípio da governança pública pelo Decreto n.º 9.230/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu art. 3º, II. “Integridade é qualidade do que é íntegro, isto é, algo ou uma atitude/comportamento que tenha inteireza, plenitude, que é transparente, não esconde, atua com verdade, mantém a palavra. Organizações íntegras são as que cumprem com aquilo que prometem, que se preocupam com o impacto de suas ações, atuando com responsabilidade e responsividade, procurando não corromper, não enganar, não assediar ou discriminar” (NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**, cit.).



54. Em consonância com o exposto, os princípios referidos foram articulados na composição de acórdão de lavra desta Corte, referente à colaboração com investigações na esfera administrativa:

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. **MÚLTIPLAS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE AS ENTIDADES E HARMONIZAÇÃO DAS SANÇÕES PREMIAIS. TENTATIVA DE COLABORAÇÃO TRAVADA DIRETAMENTE COM O TCU. PARECER FAVORÁVEL DA ÁREA TÉCNICA DO TRIBUNAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. REJEIÇÃO DA COLABORAÇÃO PELO PLENÁRIO DO TRIBUNAL POR AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. BOA-FÉ OBJETIVA E PROIBIÇÃO DE COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. SEGURANÇA CONCEDIDA.** (...). 5. Ainda que não se cogite de direito líquido e certo à obtenção dos benefícios de colaboração, a estruturação de qualquer estratégia de consensualidade da Administração Pública deve se pautar em regras transparentes, que possibilitem ao administrado ter ciência acerca dos parâmetros que orientarão a análise da sua proposta. **6. No caso, houve a adoção de comportamentos contraditórios na sinalização de possibilidade de acordo com a impetrante, na medida em que as manifestações técnicas geraram confiança legítima de que não havia óbices legais à colaboração.** 7. A simples divergência dos órgãos internos do TCU quanto à possibilidade jurídica em tese de



colaboração em controle externo, por si só, não configura fundamentação idônea para que sejam sumariamente desconsiderados os esforços colaborativos e as informações prestadas pela impetrante sobre os ilícitos apurados. 8. Devem ser minimamente estabilizadas as possíveis repercussões de uma eventual desistência ou insucesso da colaboração, fixando-se limites à própria utilização de documentos e provas apresentados nas tratativas em uma eventual atuação repressiva. 8. Segurança concedida. (MS 36526, Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30/03/2021)

55. No julgado, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a violação ao princípio da confiança legítima por negativa não fundamentada de celebração de acordo de colaboração com as investigações por parte do Plenário do Tribunal de Contas da União, a despeito das manifestações favoráveis do Ministério Público Federal e do órgão técnico do próprio TCU.
56. Situações como essa ensejam consequências deletérias à coerência do sistema jurídico e têm como expressões práticas a redução de incentivos à adesão a procedimentos consensuais de investigação, como os acordos de leniência, uma vez que as informações providas pelo leniente poderão voltar-se contra si, além de gerar prejuízo à sobrevivência das empresas, desfalcadas em razão das diversas punições pecuniárias pelo mesmo fato, o que compromete o setor da infraestrutura e a economia nacional como um todo.
57. Nesse contexto, a atuação disfuncional identificada também fulmina o princípio constitucional da eficiência administrativa, sobretudo porque há atuações concomitantes das entidades encarregadas da apuração dos ilícitos, sem que se empreguem esforços reais de coordenação entre as mesmas.



58. O princípio da eficiência aproxima-se do princípio da moralidade no tocante à atuação administrativa para obtenção de finalidades públicas, denotando o emprego racional de recursos para atingir os objetivos públicos. Nesse sentido, explica Alexandre Santos de Aragão¹⁹: “(...) um ato ou lei (ou a sua aplicação em determinado caso concreto) indubitavelmente ineficiente é inconstitucional por violação do caput do art. 37 da Constituição Federal. O princípio da eficiência é um instrumento de se garantir que os objetivos da lei (*rectius*, do ordenamento jurídico) sejam alcançados”.
59. A consecução da finalidade pública de repressão e prevenção dos ilícitos já é realizada quando imposta – ou proveniente de concertação administrativa – a sanção pela primeira entidade integrante do microsistema, que, assim, exaure a função pública relativa a referido fim.
60. Nesse sentido, a renovação da atividade sancionadora concernente aos mesmos fatos, para além da total ausência de utilidade, destitui o sistema – que pretensamente visa a defender – de sua necessária eficiência.
61. A violação ao princípio da eficiência é especialmente percebida no âmbito dos programas de leniência, cujos objetivos são prejudicados pela atuação sobreposta e descoordenada das instituições. Conforme estudo recentemente publicado pela OCDE, intitulado “O futuro dos programas da leniência efetivos” (2023), *“quando existem programas de leniência em diferentes áreas de política e eles não estão coordenados, os incentivos para solicitar a leniência em um programa podem ser reduzidos, pois o beneficiário da leniência estará exposto ao risco de condenação em outro campo de política”* ²⁰.

¹⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**, 2ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-4882-5.

²⁰ Tradução livre: “The risk is bi-directional, as when leniency programmes under different policy areas exist and they are not co-ordinated, incentives to apply for leniency under one programme may be reduced as the leniency recipient will be exposed to the risk of conviction under the other policy field”. OECD (2023), **The Future of Effective Leniency Programmes: Advancing**



62. Noutro vértice, em atenção à multiplicidade de interesses públicos coexistentes ou à predominância do interesse público primário, compreendido como a dimensão pública dos interesses individuais ou o plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade²¹, é importante considerar que não há violação à indisponibilidade do interesse público ou qualquer renúncia de competência quando as atribuições das entidades integrantes do microssistema são coordenadas.
63. Isso porque, à parte da discussão sobre a indisponibilidade do interesse público, eventual organização que suprima a sobreposição de funções, notadamente a repetição da atividade colaborativa ou sancionadora pelo mesmo fato, não gera a renúncia àquele, mas sim a sua tutela, na medida em que possibilita a racionalidade do sistema e a confiança nas instituições, entre outros benefícios gerais, como enuncia em sua tese de doutorado Maria Virginia Nabuco Do Amaral Mesquita Nasser ²².
64. Em evidência, ao aplicar determinada sanção em virtude de ilícito, a autoridade ou entidade age em favor do interesse público primário da Administração Pública, pertencente à própria União. Por tal razão, não podem outras entidades repetir, em defesa do interesse da mesma pessoa política, as mesmas funções derivadas da sanção imposta.
65. Repise-se que as posturas aqui clamadas não implicam a supressão das competências institucionais de quaisquer das entidades incumbidas da apuração de ilícitos.

Detection and Deterrence of Cartels, OECD Competition Policy Roundtable Background Note, p. 26, grifamos. Disponível em: www.oecd.org/daf/competition/the-future-of-effective-leniency-programmes-2023.pdf. Acesso em: 8 jun. de 2025.

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 66.

²² MESQUITA NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral. **Estado investidor e governança**. Tese (Doutorado). Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2019, p. 101-103.



66. Ao contrário: a coordenação das atuações institucionais, evitando a duplicação da função sancionadora já exercitada, compagina o exercício das competências residuais que subjazem ao fato anteriormente apenado, quais sejam, a fiscalização mútua entre as instituições, aquisição de expertise nas atividades de cada qual, troca de informações, apuração de fatos que não foram objeto do procedimento de investigação, entre outras.
67. Tudo, em suma, beneficia a eficácia da própria política defendida pelo diploma combatido e, por tabela, o interesse público e o próprio Poder Público.
68. Nessa toada, a impressão de racionalidade interna ao sistema sancionador baseia-se na ideia de unidade da ordem jurídica que, por meio de suas instituições, não pode tolerar comportamentos contraditórios do Poder Público (*venire contra factum proprium*), como a imposição de sanções administrativas em duplicidade que invalidem a eficácia de todo um sistema jurídico-legislativo cujo foco se dá exatamente no que diz respeito ao combate a atos ilícitos.
69. Em sentido análogo ao aqui defendido, Helena Regina Lobo da Costa sustenta a consideração da interdependência entre as instâncias administrativas e penais, a fim de se evitar o *bis in idem* na atividade sancionadora de ambas ²³, em favor de um “*sistema jurídico estruturado e dotado de racionalidade interna*”.
70. Ora, se instituições pertencentes a braços estatais diversos (Executivo e Judiciário) não podem impor sanções decorrentes do mesmo fato na hipótese de as mesmas sanções já terem sido aplicadas pela outra, com maior razão sanções de mesma natureza aplicadas dentro da própria estrutura administrativa federal de anticorrupção (como no caso da

²³ COSTA, Regina Helena Lobo da. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador: ne bis in idem como política integrada**. 2013. Tese (Livre-docência) – Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 119.



sanção firmada em acordo de leniência pela CGU e da sanção imposta pelo CADE) não podem ser repetidas por força dos mesmos fatos já sancionados, em benefício da “unidade da ordem jurídica”, expressão da soberania nacional.

71. A moralidade, a segurança jurídica, em seu desdobramento da confiança legítima, e a eficiência administrativa, sendo valores albergados na Constituição Federal (arts. 1º, 5º, XXXVI, e 37, *caput*), pressupõem um estado de coisas, na acepção de Humberto Bergmann Ávila²⁴, no qual o Estado – nele incluída a Administração Pública – seja considerado uno, e as subdivisões existentes, em razão da distribuição de competências autônomas entre suas entidades ou órgãos – autonomia que não deve representar indiferença²⁵ à atuação das demais, sob pena de atuações descoordenadas e sobrepostas –, não imponham prejuízos ao administrado em razão de conflitos de atribuições internas à pessoa política à qual se vinculam.

23

72. Evidencia-se, portanto, que, no contexto do microssistema trazido pelo diploma em que está contido o Art. 29, a multiplicidade do exercício da atividade sancionadora que se pratica com fundamento na interpretação inconstitucional do referido artigo, com a consequente multiplicidade de colaborações e sanções relativas ao mesmo fato, não só viola frontalmente a Constituição Federal, como também, em um senso prático, representa a disfuncionalidade categórica do sistema brasileiro de responsabilização de pessoas jurídicas.

²⁴ O autor (ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 73-82) trata da distinção entre regras e princípios a partir de, basicamente, cinco critérios, sendo o referido na presente passagem o da “natureza do comportamento prescrito”, ou seja, o modo pelo qual regras e princípios prescrevem comportamentos. Para o autor, enquanto regras são “normas imediatamente descritivas”, princípios são “normas imediatamente finalísticas”, ou seja, concebem determinado estado de coisas almejado em dado contexto.

²⁵ MACHADO, Maíra Rocha. **Independência como indiferença...**, cit., p. 257-295.



IV. DO CONFLITO DE NORMAS NO SISTEMA SANCIONADOR BRASILEIRO

73. Ao lado da multiplicidade institucional que provoca as distorções inconstitucionais no sistema brasileiro sancionador previsto na LAC, em relação ao concurso de tipos sancionadores aplicados ao mesmo fato, configura-se o fenômeno designado como “conflito aparente de normas”, tema sobre o qual extensamente se debruçaram inúmeros filósofos do Direito e com fundamento no qual esta Corte proferiu diversos pronunciamentos de mérito ²⁶.

74. Neste ponto é importante reiterar que o objeto central da presente Ação reside na violação do *ne bis in idem* e das demais normas constitucionais implicadas na multiplicidade sancionatória, decorrente da interpretação inconstitucional conferida ao art. 29 da Lei n.º 12.846/2013. Anote-se que a exposição do conflito de normas e de sua consequente sobreposição de competências sancionatórias não se reduz à controvérsia meramente infraconstitucional, uma vez que a opção por tal recorte de análise se constitui de desdobramento analítico da questão central ora examinada, qual seja, a inconstitucionalidade da duplicidade de sanções estatais pelo mesmo fato, impostas aos mesmos sujeitos.

75. A análise da multiplicidade institucional e da justaposição normativa, nesse contexto, não tem por finalidade evocar dúvida hermenêutica sobre normas infraconstitucionais, mas sim demonstrar que o vício de inconstitucionalidade derivado da interpretação inconstitucional do art. 29 da LAC engendra a sobreposição de sanções por distintas autoridades e a descoordenação do sistema sancionador nacional. A desarticulação do ordenamento, expressa na ausência de critérios

²⁶ Exemplificativamente, mencionem-se os seguintes precedentes: ARE 652777 RG, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2011; RE 647059 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13/03/2012; ADI 5624 MC-Ref, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2019.



claros de prevalência normativa e no acúmulo de procedimentos sancionadores sobre os mesmos fatos, não consiste apenas em um problema de técnica legislativa, mas um reflexo direto da inobservância das balizas constitucionais que vedam a duplicidade punitiva e da interpretação inconstitucional do dispositivo ora impugnado.

76. Feitas tais considerações, assume-se que, na atividade de aplicação da norma jurídica por força da competência conferida por lei, em muitas ou mesmo na maioria das vezes, o método subsuntivo não se afigura suficiente e, diante da complexidade do ordenamento, que implica ambiguidades, justaposições e dificuldades de toda sorte ao operador do direito, exsurtem as denominadas antinomias normativas. Estas designam “(...) o conflito entre duas normas, entre dois princípios, entre uma norma e um princípio geral de direito em sua aplicação prática a um caso particular”, na conceituação oferecida por Maria Helena Diniz ²⁷.

25

77. Tais conflitos ou sobreposições normativas, embora solucionáveis por técnicas extraídas da própria lógica do ordenamento jurídico, afiguram-se inevitáveis, dada a multiplicidade de “polos normativos” que podem ser mais ou menos considerados em espaços deliberativos, segundo o contexto contemporâneo que nos apresenta Chäim Perelman ²⁸.

78. Por essa razão, de acordo com seu entendimento, o Direito é, por excelência, um lugar de conflito de normas ²⁹. Nada obstante, o autor

²⁷ DINIZ, Maria Helena. **Conflito de normas**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 15.

²⁸ A esse respeito, confira-se GOLTZBERG, Stefan. **Perelman: L’argumentation juridique**. Paris: Editora Michalon, 2013, p. 110-112.

²⁹ “La reconnaissance du droit comme lieu de conflit fait écho aux tensions entre les multiples sources du droit que reconnaît le pluralisme juridique. La conception large des sources, par ailleurs, rend compte de la multiplicité des prémisses que peut solliciter le syllogisme judiciaire ou tout autre type de raisonnement. Le pragmatisme, la prise en compte des effets du droit, est une conséquence du pluralisme juridique. En effet, quiconque ne souscrit pas au pluralisme juridique trouvera de quoi subsumer les nouveaux instruments juridiques sous d’anciennes



exorta o operador do Direito a solucionar as antinomias normativas, de forma a justificar e delimitar o campo de aplicação de cada norma em conflito, a fim de reestabelecer a coerência do sistema jurídico, introduzindo *“distinções, destinadas a conciliar o que, sem elas, seriam inconciliáveis”* ³⁰.

79. Hebert Hart ³¹, de seu turno, apresenta uma postura mais cética quanto às regras jurídicas, em consideração à “textura aberta” do direito, já que o *“(...) sentido em que a linguagem da regra nos permitirá simplesmente escolher casos de aplicação facilmente recognoscíveis esboroa-se neste ponto: a subsunção e a extração de uma conclusão silogística já não caracterizam o cerne do raciocínio implicado na determinação do que é a coisa correta a fazer-se”*. Afirma o autor que o poder discricionário que é outorgado aos intérpretes pela própria linguagem pode ser muito amplo, de tal forma que a aplicação da regra *“(...) constitui na verdade uma escolha, ainda que possa não ser arbitrária ou irracional”*.

26

80. Porquanto toda organização que se configura como sistema deve alcançar sua função ou uma coerência interna, os conflitos de normas devem ser superados, a fim de se determinar a hipótese normativa que disciplina dada situação de fato, de maneira a se interpretar as regras para superar as antinomias normativas.

catégories, mais s’interdira dès lors une confrontation avec l’objet” (GOLTZBERG, Stefan, cit., p. 111).

³⁰ PERELMAN, Chaïm. **Tratado da argumentação: a nova retórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 470.

³¹ HART, Hebert L. A. **O conceito de direito**. 3ª ed. A. Ribeiro Mendes (Trad.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2001, p. 106-140. O filósofo concebe o sistema jurídico como um conjunto de regras primárias e secundárias. Em linhas gerais, as primeiras dispõem a respeito de direitos e obrigações, enquanto as últimas atribuem poderes. Entre as regras secundárias, destaca-se aqui a regra de julgamento, as quais “(...) além de identificar os indivíduos que devem julgar”, “(...) definirão também o processo a seguir”. Por outras palavras, dotam as autoridades da competência para julgar se as regras primárias foram violadas. Na hipótese suscitada nesta ação de controle de inconstitucionalidade, não há regra de julgamento que solucione de forma categórica a sobreposição de competências sancionadoras entre as diferentes entidades do microssistema anticorrupção.



81. Discerne-se em referido conflito a própria fonte da desorganização institucional anteriormente descrita, uma vez que foram desprezadas as soluções consagradas na teoria do direito a fim de harmonizar o ordenamento jurídico. A partir delas, deve-se reconhecer o predomínio da lei posterior e especial, qual seja, a Lei n.º 12.846/2013.
82. Especificamente em matéria de Direito Administrativo sancionador, José Bermejo Vera³² afirma que a própria natureza repressiva de tal função eleva os riscos de arbitrariedades e abusos de poder. Daí se infere a necessária disciplina jurídica que contemple mecanismos para evitar desvios, tal como o *bis in idem*.
83. Nesse sentido, imposta a sanção de natureza administrativa, não cabe replicar o exercício da competência administrativa para, assim, novamente apreciar e penalizar o mesmo fato.
84. Vale mencionar que a atuação voltada ao incremento da segurança jurídica na aplicação das normas é expressamente preconizada como parâmetro obrigatório às autoridades públicas, a teor do artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Com efeito, o dispositivo inaugura um verdadeiro dever funcional de reforço à segurança jurídica em favor da previsibilidade, coordenação e seriedade das condutas administrativas³³.
85. Referido imperativo de segurança jurídica se relaciona à vedação ao *bis in idem* ante a multiplicidade de instâncias sancionatórias e a profusão de atos normativos sobrepostos, impondo a interpretação do art. 29 da LAC de maneira a evitar a atuação punitiva arbitrária e tautológica relativa à mesma conduta infracional. A responsabilização nas instâncias administrativas deve se adequar às balizas constitucionais,

³² VERA, José Bermejo. **La potestad sancionadora de la Administración**. In: NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 254.

³³ RAMOS, André de Carvalho; GRAMSTRUP, Erik Frederico Gramstrup. **Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. p.406. ISBN 9786555597820. Acesso em: 11 jul. 2025.



repercutidas em nível legal, que viabilizem o exercício coerente e razoável das competências sancionatórias, evitando punições redundantes decorrentes dos mesmos fatos.

86. A eficácia dos parâmetros normativos para o aperfeiçoamento do cumprimento dos fins da Administração Pública, cuja atuação deve se expressar de maneira consentânea com os princípios da ordem constitucional vigente, perpassa, necessariamente, pelo reconhecimento da extensão dos efeitos vinculativos de uma decisão administrativa para a Administração Pública como um todo, em toda a linha organizacional hierárquica e colateral³⁴.

87. Assim, cumpre a esta Corte, confrontando o problema da inconstitucionalidade ora suscitada, exercer a função de guardião da Constituição, em observância às regras de legitimidade das decisões judiciais, referentes à motivação e à razoabilidade.

28

88. Em análise à cronologia legislativa do microssistema sancionador, verifica-se que a Lei n.º 12.846/2013 é posterior às demais leis que estabelecem competências para o sancionamento dos ilícitos praticados por pessoas jurídicas contra a Administração Pública³⁵.

89. Defende-se aqui a aplicação da Lei n.º 12.846/2013 não só pelo evidente critério temporal, já que se trata de lei posterior às demais, como também pelo fato de se tratar de lei especial.

³⁴ JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite; MAFFINI, Rafael. Coisa julgada administrativa e o dever público da administração de incrementar a segurança jurídica. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 40, n. 1, p. 71–92, jan./jun. 2020.

³⁵ Em especial, a Lei federal n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei federal n.º 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), as Leis federais n.º 8.666/1993 e 14.133/2021 (Lei Geral de Licitações e Contratos), e a Lei federal n.º 12.529/2011 (Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência). Mencione-se, em particular, que o art. 159 da Lei n.º 14.133/2021 prevê a aplicação sistêmica das sanções, ao definir que as infrações administrativas previstas em quaisquer leis de licitações e contratos públicos serão “apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida lei”.



90. Sublinhe-se que o próprio legislador infraconstitucional referendou o entendimento aludido, ao prever, na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021), que “(...) [o]s atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei” (art. 159).
91. Nos termos previstos, é reconhecido expressamente o caráter especial da Lei Federal n. 12.846, de 2013, para ela convergindo a apuração dos ilícitos tipificados nas demais leis relativas a contratações públicas. Dessa forma, em que pese seja lei posterior, a Lei n.º 14.133/2021 remete à aplicação da Lei Anticorrupção (LAC) em virtude do seu **caráter especial**.
92. O legislador igualmente referendou esse entendimento por ocasião da reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, a Lei n.º 14.230/2021 incluiu o §2º no art. 3º da Lei n.º 8.429/1992, afastando a sobreposição sancionatória ao estabelecer que “[a]s sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013.”
93. Com efeito, a hipótese aventada nesta ADI, referente à multiplicidade de atuação institucional pelas entidades e órgãos integrantes do microssistema sancionador, evoca a especialidade da Lei n.º 12.846/2013, em detrimento das demais leis que preveem infrações relativas aos mesmos fatos considerados no acordo.
94. A lei é especial “se possuir em sua definição legal todos os elementos típicos da norma geral e mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados *especializantes*”, como esclarece Maria Helena Diniz ³⁶.

³⁶ DINIZ, Maria Helena. **Conflito de normas**, cit., p. 39.



95. Menciona Norberto Bobbio que referido critério “*corresponde a uma exigência fundamental de justiça*”, no sentido da isonomia da norma, pois compreende “*um processo natural de diferenciação das categorias e a uma descoberta gradual, por parte do legislador, dessa diferenciação*”, em favor da regra de justiça do *suum cuique tribuere*, ou seja, dar a cada um o que é seu. Em sua concepção, a aplicação da lei especial representa, outrossim, “*um momento ineliminável do desenvolvimento do ordenamento*”.³⁷
96. Assim, a aplicação da regra geral no lugar da especial corresponderia a uma injustiça, pois implicaria tratamento igual de situações jurídicas diversas, bem como um obstáculo ao desenvolvimento do Direito.
97. Por compreender âmbito de aplicação distinto das demais leis, dado seu objeto, a Lei federal nº 12.846/2013 consiste, portanto, em lei especial. Por essa razão, prevalece sobre as demais, considerando que “*(...) a norma especial revoga a geral no que esta tem de especial, a geral só revoga a especial se alterar totalmente o regime no qual está aquela incluída*”, como aduz Ferraz Junior³⁸.
98. Ora, os tipos infracionais descritos na LAC cuidam da responsabilização de pessoas jurídicas por ilícitos perpetrados contra a Administração Pública nacional ou estrangeira e, por isso, melhor amoldam-se às peculiaridades de casos de ilícitos anticorrupção, de maneira a predominar no conflito com as demais leis. No sentido aqui sustentado, entre outros autores, posicionam-se Sebastião Botto de Barros Tojal ³⁹, Cristiana Fortini, Ariane Shermam e Wallace Paiva Martins Junior ⁴⁰.

³⁷ BOBBIO, Norberto, cit., p. 253-254.

³⁸ FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**, cit.

³⁹ TOJAL, Sebastião Botto de Barros. **Interpretação do artigo 30 da Lei 12.846/2013**. Revista dos Tribunais Online, 2014. Vol. 947/2014. P. 281-294.

⁴⁰ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 30. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.) e MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021. p. 342-345.



99. Verifica-se também que a LAC apresenta elementos especializantes relativos à presença de ilícitos de pessoas jurídicas que *“atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil”* (art. 5º).
100. Por fim, na Lei n.º 12.529/2011 (Lei do CADE), embora as infrações à ordem econômica previstas possam impactar a Administração Pública, não há como afastar a aplicação da LAC em seu favor, uma vez que, além de anterior, referido diploma não é específico quanto aos atos de pessoas jurídicas praticados com a Administração Pública.
101. As constatações permitem concluir que a licitude do emaranhado de funções distribuídas entre as entidades do microssistema sancionador nacional se condiciona ao reconhecimento da aplicação prevalente da LAC às hipóteses nela previstas como ilícitos, assim como suas demais disposições, por se tratar de norma posterior e especial.
102. De acordo com o diploma aludido, *“[n]o âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento”* (art. 8º, §2º).
103. Portanto, em termos de competência no âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU corresponde ao órgão central do arranjo sancionador, responsável ou por instaurar os processos, ou para avocá-los, caso já instaurados em outras instâncias, acompanhando seu andamento para que assim possa corrigir eventuais desvios em relação às previsões da lei especial, a LAC.
104. Conclui-se, assim, que as sanções impostas em outras instâncias geram distorções que implicariam não só o esvaziamento do



mecanismo sancionador, como também antinomias no sistema jurídico e verdadeiros absurdos inconstitucionais, o que urge ser solucionado por esta Corte.

V. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO *NE BIS IN IDEM*.

105. O princípio do *ne bis in idem* consiste na vedação – *ne* – à aplicação de dupla sanção – *bis* – pelo mesmo fato – *idem* – e assume envergadura constitucional Embora não previsto expressamente na Constituição Federal, ele foi incorporado ao ordenamento jurídico de forma expressa por tratados internacionais de que o Brasil faz parte⁴¹.

106. Do ponto de vista processual, a vedação ao *bis in idem* proíbe que uma mesma pessoa seja investigada ou processada mais de uma vez, de forma sucessiva ou simultânea, por uma mesma conduta ilícita ⁴². Na vertente material, volta-se a atenção para o resultado da reação punitiva: evita-se que um mesmo sujeito seja punido mais de uma vez por um mesmo fato ou, ainda, que a cumulação de consequências jurídicas aplicadas ultrapasse os estritos limites da proporcionalidade e da razoabilidade.

⁴¹ O art. 8.4 do Pacto de São José da Costa Rica e o art. 14.7 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos preveem, respectivamente, que “[o] acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos” e que “[n]inguém poderá ser processado ou punido por um delito pelo qual já foi absolvido ou condenado por sentença passada em julgado, em conformidade com a lei e os procedimentos penais de cada país”.

⁴² Recordam-se as reflexões do processualista italiano: “Infelizmente a justiça humana é feita assim, que nem tanto faz sofrer os homens porque são culpados quanto para saber se são culpados ou inocentes. (...) Santo Agostinho escreveu a este propósito uma de suas páginas imortais; a tortura, nas formas mais cruéis, está abolida, ao menos sobre o papel; mas o processo por si mesmo é uma tortura. (...) O homem, quando é suspeito de um delito, é jogado às feras, como se dizia uma vez dos condenados oferecidos como alimento às feras. (...) Logo que surge o suspeito, o acusado, a sua família, a sua casa, o seu trabalho são inquiridos, investigados, despidos na presença de todos. O indivíduo, assim, é feito em pedaços.” (CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do processo penal**. Trad. José Antonio Cardinalli. São Paulo: Conan, 1995, grifamos).



107. No direito brasileiro, este princípio constitucional teve sua aplicabilidade inicialmente mitigada, porque a interpretação jurisprudencial e doutrinária tendeu a restringir o instituto à vedação da duplicidade de penas em sentido estrito, aplicadas na persecução penal.
108. Nada obstante, o direito penal deixou de ser o único sistema punitivo, já que é mesmo secundário e *ultima ratio*. Com efeito, em referida área, é protagonista o **Direito Administrativo sancionador**, no âmbito do qual são aplicadas gravosas sanções, fora do direito penal, e por isso devem se observar as diversas garantias que revestem os processos penais, tal qual o *ne bis in idem* ⁴³, a segurança jurídica, o devido processo legal e a dosimetria da pena.
109. No Direito Administrativo sancionador, há uma miríade de órgãos legitimados a perquirir, julgar e punir, os quais não cooperam mutuamente em suas atividades, pautada em alegada independência – embora os fatos jurídicos investigados sejam os mesmos. Nesse cenário, cada órgão atua individualmente e em grande medida sem coerência enquanto Estado uno ⁴⁴.

⁴³ Cumpre recordar que a possibilidade de aplicação do *ne bis in idem* no direito administrativo sancionador, ainda que sob o prisma disciplinar, já foi reconhecida por essa E. Corte a partir da edição da Súmula 19: “[é] inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira”. O princípio está na própria raiz do entendimento sumulado, o que se observa, e.g., no julgamento do MS n. 23.382, em que esse E. Supremo Tribunal decidiu pela anulação de decreto presidencial que aplicava sanção de demissão ao impetrante, reconhecendo expressamente a incidência da Súmula 19 no caso e sua relação com o princípio do *ne bis in idem*.

⁴⁴ Sobre o tema, MARQUES NETO e DE PALMA: “Poucas são as iniciativas de cooperação entre os entes de controle. Os acordos de cooperação técnica existentes se voltam, de modo geral, à troca de informações e realização de trabalhos de auditoria e instrução processual conjuntas. Em outros termos, a cooperação existente entre as instituições de controle concentra-se na investigação, preservando-se a autonomia de cada ente para conduzir o processo de responsabilização em seus correspondentes âmbitos.” (grifo no original. MARQUES NETO, Floriano Azevedo; DE PALMA, Juliana Bonarcosi. **Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: Controle da Administração Pública**. Coord. PEREZ, Marcos Augusto; DE SOUSA, Rodrigo Pagani. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 33).



110. A interpretação dos mecanismos estatais de controle da Administração Pública não pode ser tal que revigore aquele cenário ancestral, indesejado e repudiado, de insegurança gerada pela ausência de um monopólio a quem cabe dizer o direito. É inadmissível tolerar que o sistema jurídico atual se constitua em um cenário no qual essa mesma insegurança viceje, que emule verdadeira competição entre autoridades públicas, cada uma engajada numa disputa reputacional por deter o poder superior e maiúsculo, em contraste com a solução pacífica dos conflitos, um dos princípios da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 4º, da Constituição Federal.
111. É nesse intento de evitar a sobreposição de processos sancionatórios e de aplicação de penalidades que se torna premente que esta Corte interprete conforme a Constituição Federal o art. 29 da LAC, à luz da aplicação do *ne bis in idem* também às sanções administrativas.
112. Embora delimitada pela interpretação do *ne bis in idem* restrito às sanções penais (processo penal e eleitoral criminal), é digna de nota a *ratio* do STJ ao interpretar harmonicamente a Constituição Federal no que tange à dupla incriminação e ao reconhecer seu caráter de limite implícito ao poder do Estado:

Ementa: (...). Embora não tenha previsão expressa na Constituição Federal de 1988, a garantia do *ne bis in idem* é certamente um limite implícito ao poder estatal, derivada da própria coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da Carta Magna) e decorrente de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (§ 2º do mesmo art. 5º). Isso porque a Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 8º, n. 4) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 14, n. 7), incorporados ao direito brasileiro com status supralegal pelos Decretos 678/1992 e 592/1992, respectivamente, tratam da vedação à dupla incriminação.



113. Esta Corte Suprema, em decisão recente (finalizada em 30/06/2023), julgou o ARE 1.175.650, em repercussão geral (Tema 1.043), para autorizar a utilização do instituto da colaboração premiada (direito processual penal) nas ações de improbidade administrativa (direito processual civil).
114. O voto do Ministro Alexandre de Moraes consignou concordância com o entendimento do Ministério Público, que ora se transcreve:

É fato que o direito penal e direito administrativo sancionador (que, registre-se, abarca a Improbidade Administrativa) têm enfrentado, nas últimas décadas, importante influência do direito comparado por intermédio da admissão de inúmeros institutos fundamentais ao enfrentamento da corrupção: colaboração premiada; acordo de leniência; infiltração de agente público; flagrante retardado e entre outros. Não se pode negar que estes ramos de direito, penal, administrativo e civil, ao descreverem comportamentos típicos, referentes ao mesmo fato (corrupção), precisam e necessitam se dialogar, segundo a teoria do diálogo das fontes preconizada por Cláudia Lima Marques. (...) Em seu art. 21, a referida Lei de Anticorrupção prevê expressamente que as respectivas ações de responsabilização judicial pelos atos nela previstos adotarão o rito da ação civil pública, da Lei nº 7.347/85. Com efeito, essa inovação legislativa passa a integrar o sistema de tutela dos interesses metaindividuais, ou seja, um "microssistema processual para as ações coletivas" por meio de leis que são aplicáveis entre si, naquilo que forem compatíveis. Portanto, apesar da Lei Anticorrupção restringir a utilização do acordo de leniência e os seus benefícios às pessoas jurídicas, é certo que o diálogo das fontes confere ao intérprete flexibilidade e dinamismo na aplicação e interpretação de variadas normas jurídicas, a fim de que seja alcançada a finalidade



de proteção de direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal.

115. Tal conclusão vai ao encontro da compreensão externada nesta peça no sentido de que deve ser conferida a devida importância ao microssistema sancionador, o qual deve obediência à coesão institucional e às garantias individuais do sancionado.
116. Assim, o acordo de colaboração premiada, um instituto colaborativo proveniente do direito penal – e que, em regra, somente teria seus efeitos observados naquela esfera – poderá ser utilizado enquanto substitutivo de sanção em ação civil, mas com fins sancionatórios, tal qual a LIA.
117. O entendimento não representa novidade, uma vez que, em outra decisão desta Corte Suprema, já havia sido acatada a tese da independência mitigada entre as instâncias, ainda no que tange ao direito penal e administrativo sancionador, em razão do possível *bis in idem* ⁴⁵. Tal precedente reforça a ideia de que o mesmo conjunto fático-probatório que culmina em uma decisão em uma esfera não deve gerar um novo processo no âmbito de outra esfera, evitando a dupla persecução e punição.
118. Em contraponto ao tradicional dogma da “independência das instâncias”, que impedia o reconhecimento da intersecção entre esferas decisórias, a **independência mitigada** busca conciliar a autonomia das organizações com a necessidade de se evitar a dupla punição pelo

⁴⁵ “(...) 4. Identidade entre os acervos fático-probatórios da ação de improbidade e da ação penal trancada pelo STF nos autos do HC 158.319/SP. 5. Negativa de autoria como razão determinante do trancamento do processo penal. Obstáculo ao reconhecimento da autoria na ação civil de improbidade. Independência mitigada entre diferentes esferas sancionadoras. Vedação ao bis in idem. 6. Liminar confirmada. Reclamação procedente. Determinado o trancamento da ação civil pública de improbidade em relação ao reclamante, com sua exclusão do polo passivo. Desconstituição definitiva da ordem de indisponibilidade de bens.” (STF. Rcl. 41557-SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 15/12/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 10/03/2021, grifamos).



mesmo fato⁴⁶. Para tanto, entre outros, apoia-se nos seguintes preceitos: (i.) unicidade do poder punitivo estatal, (ii.) extensão das garantias fundamentais à esfera do direito administrativo sancionador, (iii.) proibição do *bis in idem*, também em seu sentido transversal, isto é, não apenas dentro de uma mesma esfera, mas também entre múltiplas instâncias, (iv.) coordenação e comunicação interinstitucional para evitar duplicidade de esforços e decisões conflitantes, e (v.) análise da natureza material da infração e do seu grau de severidade, no lugar da classificação formal apresentada pelo legislador, para verificar a ocorrência do *bis in idem*.

119. A independência mitigada entre as instâncias estatais visa a uma aplicação mais racional, justa e proporcional do poder punitivo, ao reconhecer a interconexão entre as esferas sancionatórias, a unicidade do ordenamento jurídico e a instrumentalidade das divisões entre ramos do direito e preceitos legais, e priorizar a proteção das garantias individuais. Tal instituto consubstancia um mecanismo para a neutralização do *bis in idem* e reforça os fundamentos ora defendidos nesta Ação.

⁴⁶ A esse respeito, confira-se: DIAS, Jean Colbert; FERREIRA, Anderson; KNOERR, Fernando Gustavo. O direito penal e o direito administrativo sancionador como peças do macrossistema punitivo brasileiro e a rejeição ao *bis in idem*. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 112–128, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DDEM/article/view/56629>. Acesso em: 11 jul. 2025; GARCIA, Thiago; DANTAS, Thomas Kefas de Souza. Múltiplas instâncias: independência relativa, argumentos e alternativa. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 21, n. 8, p. 8765–8786, 2023. DOI: 10.55905/oelv21n8-052; 3. SOUZA, Ana Paula Rodrigues de. **O poder sancionador da administração pública e o princípio do ne bis in idem: estudo à luz do direito fundamental à boa administração pública**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2022; DAGUER, Aline dos Santos. **A multiplicidade sancionatória da Administração Pública e os limites do poder punitivo estatal: estudo sobre o princípio do ne bis in idem e o sistema brasileiro de proteção ao patrimônio público**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2022; MENDES, Gilmar Ferreira; BUONICORE, Bruno Tadeu. A vedação do *bis in idem* na relação entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador e o princípio da independência mitigada. **Boletim IBCCRIM**, Brasília, v. 1, p. 1–10, 2021.



120. Ainda nesse contexto, como já referenciado e em linha com a independência mitigada entre as esferas punitivas, as alterações inseridas na LIA em 2021 trouxeram norma vanguardista que já dispõe expressamente que não haverá dupla sanção se os fatos configurarem ilícitos conjuntos da LIA e LAC, em observância ao princípio – e aqui frisa-se, constitucional – do *ne bis in idem*:

Art. 12. (...). § 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do non bis in idem. (grifamos)

121. No mesmo sentido caminhou o §2º do art. 3º da LIA:

Art. 3º. (...). § 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (grifamos)

122. A própria Lei do CADE corrobora a comunicação entre o microssistema de repressão aos atos ilícitos em geral, pois, firmado o acordo de leniência com o ente, haverá interferência direta no sistema punitivo penal, com redução das penas ⁴⁷.

⁴⁷ O art. 87 da Lei nº 12.529/2011 estabelece que a celebração do acordo de leniência impede o oferecimento da denúncia com relação ao agente beneficiário da leniência nos crimes contra a ordem econômica (Lei nº 8.137/1990), e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados pela Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), e os tipificados no art. 288 do Código Penal. Caso o acordo seja cumprido, a punibilidade dos crimes acima mencionados será extinta (art. 87, parágrafo único).



123. Salienta-se que foi assinado, em 06/08/2020, o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) para negociação de acordos de leniência⁴⁸, o qual contou com a assinatura da Presidência desta Corte Suprema, do TCU, AGU e do Ministro da Justiça e Segurança Pública e elencou 17 princípios indispensáveis a serem observados nos acordos, merecendo especial atenção a observância do *ne bis in idem* no contexto da leniência. In *verbis*, o 15º princípio:

Décimo quinto princípio: do non bis in idem, de modo que a celebração do acordo de leniência suspende a aplicação de sanções pelas SIGNATÁRIAS DO ACT em relação ao objeto do acordo, extinguindo-se a pretensão punitiva com o cumprimento integral do acordo, bem como admitindo-se a possibilidade de compensação entre valores e rubricas de mesma natureza jurídica e relacionados aos mesmos ilícitos sancionados nas diversas esferas de responsabilização; (grifamos)

39

124. Ocorre que o acordo não foi ratificado pelo CADE, órgão em tese legitimado pela ressalva da LAC para persecução administrativa das infrações à ordem econômica, mantendo-se a insegurança jurídica para os lenientes e a inconstitucionalidade normativa no tocante às sanções múltiplas.

125. Em 25/04/2025, novo ACT foi celebrado pela CGU, AGU e MPF com o objetivo de “fortalecer a atuação coordenada entre os três órgãos na condução de negociações e celebração de acordos de leniência com pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção e outros ilícitos contra a administração pública”.⁴⁹ O acordo prevê expressamente a “evitação de

⁴⁸ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/cooperacao-tecnica-define-protocolo-para-compartilhamento-de-informacoes-nos-acordos-de-leniencia.htm>. Acesso em: 10 jul. 2025.

⁴⁹ 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>. Acesso em: 10 jul. 2025.



sobreposição de medidas sancionatórias, impostas a pessoas naturais e pessoas jurídicas colaboradoras, em razão dos mesmos fatos ilícitos, no âmbito da atuação das Instituições Signatárias, em atenção à vedação do bis in idem” (cláusula terceira, inciso V).⁵⁰

126. Os próprios órgãos de controle, portanto, reconhecem o princípio do *ne bis in idem* e estão buscando meios de respeitá-lo ao dispor sobre a vedação de sobreposição de medidas sancionatórias.
127. Para cumprir o objetivo de evitar a sobreposição de penas, é prevista a necessária *“definição de atuação interinstitucional apta a suscitar benefícios objetivos e previsíveis, que conduzam os possíveis interessados a colaborar com as Instituições Signatárias, de modo a incentivar a busca proativa pela colaboração por pessoas jurídicas ou naturais”* (cláusula terceira, inciso II). Tal definição ganha concretude na cláusula sexta, que dispõe sobre a negociação coordenada de acordo de leniência.
128. A mera celebração de ACT pelos referidos entes públicos, contudo, não afasta do ordenamento a norma inconstitucional derivada de algumas interpretações do Art. 29 da LAC, quer porque o acordo é hierarquicamente inferior à lei, quer porque pode ser encerrado ou alterado ao exclusivo talante dos signatários, quer, ainda, porque o CADE, o Ministério da Justiça e o Ministério da Fazenda, expressamente referidos no dispositivo legal, não participaram da sua celebração.
129. Nesse cenário, seja considerando a relação entre sanções penais-penais, penais-civis ou mesmo civis-civis (LAC/LIA), não há dúvidas do compromisso do legislador, do STJ, de diversos órgãos públicos, e, recentemente, também desta Corte Suprema, de que é vedada a aplicação dúplice de sanções sobre o mesmo fato.

⁵⁰ 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: 10 jul. 2025.



130. Por essas razões, requer-se a adequação dos argumentos sustentados pela Corte Superior no REsp 1.847.488 para o que ora se defende perante esta Corte Suprema: **a aplicação do princípio constitucional do *ne bis in idem* nos processos administrativos de diferentes órgãos integrantes do microssistema sancionador que celebram acordos de leniência e aplicam sanções concorrentes aos mesmos fatos.**
131. É o que pretende o Autor neste tópico: demonstrar que a Constituição Federal possui balizas relevantes que ensejam o reconhecimento da inconstitucionalidade da interpretação do art. 29 da LAC que autoriza a indevida conclusão de que diferentes colegitimados poderiam aplicar sanções sobre o mesmo fato.
132. Ora, o descompasso na perquirição da responsabilização entre dois órgãos integrantes do mesmo microssistema de combate à corrupção fragiliza a decisão estatal e viola a necessária coesão do Estado uno e soberano ⁵¹, conforme determina o art. 1º, inciso I, da Constituição Federal, como fundamento da República.
133. Aliás, a autonomia na persecução do mesmo ato ilícito por diferentes órgãos administrativos, por si só, representa uma independência afastada da noção de unicidade estatal no combate aos atos prejudiciais ao Estado como um todo. A corrupção é sistêmica e como tal deve ser combatida pelo Estado.

⁵¹ Tratando da relação entre direito penal e direito administrativo sancionador, mas que muito se adequa ao que ora se alega, defende HELENA REGINA LOBO que “Em nossa doutrina e, especialmente, em nossa jurisprudência prevalece ainda o paradigma de ‘independência entre as instâncias’, que além de não apresentar fundamentação científica convincente, gera diversos resultados paradoxais. Além disso, constrói um modelo que pouco se coaduna com a ideia de unidade da ordem jurídica, como um sistema jurídico estruturado e dotado de racionalidade interna. O ordenamento jurídico não pode ser tido como um conjunto desconexo de normas jurídicas, submetidas somente ao princípio da hierarquia. (...) Portanto, a ideia de independência entre as instâncias apresenta diversas inconsistências, não podendo ser abraçada como dogma inquestionável, bem ao contrário”. (LOBO DA COSTA, Helena Regina. **Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador**. 2013. p. 119 e 222).



134. Em verdade, a soberania pressupõe a unicidade estatal e gera a obrigação de coerência e articulação entre os órgãos públicos. E a ausência de articulação entre as instituições escancara a disfuncionalidade dos posicionamentos nas instâncias legitimadas no mesmo microsistema jurídico. Tal compreensão decorre do voto vista do Il. Ministro Dias Toffoli no recente e já mencionado julgamento do Tema 1.043 por este E. STF:

Não se pode olvidar, ademais, que a corrupção é um fenômeno multifacetário, significando que uma mesma conduta ilícita viola bens jurídicos diversos, protegidos por variadas órbitas do direito, sujeitando os respectivos agentes a sanções civis, penais e administrativas, cujas naturezas são igualmente distintas. Em um contexto assim, a coerência na atuação dos órgãos de persecução do Estado deixa de ser apenas um ideal a ser perseguido para se tornar uma exigência da qual não se pode prescindir. Se é certo que o combate à corrupção, máxime à corrupção sistêmica e política, pressupõe um sistema jurídico que ofereça instrumental adequado para tanto, com medidas preventivas e repressivas eficientes, não menos certo é que cabe ao Poder Judiciário – e, sobretudo, ao Supremo Tribunal Federal – zelar pela coerência e efetividade desse sistema jurídico e, ao mesmo tempo, pelo respeito às garantias fundamentais, sem perder de vista a necessidade premente de articulação da resposta estatal. (grifos nossos)

135. Sendo o Estado uno, o poder punitivo estatal também o é, ainda que delegado a outros entes igualmente competentes que se voltam à tutela de bens jurídicos diversos implicados na situação de fato. Repise-se que tais divisões funcionais e temáticas que subsidiam a atuação de instâncias sancionatórias diversas e que decorrem, em suma, de critérios formais de organização administrativa, não devem se sobrepor à justificativa material da realização de direitos e da



preservação de garantias constitucionais, como a vedação ao acúmulo de sanções pelo mesmo fato, impostas aos mesmos sujeitos. A independência das jurisdições administrativas punitivas configura-se em simples técnica de divisão funcional derivada do mesmo poder estatal soberano – e cuja finalidade é compartilhada por todos os entes.

136. O caráter unitário do poder estatal, consubstanciado na Constituição Federal, mesmo dividido em competências materiais distintas, deve ser exercido para atenuar conflitos sobre decisões tomadas em relação ao mesmo fato e às mesmas pessoas. Tal conclusão evita, certamente, que se configurem contradições de julgamento que enfraquecem a autoridade e a soberania do Estado ao qual os órgãos são vinculados e, ao final, representam os interesses.
137. A interpretação inconstitucional do art. 29 da LAC consegue agravar ainda mais a fragilidade da soberania estatal ao autorizar também a investigação e, conseqüente, aplicação de sanções pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério da Fazenda, integrantes da Administração Pública direta, em relação aos mesmos fatos que ora a CGU investiga, processa, julga e sanciona.
138. Frise-se, a interpretação inconstitucional da legislação autoriza que um mesmo Estado, uno e soberano, possa gerar dois ou mais resultados sancionatórios, inclusive contraditórios, sobre um mesmo e único fato punível. É um contrassenso e fere a união indissolúvel estatal prevista logo no primeiro artigo da Constituição Federal.
139. É flagrante a inequidade decorrente da situação em que o agente se defende, utilizando os mesmos argumentos e provas, perante os órgãos de controle da Administração Pública, e obtém conclusões antagônicas relativas ao mesmo suposto ato ilícito. E enfim lhe são imputadas penalidades, mesmo inexistindo convergência estatal quanto à ilegalidade do ato reprimido.



140. Afinal, se há divergências quanto à ilicitude de um mesmo ato pelos órgãos de controle colegitimados a investigá-lo, julgá-lo e puni-lo, estaria sendo atendido o objetivo constitucional fundamental da construção de “sociedade justa”? Não fosse pela circunstância do ônus de produzir multiplicidade de defesas, será iníqua e, portanto, injusta, pelo risco do duplo apenamento. Entende-se que não, pois a incoerência sistêmica desafia o conteúdo do conceito de equidade como pressuposto da ideia de justiça.
141. Nesse cenário, a finalidade repressiva estatal exaure-se com a ponderação e negociação de obrigações de leniência ou com a dosimetria da pena atribuída legalmente a cada um dos legitimados. Quaisquer outras sanções aplicadas extrapolam o objetivo repressivo estatal e, em consequência, são desproporcionais.
142. Salienta-se o voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento conjunto dos Mandados de Segurança 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526, no que tange ao controle externo do TCU e os acordos de leniência firmados com a CGU e a AGU:

Ainda que, do ponto de vista estritamente normativo, a celebração dos contratos de Leniência Anticorrupção previstos na Lei 12.846/2013 de fato não fulmine a atuação sancionadora do TCU baseada na Lei 8.443/1992, há inegável sobreposição fática entre os ilícitos admitidos pelas colaboradoras perante a CGU/AGU e o objeto de apuração do controle externo. 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. (...) (...).



Nesse sentido, em sendo celebrado acordo de leniência com inclusão, no seu escopo, de ilícitos relacionados a fraudes em licitação, nesse acordo e em relação a esses ilícitos estará materializado o exercício da potestade sancionadora do Estado em relação aos mesmos fatos, não havendo possibilidade de novo sancionamento por esses fatos, ainda que, por outro ente, como é o TCU com base no art. 46 da Lei 8.443/92, sob pena de ocorrência de bis in idem. (...)

Para além do debate sobre ocorrência de bis in idem, uma perspectiva punitiva não coordenada dos regimes de responsabilidade cível e administrativa gera riscos à própria efetividade do sistema anticorrupção. (grifos no original e nossos).

143. No julgamento Recurso Extraordinário nº 1479638 / PR, realizado por decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes, consignou-se que a independência das diversas esferas de responsabilização convive com a *“imprescindibilidade de se conferir segurança jurídica aos termos dos acordos celebrados, como forma de valorização e fortalecimento do instituto”*.
144. Nesse cenário, considerando que a pessoa jurídica será condenada ao pagamento de (gravosas) multas na maioria dos processos sancionatórios envolvendo infrações à ordem econômica, resta violado o art. 5º, LIV, da CF, segundo o qual ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.
145. Nesse caso, a flagrante interpretação inconstitucional do artigo 29 da LAC decorre da resposta estatal de sujeitar os administrados aos mais variados processos administrativos sem que lhes seja garantido o devido processo legal quanto à dosimetria da pena ou a duração razoável do processo.



146. Ainda maior a afronta à proporcionalidade em sentido estrito quando considerado o “custo-benefício”, no que se relaciona com o princípio da eficiência, anteriormente abordado. Ora, feita a ponderação entre os danos e os resultados a serem obtidos com a medida, parece claro que os danos decorrentes da instauração de cada processo administrativo – e consequente acompanhamento, instrução, julgamento e execução da sanção – superam em grande medida os resultados.

147. Nesses termos, conforme será demonstrado, a inconstitucionalidade de certas interpretações do art. 29 da LAC em razão da vedação ao *bis in idem* também decorre dos tratados internacionais com força constitucional que proíbem a multiplicidade de sanções pelo mesmo fato, que gozam de status privilegiado na ordem jurídica nacional, a teor do art. 5º, §2º, da Constituição Federal⁵².

148. Conforme explicitado, o STJ assumiu que “a Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 8º, n. 4) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 14, n. 7), incorporados ao direito brasileiro com status supralegal pelos Decretos 678/1992 e 592/1992, respectivamente, tratam da vedação à dupla incriminação” (REsp nº 1.847.488).

149. O artigo 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica e datada de 22/11/1969, garante a qualquer acusado absolvido por sentença transitada em julgado que não será novamente processado pelos mesmos fatos:

⁵² Art. 5º. (...). § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.



Artigo 8º - Garantias judiciais (...). 4. O acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.

150. No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que entrou em vigor no Brasil em 1992:

Artigo 14. (...). 7. Ninguém poderá ser processado ou punido por um delito pelo qual já foi absolvido ou condenado por sentença passada em julgado, em conformidade com a lei e os procedimentos penais de cada país.

151. Nesse sentido, a interpretação ora proposta seria conforme não apenas à Constituição, mas também ao regime jurídico convencional vigente no Brasil. Tanto o Pacto de São José da Costa Rica (art. 8.4) quanto o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 14.7) preveem a garantia do *ne bis in idem*. Segundo Felipe Klein Gussoli, a garantia se aplica aos processos administrativos ou a qualquer processo que interfira prejudicialmente na esfera jurídica do sujeito⁵³.

152. De acordo com a interpretação convencional, *“é plausível obrigar que o mesmo resultado proclamado em uma dessas esferas seja cogente nas demais em certas ocasiões”*. Nesse sentido, mesmo que diferentes instâncias possam deflagar diferentes processos em cada esfera sobre os mesmos fatos, há uma solução possível no sentido de determinar que os órgãos atuem de forma coordenada a fim de evitar a sobreposição de sanções aplicadas por mais de uma instância de responsabilização.⁵⁴

153. É justamente essa a interpretação adequada do art. 29 da LAC que se propõe, no sentido de que cada órgão tenha preservada a sua

⁵³ GUSSOLI, Felipe Klein. **Tratados de Direitos Humanos e Direito Administrativo**. Curitiba: Íthala, 2022, p. 282.

⁵⁴ GUSSOLI, Felipe Klein. *Op. Cit.*, p. 282-283.



competência fiscalizadora e sancionatória. Entretanto, a aplicação da LAC tem prevalência sobre as demais legislações que contenham tipos aos quais os mesmos fatos possam se subsumir. Desse modo, a CGU tem prevalência para a condução e a celebração de acordos de leniência – caso em que o poder sancionador estatal se exaure e não pode ser repetido em outras instâncias.

154. Ademais, o referido princípio constitucional também está previsto em outros acordos e convenções, além de ratificado na doutrina internacional. Menciona-se, a título exemplificativo, a doutrina francesa que defende a vedação à cumulação de sanções dentro de uma mesma instância, eis que “uma infração não pode servir de base a duas medidas sancionatórias”.⁵⁵

155. Essa é a racionalidade do reconhecimento da inconstitucionalidade da interpretação indevidamente atribuída ao art. 29 da LAC: a não exclusão das competências de outros entes públicos para julgar os mesmos fatos investigados na LAC destoa da interpretação harmônica constitucional em relação aos tratados internacionais que vedam o *bis in idem*.

156. No caso Franz Fischer vs. Austria, envolvendo os Direitos Penal e Administrativo sancionador, aplicou-se a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais⁵⁶. Naqueles autos, o TEDH conceituou o que configuraria “mesma infração” para a Convenção.

157. Para tanto, defendeu o Tribunal que o *ne bis in idem* será aplicado quando o ato corresponde a um só ilícito e é penalizado por duas ou

⁵⁵ Tradução livre: « Interdiction du cumul à l'intérieur d'un même ordre. La règle de non-cumul, fondée sur le principe non bis in idem prévaut à l'intérieur d'un même ordre disciplinaire. C'est en vertu d'un principe général du droit dont le respect s'impose même en l'absence d'un texte exprès, qu'une infraction ne peut servir de base à deux mesures répressives. ». (DEGOFEE, Michel. **Droit de la sanction non pénale**. Ed. Economica: Paris, 2000, p. 282).

⁵⁶ Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/?library=ECHR&id=001-59475&filename=CASE%20OF%20FRANZ%20FISCHER%20v.%20AUSTRIA.docx&logEvent=Fa>lse. Acesso em: 5 jun. 2025.



mais instâncias. Difere, portanto, da situação em que o ato por si só enseja dois ou mais ilícitos com elementos essenciais distintos. No primeiro caso, a persecução do ilícito e execução da pena será exclusiva de uma única instância.

158. A sobreposição sancionatória narrada adquire “caráter incapacitante”, expressão cunhada por Marcelo Pontes Vianna e Renato Machado De Souza⁵⁷, dado que a gravidade das penas impostas impede que os agentes punidos corrijam os rumos e retornem ao exercício da atividade econômica tutelada pelo Estado, o que contamina o funcionamento de amplos setores sociais e econômicos nacionais, difundindo e potencializando as inconstitucionalidades em questão.
159. Por isso, as incessáveis investigações que perduram destituídas de uma resposta estatal segura e coordenada violam continuamente os caros princípios da Constituição Federal consubstanciados nos arts. 3º, II, 5º, XXII e 170: desenvolvimento nacional, propriedade privada e livre iniciativa.
160. Um exemplo patente de indevida sobreposição sancionatória está na persecução do mesmo fato ilícito a título de *cartel em licitação* pelo CADE (Art. 36, §3º, I, “d”, da Lei 12.529/2011⁵⁸) e a título de *fraude à licitação* pela CGU (Art. 5º, IV, da LAC⁵⁹). Não só as condutas descritas são fundamentalmente idênticas, como também o são as sanções (de

⁵⁷ VIANNA, Marcelo Pontes. SOUZA, Renato Machado de. **A pluralidade de regimes sancionatórios e institutos de leniência: uma proposta de aplicação dos institutos da double jeopardy clause e o excesso punitivo**. In: SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luis Felipe Schneider; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Coord.). **Justiça consensual: acordos penais, cíveis e administrativo**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 867-894.

⁵⁸ Art. 36. Constituem infração da ordem econômica (...): § 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica: I – acordar, **combinar**, manipular ou **ajustar** com **concorrente**, sob qualquer forma: (...) d) preços, condições, vantagens ou abstenção em **licitação pública**;

⁵⁹ Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública (...): IV – no tocante a **licitações e contratos**: a) frustrar ou fraudar, mediante **ajuste**, **combinação** ou qualquer outro expediente, o **caráter competitivo** de procedimento licitatório público;



mesma natureza) e as dosimetrias previstas na legislação antitruste⁶⁰ e na LAC ⁶¹.

161. A semelhança dos dispositivos demonstra a identidade da natureza das sanções e evidencia que o conteúdo de reprovabilidade dos tipos, em uma e outra lei, é o mesmo. Também por essa razão, não há espaço para alegar que eventual afastamento de sobreposições administrativo-sancionatórias poderia resultar em impunidade ou em amenização das penas⁶².

162. A bem de ver, a legislação antitruste é mais ampla do que a Lei federal nº 12.846/2013, porque prevê a responsabilização tanto de pessoas físicas como jurídicas (Art. 31), enquanto a LAC tem aplicabilidade restrita a pessoas jurídicas (Art. 1º). Essa pequena diferença, ao contrário de infirmar os argumentos já apresentados, ratifica a conclusão de que, no que se refere aos *sujeitos*, há sobreposição entre os dois diplomas em relação a **pessoas jurídicas** (a quem também se dirige a proteção contra o *bis in idem*).

50

163. Todo este conjunto normativo, suas consequências, bem como a sua aplicação errática e tumultuária, têm levado a um necessário retorno ao corolário jurídico e civilizatório fundamental do *ne bis in idem*, de modo que somente a Ação Direta de Inconstitucionalidade poderá

⁶⁰ Art. 37, I (multa de 0,1% a 20% do faturamento bruto); Art.38, I (publicação da decisão condenatória); Art. 38, II (proibição de contratar); Art. 38, V (cisão, transferência de controle, venda de ativos ou cessação parcial de atividade).

⁶¹ Art. 6º, I (multa de 0,1% a 20% do faturamento bruto); Art. 6º, II (publicação da decisão condenatória); Art. 19, IV (proibição de contratar); Art. 19, II (suspensão ou interdição parcial das atividades)

⁶² Conforme expuseram Marcelo Pontes Vianna e Renato Machado De Souza a respeito da sobreposição das leis em comento, “[...] estaríamos falando do mesmo âmbito de responsabilidade (administrativo relacionado à responsabilidade por condutas corruptas) aplicado à mesma pessoa (jurídica) pela mesma conduta, através de dois (ou mais) processos de responsabilidade”. E prosseguem os autores: “[...] nos dois casos as sanções administrativas aplicáveis às pessoas jurídicas poderiam ser, no mínimo, assemelhadas: multa pecuniária, proibições de contratar com a administração pública e publicização da condenação”. Ver em: VIANNA, Marcelo Pontes. SOUZA, Renato Machado de. A pluralidade de regimes sancionatórios e institutos de leniência: uma proposta de aplicação dos institutos da double jeopardy clause e o excesso punitivo. In: SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luis Felipe Schneider; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Coord.). **Justiça consensual: acordos penais, cíveis e administrativo**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, pp. 867-894.



pacificar a controvérsia em comento, por meio de autêntica interpretação constitucional.

VII. DA MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZATIVOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*.

164. A Lei n. 9.882/1999 autoriza, expressamente, o deferimento de medida cautelar, o que poderá ser feito, em casos de extrema urgência ou perigo de lesão, *ad referendum* do Tribunal Pleno (art. 5º, caput e §1º).

165. Não é outro o caso em exame.

166. Como se sabe, exige-se para a concessão da medida cautelar a presença concomitante de dois requisitos: (i) a verossimilhança do direito alegado (*fumus boni iuris*) e (ii) a urgência da medida em razão de dano eminente (*periculum in mora*).

167. Pelas razões demonstradas, esta espécie reúne os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar pleiteada. Estarão – como estão – os agentes públicos coagidos a cumprir a norma cuja interpretação está eivada de inconstitucionalidade, além do incalculável prejuízo social advindo de sua aplicação, por seu turno, caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta exordial, bem como pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que sempre prestigiou as normas contidas nos direitos e garantias fundamentais, ambos insculpidos na Carta.

168. Como salientado ao longo desta Exordial, a situação em curso demanda a concessão de medida liminar, inclusive porque presentes os requisitos exigidos pela legislação de regência, tanto quanto da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais de várias ordens, que a execução dos dispositivos questionados geram imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 4.4.1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da



eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. Celso De Mello, Pleno, DJ 3.8.1992), igualmente quanto à relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, decisão: 27.11.1992).

169. Enfatize-se, no mesmo vértice, que o *periculum in mora*, nesta espécie, decorre diretamente do retrocesso e na proibição de proteção deficiente consistente na vigência e aplicação inconstitucional do dispositivo combatido, visto que está em pleno vigor e vem sendo aplicado pelas autoridades sancionadoras, independentemente da ocorrência de *bis in idem*, consoante demonstramos.
170. Apenas a título de exemplo, cita-se o caso “Usina Angra 3”, que está prestes a ser incluído em pauta de julgamento do CADE⁶³. Nele, a autoridade antitruste apura supostos ilícitos no âmbito de licitação promovida pela Eletrobrás Termonuclear S.A. para contratação de serviços de obras para a Usina Angra 3. Entretanto, sobre os mesmos fatos e pelas mesmas pessoas jurídicas envolvidas, foram celebrados acordos de leniência no âmbito da CGU.
171. Nessa linha, pode-se dizer que a interpretação inconstitucional do artigo fulminado abre mão do *ne bis in idem* em matéria de Direito Administrativo sancionador deixando de lado relevantíssimos e inarredáveis deveres executivos e administrativos, deste modo ocasionando um **descontrole administrativo** acerca da matéria.
172. Do exposto, verifica-se a necessidade de se atribuir interpretação conforme ao art. 29 da LAC, o qual permite, em uma dada leitura, a aplicação redundante de sanções de mesma natureza, aos mesmos sujeitos (pessoas jurídicas) pelos mesmos fatos.

⁶³ Em 24.04.2023, foi expedida nota técnica final, com a sugestão de arquivamento do PA em face dos compromissários e condenação dos demais representados. Em 28.04.2023, o processo foi distribuído ao Conselheiro Relator. Em 15.08.2023, foi juntado parecer da PFE, que ratifica a sugestão da SG na nota técnica. Em 26.11.2024, foi juntado parecer do MPF no mesmo sentido.



173. Não se deve olvidar que, independentemente da gravidade dos alegados atos ilícitos praticados, os órgãos legitimados a aplicar as sanções concorrentes fazem uma análise individual do ilícito e deliberam o valor suficiente para garantir a finalidade da pena, seja em sede de acordo de leniência, seja por meio de decisão sancionatória. Nesse cenário, a reparação **foi consolidada e se encerra naquele processo**, não havendo elementos para subsidiar novas penalidades incidentes sobre os mesmos fatos.
174. A análise das sobreposições (não exaustivas) acima referidas chama a atenção para mais uma consequência perniciosa da violação ao *ne bis in idem*.
175. O caos normativo trazido pela aplicação da ora fulminada interpretação inconstitucional do Art. 29 afeta as pessoas jurídicas envolvidas e acaba por interferir, diretamente, de modo desproporcional e desarrazoado na economia como um todo, vulnerando o objetivo constitucional da busca do pleno emprego (art. 170, VIII) e do amplo desenvolvimento econômico e social, condições *sine qua non* para a eficácia de diversos direitos fundamentais sociais.
176. É necessária, portanto, a delimitação de regras claras de distribuição de competências e/ou de coordenação que definam qual autoridade está investida do dever-poder de persecução de infrações à ordem econômica apanhadas pela conjunção punitiva das Leis n.º 12.529/2011 e n.º 12.846/2013.
177. Conforme expuseram Marcelo Pontes Vianna e Renato Machado De Souza⁶⁴ a respeito da sobreposição das leis em comento, “[...] estaríamos falando do mesmo âmbito de responsabilidade (administrativo relacionado à responsabilidade por condutas sancionáveis) aplicado à mesma pessoa (jurídica) pela mesma conduta, através de dois (ou mais) processos de responsabilidade”. E prosseguem os autores: “[...] nos dois casos as sanções

⁶⁴ VIANNA, Marcelo Pontes. SOUZA, Renato Machado de. **A pluralidade de regimes sancionatórios e institutos de leniência...**, cit., p. 878.



administrativas aplicáveis às pessoas jurídicas poderiam ser, no mínimo, assemelhadas: multa pecuniária, proibições de contratar com a administração pública e publicização da condenação” .

178. Conforme já demonstrado, entende-se que a solução deve ser derivada das regras gerais de solução de conflitos normativos, mediante a aplicação do princípio da prevalência da norma posterior e especial. Do contrário, admitindo-se a competência sancionatória em duplicidade de dois órgãos integrantes do microsistema sancionador, **fragiliza-se a decisão estatal e a soberania e a unidade do Estado, como anteriormente exposto.**

179. Outrossim, a concessão de medida liminar, com urgência, na presente espécie, se faz necessária à manutenção de uma jurisprudência estável, coerente e íntegra (Art. 926, CPC/2015), sendo, portanto, razoável e adequada a concessão de liminar em ADI que prestigia entendimento anteriormente firmado em situação análoga por meio de decisão colegiada (ADI 2.056, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 17.8.2007).

180. Sobre a necessidade de concessão de medidas cautelares face a situações gravosas e urgentes, S. Exc. o Ministro Carlos Ayres Britto, no julgamento da Medida Cautelar na ADPF nº 130, anotou que, *“conquanto a análise realizada nos processos objetivos seja em tese, o perigo da demora da prestação jurisdicional há de ser também aferido a partir de situações concretas (...)”*.⁶⁵

181. A propósito, por ocasião do julgamento da ADI nº 4.627, o Ministro Luiz Fux determinou, monocraticamente, o sobrestamento de incidentes de inconstitucionalidade que tramitavam perante Tribunais de Justiça estaduais, diante da relevância da situação noticiada nos autos ⁶⁶.

⁶⁵ ADPF 130-MC, Rel. Min. Carlos Britto, j. em 27.02.08, DJ de 07.11.2008.

⁶⁶ ADI nº 4.627, Rel. Min. Luiz Fux, j. 22.08.2012, DJ 03.09.2012; ADPF 172, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 02.06.2009, DJe 10.06.2009; ADI 4.874, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 13.09.2013, DJ 18.09.2013; ADI nº 4.917, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 21.03.2013; ADI 4307- MC, Rel. Min. Carmen



182. A teor do demonstrado, entre manter a interpretação inconstitucional do Artigo 29 – e permitir que se reiterem e concretizem prejuízos irreparáveis à ordem jurídica e econômica – e fixar a sua correta interpretação até o julgamento final desta ADI, é preferível a segunda opção, que, além de preservar os direitos fundamentais e princípios constitucionais já apontados, não causa qualquer prejuízo inverso.
183. Ante todo o exposto, as circunstâncias jurídicas trazidas nestes autos — inclusive porque baseados, como se demonstrou, em precedentes desse próprio Egrégio Supremo Tribunal — demonstram, de *per se*, os fundamentos jurídicos da inconstitucionalidade arguida, e, por isso mesmo, a **excepcional urgência, em impor-se a suspensão cautelar do artigo impugnado.**

VIII. DOS PEDIDOS

184. Por todo o exposto, e por tudo o mais que consta dos autos desta ADI, o **PARTIDO VERDE – PV** requer:
- i. Recebida a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); a concessão de medida cautelar, monocraticamente pelo(a) Ministro(a) Relator(a), *ad referendum* do Plenário, que fixe interpretação conforme a Constituição ao art. 29 da Lei n.º 12.846/2013, de modo a atribuir-lhe o sentido segundo o qual as competências do CADE e dos Ministérios da Justiça e da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica não alcançam a pessoa jurídica que



responder ou houver respondido a processo sancionatório perante a CGU pelo mesmo fato, sob pena de haver sobreposição de sanções que ofenda a princípio de *ne bis in idem*;

- ii. Subsidiariamente, ainda em sede de medida cautelar, seja determinada a suspensão nacional dos procedimentos administrativo-sancionatórios em trâmite perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o Ministério da Justiça e o Ministério da Fazenda, naquilo em que forem redundantes (mesmos sujeitos e mesmos fatos ilícitos) com procedimentos conduzidos pelos órgãos de controladoria com base na LAC, intimando-se as autoridades competentes para que adotem as medidas adequadas à sua efetivação;
- iii. Subsidiária e sucessivamente, também em sede de medida cautelar, seja determinada a suspensão dos procedimentos administrativo-sancionatórios em trâmite perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, naquilo em que forem redundantes (mesmos sujeitos e mesmos fatos ilícitos) com procedimentos conduzidos pelos órgãos de controladoria com base na LAC, no âmbito dos quais tenham sido celebrados acordos de leniência sobre os mesmos fatos, intimando-se as autoridades competentes para que adotem as medidas adequadas à sua efetivação;
- iv. O referendo da medida cautelar pelo Plenário, com a respectiva oitiva dos órgãos e autoridades elencados na Lei n.º 9.868/1999, preservando-se a tutela provisória concedida até o julgamento definitivo desta ação;



- v. A notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre o mérito da presente ação, no prazo legal de quinze dias, como determina o art. 103, §3º, da Constituição Federal, bem como o art. 8º da Lei n.º 9.868/99;
- vi. A notificação do Exmo. Sr. Procurador Geral da República para que emita o seu respectivo parecer, conforme prescrito no art. 103, §1º, da Constituição Federal;
- vii. A procedência da demanda no mérito, para que seja firmado o entendimento de que o *bis in idem* administrativo-sancionatório é inconstitucional, conferindo-se interpretação conforme a Constituição ao art. 29 da Lei n.º 12.846/2013, de modo a atribuir-lhe o sentido segundo o qual as competências do CADE e dos Ministérios da Justiça e da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica não alcançam a pessoa jurídica que responder ou houver respondido a processo sancionatório perante a CGU pelo mesmo fato – tendo havido ou não a celebração de acordos substitutivos –, sob pena de haver sobreposição de sanções que ofenda a princípio de *ne bis in idem*.

185. Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 para fins meramente fiscais.
186. Por fim, pede-se, ainda, que todas as publicações e intimações deste feito sejam endereçadas aos advogados que subscrevem esta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), VERA LÚCIA DA MOTTA OAB/SP 59.837 LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JÚNIOR OAB/DF 68.637 CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO OAB/SP 384.361.



Termos em que,

Pede e espera deferimento.

Brasília-DF, 15 de Julho de 2025.

VERA LÚCIA DA MOTTA

OAB/SP 59.837

LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JÚNIOR

OAB/DF 68.637

CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO

OAB/SP 384.361