

A LEGALIDADE DA EXTENSÃO DOS EFEITOS DO ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA À AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DO SISTEMA DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

THE LEGALITY OF EXTENDING THE EFFECTS OF PLEA BARGAIN AGREEMENTS TO ADMINISTRATIVE IMPROBITY ACTIONS: A CRITICAL ANALYSIS IN LIGHT OF BRAZIL'S ANTI-CORRUPTION CONTROL SYSTEM

Recebido em 30.04.2025 Aprovado em 03.06.2025

Luiz Guilherme Luz Cardoso¹

Henrique Gonçalves Sanches²

RESUMO:

O presente estudo tem como objetivo investigar se a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), ao estender os efeitos do acordo de colaboração premiada às ações de improbidade administrativa (RE com Agravo nº 1.175.650), contribuiu para uma maior coordenação institucional no controle à corrupção no Brasil ou se limitou-se a uma validação formal do instituto. O problema de pesquisa centra-se na crescente complexidade e sobreposição de competências entre os diversos órgãos de controle — administrativos, legislativos e judiciais — o que compromete a eficácia do sistema de responsabilização por ilícitos. A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, conforme proposto por Karl Popper, estruturando-se em etapas de formulação de hipótese, dedução de consequências testáveis e tentativa de refutação por meio da observação e experimentação. A temática se insere em um contexto de reformas institucionais pós-Constituição de 1988, marcadas por esforços de aprimoramento dos mecanismos de controle à corrupção. Os resultados esperados envolvem a identificação do impacto concreto da decisão do STF na promoção de maior coerência e integração entre as instituições de controle. A análise também considera a evolução legislativa, o papel do consenso como ferramenta de resolução de conflitos e a integridade jurídica da decisão sob a ótica da teoria de Dworkin.

PALAVRAS- CHAVE: Accountability horizontal; Corrupção; Coordenação Institucional; Colaboração Premiada; Multi-institucionalismo.

ABSTRACT:

This study aims to investigate whether the decision of the Brazilian Supreme Federal Court (STF), in extending the effects of plea bargaining agreements to administrative improbity

¹ Doutorando em Direito vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico (PPGDPE) da Universidade Presbiteriana Mackenzie (Bolsa Mérito). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás (Bolsa CAPES). Pesquisador no grupo de pesquisa CNPQ: "Direito Penal Econômico e Justiça Penal Internacional". Bolsista de Formação docente no INSPER. E-mail: guilhermeramalhense@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6996-8093>.

² Mestrando em Direito vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico (PPGDPE) da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do Grupo de Pesquisa (CNPQ) Direito Penal Econômico e Justiça Penal Internacional. E-mail: henriquegsanches@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-6063-069X>.

actions (RE with Appeal No. 1.175.650), contributed to greater institutional coordination in combating corruption in Brazil or merely represented a formal validation of the legal mechanism. The research problem lies in the increasing complexity and overlap of competencies among various oversight bodies — administrative, legislative, and judicial — which undermines the effectiveness of the accountability system for illicit acts. The study adopts the hypothetical-deductive method, as proposed by Karl Popper, structured in stages of hypothesis formulation, deduction of testable consequences, and attempts at refutation through observation and experimentation. The topic is situated within the context of post-1988 constitutional institutional reforms, marked by efforts to enhance anti-corruption mechanisms. The expected results include identifying the concrete impact of the STF's decision on promoting greater coherence and integration among control institutions. The analysis also examines legislative developments, the role of consensus as a tool for resolving corruption-related conflicts, and the legal integrity of the decision in light of Dworkin's theory of law.

Keywords: Corruption; Institutional Coordination; Multi-institutionalism; Horizontal Accountability; Plea Bargain Cooperation.

1. INTRODUÇÃO

O controle à corrupção no Brasil tem sido marcado por uma crescente complexidade institucional, decorrente da atuação simultânea e, por vezes, descoordenada de diferentes órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse contexto, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.175.650, que reconheceu a constitucionalidade da extensão dos efeitos do acordo de colaboração premiada à ação de improbidade administrativa, representa um marco na tentativa de conferir maior coerência ao sistema de responsabilização por ilícitos decorrentes da corrupção.

A relevância do tema decorre da necessidade de enfrentar os desafios inerentes à multiplicidade de órgãos encarregados do controle da corrupção e de suas implicações jurídicas. No modelo institucional brasileiro, observa-se uma sobreposição de competências e de efeitos normativos, o que pode gerar insegurança jurídica e impactar negativamente o ambiente econômico e financeiro do País. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas reformas legais e institucionais têm sido implementadas com o objetivo de modernizar os mecanismos de controle da corrupção, tanto na esfera administrativa — por meio de auditorias, corregedorias e comissões parlamentares de inquérito — quanto na esfera judicial, envolvendo processos criminais, ações civis por improbidade administrativa e demandas eleitorais.

Diante desse cenário, o presente estudo propõe-se a analisar se a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), ao reconhecer a constitucionalidade do

compartilhamento dos efeitos da colaboração premiada com a ação de improbidade administrativa, representou apenas uma validação formal do instituto ou se efetivamente contribuiu para uma maior coordenação entre as instituições que compõem o sistema de controle da corrupção. Para tanto, a pesquisa adotará o método hipotético-dedutivo, conforme proposto por Karl Popper (1975), que busca soluções por meio de conjecturas e hipóteses, com o objetivo de eliminar erros e alcançar uma compreensão mais precisa da realidade estudada.

Esse método baseia-se na falseabilidade, ou seja, na verificação da falsidade de uma hipótese por meio de testes e experimentações. Para isso, desenvolve-se em quatro etapas: (i) formulação de expectativas ou conhecimentos prévios sobre o fenômeno da corrupção no Brasil; (ii) confronto dessas expectativas com teorias existentes; (iii) proposição de soluções com base em deduções testáveis; e (iv) tentativa de refutação da hipótese (Mezzaroba, 2023, p. 65) de que a decisão do STF, ao estender os efeitos do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.175.650 — que reconheceu a constitucionalidade da aplicação dos efeitos do acordo de colaboração premiada à ação de improbidade administrativa — não contribuiu para uma maior coordenação entre as instituições que integram o sistema de controle da corrupção.

Assim, o artigo dividiu-se em cinco temas: inicialmente foi analisada a decisão do Supremo Tribunal Federal no Julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.175.650, do Estado do Paraná. Em seguida foi investigado a evolução legislativa o sistema de controle da corrupção no Brasil. No terceiro tópico, é investigado o espaço de consenso como alternativa à solução dos conflitos decorrentes das práticas corruptivas no País. E, por último, a decisão do STF, que foi testada na sua legalidade e concretização da extensão dos efeitos do julgado em face da legislação pertinente e à luz da teoria da integridade do Direito de Dworkin.

2 O QUE DECIDIU O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO nº 1.175.650, DO ESTADO DO PARANÁ?

O Supremo Tribunal Federal, em 30 de junho de 2023, julgou o recurso extraordinário com agravo nº 1.175.650³, do Estado do Paraná, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que teve repercussão geral reconhecida (tema 1.043), quando declarou a constitucionalidade da extensão dos efeitos do acordo de colaboração premiada à ação civil de improbidade que apurava desvio de conduta na administração pública. Para fundamentar a decisão, a Suprema Corte destacou que o legislador, no art. 37 da Constituição Federal, instituiu diretrizes para o controle da corrupção na administração pública, prevendo a possibilidade de responsabilização de agentes pela prática de atos de improbidade. Além disso, a decisão evidenciou que atos de corrupção no setor público impactam diretamente a alocação de recursos destinados à implementação de políticas públicas nos órgãos competentes.

Ademais, a Suprema Corte reconheceu que o Brasil desenvolveu um microssistema legal de combate à corrupção, no qual se insere o instituto da colaboração premiada, previsto na Lei nº 12.850/2013, como instrumento também aplicável a instâncias extrapenais — especialmente quando envolvido o interesse público na preservação da probidade administrativa. Nesse contexto, o ponto central do julgamento foi a declaração da possibilidade de celebração de acordos voltados ao ressarcimento dos danos causados ao erário, bem como a admissibilidade do uso da colaboração premiada no âmbito da ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Interpretou-se, ainda, que o artigo 17-A — que seria incorporado à Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 13.964/2019 — foi integralmente vetado pelo Presidente da República, o que autorizaria a extensão dos efeitos dos acordos firmados na esfera penal à esfera cível.

Por fim, decidiu-se que o ressarcimento do dano ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, salvo quanto à forma e às condições de pagamento. Nesse sentido, o acordo deverá ser

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário com agravo ARE 1175650 / PR.** Constitucional. utilização do acordo de colaboração premiada (lei 12.850/2013) no âmbito da ação civil pública por ato de improbidade administrativa (lei 8.429/1992). Possibilidade. Declarações do agente colaborador como única prova. Insuficiência para o início da ação por ato de improbidade. Obrigação de ressarcimento integral ao erário. Transação apenas em torno do modo e das condições para a indenização. Legitimidade para celebração do acordo. Ministério público com a interveniência da pessoa jurídica interessada. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 27/08/2015. Lex Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Brasília, Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur488739/false>. Acesso em: 10 out. 2023.

celebrado pelo Ministério Público, com a interveniência da pessoa jurídica interessada e homologação pela autoridade judicial. Além disso, os acordos já firmados exclusivamente pelo Ministério Público até a data do julgamento permanecem válidos, desde que prevejam o ressarcimento integral do dano, tenham sido devidamente homologados em juízo e estejam sendo regularmente cumpridos pelo beneficiado.

3. A EVOLUÇÃO DO “SISTEMA DE COMBATE À CORRUPÇÃO” NO BRASIL

As práticas corruptivas no Brasil têm registros desde o período colonial, quando funcionários públicos encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a Coroa Portuguesa frequentemente aderiam ao comércio clandestino (Biason; Livianu, 2019.p.07). Esse fenômeno endêmico perpetuou -se na história do País devido ao senso de impunidade, criando um ciclo vicioso entre a falta de confiança nas instituições e a permissividade no trato da coisa pública.

Dados da Transparéncia Internacional, em 2024, apontaram que o Brasil obteve 34 pontos no Índice de Percepção da Corrupção (IPC), quando passou a ocupar a 107^a posição entre 180 nações. Esse resultado representa uma percepção insatisfatória do controle da corrupção, com uma queda de dois pontos e três posições em relação ao levantamento anterior. O País ficou abaixo das médias das Américas e global, além de ocupar a 16^a posição no G20, para superar apenas México e Rússia. Com 34 pontos, aproximou -se da média dos países considerados não democráticos, o que reflete um cenário de agravamento na percepção da corrupção (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2024)

No contexto histórico, o termo “corrupção” — mais do que a simples palavra — carece de uma definição consensual, devido à ampla gama de condutas que o abrange, variando desde pequenos desvios até complexos esquemas associados ao crime organizado (Florêncio Filho; Zanon; Medeiros, 2019). Assim, embora a corrupção esteja vinculada ao exercício do poder por agentes públicos, sua dinâmica também envolve a participação de atores privados, que frequentemente oferecem incentivos econômicos com o objetivo de desviar os agentes públicos de seus deveres funcionais. Dessa forma, a corrupção não se restringe ao setor público, estando igualmente presente na economia de mercado, onde é utilizada como

instrumento para a obtenção de vantagens concorrentes, como ocorre nos casos de fraude em licitações (Gomes; Santana, 2020. p.307).

A legislação brasileira relacionada ao controle da corrupção decorre de um processo histórico, como resultado de várias reformas que ocorreram e ainda ocorrem em contextos políticos e sociais bastante distintos. A partir da Constituição Federal de 1988, o cenário normativo passou por mudanças significativas, com a implementação de um amplo e complexo sistema de monitoramento da administração pública por meio: 1) do controle interno exercido pelos próprios órgãos administrativos (procuradorias, corregedorias e ouvidorias); 2) do controle externo exercido pelos tribunais de contas (nas esferas federal e estadual, mas também, em alguns casos, na esfera municipal), exercendo funções como órgãos auxiliares do Poder Legislativo; e 3) do controle externo exercido pelo Judiciário, juntamente com o Ministério Público (Machado; Paschoal, 2016.p.14).

Na perspectiva constitucional, o direito à probidade administrativa (art.37, § 4º) reúne característica de *status* de direito fundamental, ainda que não esteja catalogado como tal no art. 5º da Constituição Federal de 1988. Isso porque, quando o Supremo Tribunal Federal julgou o Inquérito 3983/DF, teria ali reconhecido o direito a um governo honesto com os postulados da república, cidadania e dignidade da pessoa humana, identificando propriedades materiais como de direito fundamental (Souza, 2021.p.57).

Assim, o sistema de controle da corrupção no Brasil começou a tomar corpo no início dos anos noventa, quando foi sancionada a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), que lista os atos ímparos na administração pública e estabelece várias sanções de natureza restritivas de direitos e pecuniárias. Isso se deu porque o Brasil assumiu compromissos internacionais ao se tornar signatário de tratados para cooperação no monitoramento da corrupção, os quais elevaram a corrupção à posição de grave problema social e passaram a pressionar fortemente as instituições nacionais a aplicar a legislação e implementar novas políticas de enfrentamento da corrupção⁴.

⁴ Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, ratificado em 15/6/2000 e promulgado pelo Decreto 3.678, de 30 de novembro de 2000; (2º) Convenção Interamericana contra a Corrupção, da OEA, de 1996, o primeiro instrumento jurídico internacional contra a corrupção; e (3º) Convenção das Nações Unidas

Em 1993 foi criada a Advocacia-Geral da União (AGU), com a finalidade de representação do Poder Executivo na esfera federal em procedimentos judiciais e extrajudiciais, nos termos do artigo 131 da Constituição Federal⁵. Igualmente, neste período, com forte impacto no sistema de fiscalização da corrupção, foi criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), pela lei de lavagem de dinheiro (Lei 9.613/1998)⁶, vinculado ao Ministério da Fazenda, e com a função de centralizar informações financeiras de setores econômicos legalmente obrigados a comunicar transações representadas por determinados valores ou caracterizadas por certos padrões.

Neste mesmo período, cabe ainda destaque as mudanças que culminaram na criação do Tribunal de Contas da União (TCU) pela Constituição de 1891, vinculado ao Poder Legislativo, e que tem como função o exercício do controle externo do Poder Executivo. Com a Constituição Federal de 1988 e a promulgação de sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992), o TCU ampliou suas competências, passando a conduzir auditorias, além de responsabilizar agentes públicos e impor sanções, como multas e proibição de contratação com o poder público, além de compartilhamento de informações com o Ministério Público a respeito de casos de corrupção esclarecidos nas atividades de monitoramento.

Já no início dos anos 2000, o controle da corrupção foi marcado pela criação de órgãos voltados ao controle interno da administração pública federal, do Judiciário e do Ministério Público⁷, como sendo a Controladoria-Geral da União (CGU)⁸⁹, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério

contra a Corrupção da Organização das Nações Unidas – ONU, que entrou em vigor em dezembro de 2005.

⁵ Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

⁶ A Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2023, reestruturou o Coaf, vinculando-o administrativamente ao Banco Central do Brasil, sem que as competências fossem alteradas.

⁷ A Emenda Constitucional 45, de 2004, criou o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, onde, além do controle interno das instituições (financeiro e administrativo), estabeleceu políticas, metas e recomendações em diversas áreas, incluindo a corrupção. No final de 2012, o CNJ lançou a Meta 18, um conjunto de medidas voltadas a identificar todas as ações judiciais relacionadas a casos de corrupção e improbidade que tramitam nos tribunais federais (TRFs) e estaduais (TJs), no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF).

⁸ A CGU tem importante papel na defesa do patrimônio público. Foi criada por meio da Lei 10.683/2003, quando incorporou as funções da então Corregedoria-Geral da União – instituída em 2001 pela Medida Provisória nº 2.143-31. Por fim, foi restruturada em 2006 por meio do Decreto nº 5.683 reestruturada. É ligada diretamente à Presidência da República, com competência no exercício

Público (CNMP). Igualmente foram criados outros órgãos com natureza de coordenação interinstitucional, como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos (ENCCLA)¹⁰ e o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI-MJ)¹¹.

Neste período histórico, os movimentos sociais também exerceram função no enfrentamento da corrupção. A primeira participação destes movimentos causou efeito na aprovação da Lei da Ficha Limpa em 2010 (Lei 135/2010), possibilitando a inelegibilidade para pessoas condenadas em segunda instância por corrupção ou improbidade (por meio de alteração na Lei Complementar 64/1990, art. 1º, I, alíneas c e seguintes)¹². A segunda participação de forte impacto dos movimentos se deu em 2013, quando foram contrários à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 37, que buscava limitar os poderes investigatórios do Ministério Público – a conhecida “PEC da Impunidade” -, a qual foi rejeitada pelo Congresso no mesmo ano.

Além disso, em 2013, foram aprovados comandos legislativos, sendo a Lei 12.846/2013, denominada “Lei Anticorrupção”, a qual estabelece a responsabilidade civil e administrativa de pessoas jurídicas por atos de corrupção entre outras inovações¹³, além da aprovação da Lei 12.850/2013, que define o conceito de

de funções de controle interno, condução de procedimentos disciplinares e desenvolvimento de programas de transparência e prevenção à corrupção.

⁹ Em 2012, a CGU promoveu a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), com o objetivo de formular diretrizes e elaborar políticas em conjunto com a sociedade civil, resultando na elaboração de relatório final com oitenta propostas.

¹⁰ O ENCCLA não foi instituído por lei. Constitui um importante fórum interinstitucional de discussão sobre corrupção porque coordena dezenas de instituições das esferas federal e estadual dos três poderes, além de alguns atores privados do setor bancário, envolvidas direta ou indiretamente no controle da corrupção e da lavagem de dinheiro. Tem sido considerado como fundamental para criar um canal de comunicação entre as diversas instituições, estabelecendo relações de mútua confiança.

¹¹ O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional tem atuação na esfera judicial, onde a sua criação (Decreto 4.991/2004) decorreu do considerável aumento de intercâmbio de informações e evidências com autoridades estrangeiras no decorrer da década de 1990 pautou a criação de um órgão especificamente voltado a centralizar os procedimentos de cooperação internacional). O órgão ainda exerce o papel central na discussão e elaboração de acordos bi e multilaterais, bem como na coordenação de autoridades nacionais por intermédio da ENCCLA (Decreto 6.061/2007).

¹² Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: (...) c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

¹³ Destacam-se os acordos de leniência e a possibilidade de impor às pessoas jurídicas multas de até 20% do faturamento anual (art. 16 e art. 6º, I).

organização criminosa e dispõe sobre importantes questões processuais, com alcance dos crimes de corrupção¹⁴.

Por último, entra em vigor no País o Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019), o qual traz reformas com reflexos na legislação de enfrentamento da corrupção, como o acordo de não persecução penal no Código de Processo Penal (art. 28-A), o acordo de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa (art. 17, § 1º), o procedimento da colaboração premiada (artigos 3º-A, 3º-B, art. 4º e art. 5º), e a criação do *whistleblower*¹⁵(art. 4º- A).

Infere-se, portanto, que a cultura legislativa desenvolvida no campo do controle da corrupção favoreceu a consolidação de uma estrutura institucional complexa, marcada pela atuação de diversos órgãos dos três Poderes e distribuídos entre os diferentes níveis federativos. Esses entes exercem funções de monitoramento, investigação, responsabilização e sanção, muitas vezes de forma sobreposta. Apesar dos riscos decorrentes dessa multiplicidade — como a duplicidade de esforços e a inconsistência nas decisões —, reconhecem-se também efeitos positivos. Dentre eles, destaca-se a mitigação do risco de captura institucional, uma vez que a dispersão de competências dificulta a concentração de poder em um único órgão (Machado; Paschoal, 2016, p.06).

4 O ESPAÇO DE CONSENSO COMO REALIDADE JURÍDICA NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A CORRUPÇÃO

A transição do sistema de litígio para a autocomposição tornou-se uma realidade jurídica no âmbito do controle da corrupção, sendo justificada no critério de eficiência. Contudo, esse método de solução de conflitos foi incorporado ao ordenamento jurídico sem uma preocupação efetiva com critérios de coordenação e sincronização entre as instituições competentes. Na esfera do direito antitruste,

¹⁴ Essa lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, como no caso da colaboração premiada, além de outros mecanismos como a captação ambiental, a quebra de sigilo telefônico, a infiltração e cooperação entre instituições.

¹⁵Expressão utilizada também como “Informante do Bem”, onde sua função é prevista no art. 4º-A da Lei 12.850/2013, da seguinte maneira: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista manterão unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público.

destaca-se que o aprimoramento e a ampliação da aplicação dos acordos de leniência tornaram-se o principal instrumento para a identificação e punição de cartéis, devido a sua eficácia. Esses acordos de leniência consistem em mecanismos por meio dos quais o Estado concede isenção ou redução de penalidades a pessoas físicas e jurídicas que, apesar de terem cometido infrações graves à legislação penal ou administrativa, optam por cooperar espontaneamente com as autoridades, fornecendo provas às investigações ou facilitando a obtenção de condenações de coautores da conduta ilícita (Veríssimo, 2019, p. 134).

A fim de que seja possível a adesão ao Programa de Leniência, nos termos da Lei nº 12.529/2011 (Lei do CADE), exige-se que a empresa ou pessoa física seja a primeira a se manifestar junto à Superintendência-Geral acerca da infração, reconhecendo sua participação na conduta ilícita. É igualmente necessário que haja colaboração efetiva com as investigações, incluindo a identificação dos demais integrantes do cartel, bem como a cessação integral de sua atuação na prática anticompetitiva. Além disso, no momento da formalização do acordo, a Superintendência-Geral não pode dispor de provas suficientes para garantir a condenação da colaboradora. Como consequência, o programa pode garantir imunidade administrativa total ou parcial, a depender do grau de conhecimento das autoridades sobre a conduta anticompetitiva no momento da celebração do acordo. Igualmente, há também garantia de imunidade criminal dos dirigentes e administradores da empresa beneficiária, desde assinem o acordo e observem os seus requisitos (Carvalho; Ragazzo, 2013).

O sucesso do programa brasileiro de leniência no combate a cartéis motivou o legislador a replicar esse modelo no sistema administrativo de monitoramento da corrupção, instituído pela Lei nº 12.846/2013, que estabelece a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos lesivos contra a administração pública. Ressalta-se que, conforme previsto na referida legislação, além das pessoas jurídicas, também podem ser responsabilizados os dirigentes das empresas envolvidas, bem como quaisquer pessoas físicas que tenham atuado como autoras, coautoras ou partícipes da infração (Lucon, 2020, p. 203-204).

Ademais, no que se refere à celebração de acordos de leniência, a Lei nº 12.846/2013 (art. 16), regulamentada pelo Decreto nº 11.129/2022, estabelece que a autoridade competente poderá firmar tal instrumento desde que a pessoa jurídica

envolvida colabore de forma efetiva com as investigações. Desse modo, para que essa colaboração seja considerada efetiva, exige-se a identificação de demais envolvidos na infração, bem como a apresentação célere de informações e documentos que comprovem o ato ilícito. Além disso, a legislação determina que o acordo somente poderá ser celebrado se a pessoa jurídica for a primeira a manifestar interesse na cooperação, cessar integralmente sua participação na prática investigada, reconhecer sua responsabilidade no ilícito e colaborar plena e continuamente com a apuração dos fatos, incluindo a obrigação de comparecer, às suas próprias expensas, a todos os atos processuais até a conclusão do processo administrativo.

Destaca-se ainda que o acordo de leniência impõe à pessoa jurídica o dever de reparar integralmente a parcela controversa do dano causado, bem como a perda, em favor do ente lesado ou da União, dos valores correspondentes ao acréscimo patrimonial indevido ou ao enriquecimento ilícito obtido, direta ou indiretamente, em decorrência da infração, conforme os termos e montantes definidos na negociação. A celebração dos acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, assim como nos casos envolvendo atos lesivos contra a administração pública estrangeira, é atribuída à Controladoria-Geral da União. Após o cumprimento integral do acordo, são garantidos à empresa signatária os benefícios da isenção das sanções previstas no inciso II do caput do art. 6º e no inciso IV do caput do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, bem como das demais sanções aplicáveis ao caso, do cumprimento da sanção prevista no inciso I do caput do art. 6º da mesma Lei e do atendimento aos compromissos assumidos nos incisos II a VII do caput do art. 37 do Decreto nº 11.129/2022.

Embora seja considerada positiva a reprodução e a compatibilização entre os dispositivos voltados à tutela da administração pública, especialmente na construção de um microssistema normativo coeso e funcional, há críticas em relação à forma como o acordo de leniência foi regulamentado na Lei nº 12.846/2013. Entre essas críticas, destaca-se a exigência de que a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar, a qual, embora adequada no contexto de práticas anticoncorrenciais envolvendo múltiplos agentes, não se justifica no caso de infrações contra a administração pública, que geralmente são cometidas por um número restrito de indivíduos. Nesse sentido, a presença dessa exigência na Lei Anticorrupção é

questionada, pois não se aplica de maneira eficaz ao contexto de atos lesivos à administração pública (Lucon, 2020, p.199).

Durante certo período, considerou-se que, embora as Leis Anticorrupção e de Improbidade Administrativa apresentassem coerência interna por integrarem um microssistema voltado à fiscalização de condutas lesivas à administração pública, havia uma contradição quanto à possibilidade de celebração de acordos. Isso porque, enquanto a Lei Anticorrupção previa expressamente e de forma específica a celebração desses instrumentos, a Lei de Improbidade Administrativa os vedava de maneira categórica¹⁶.

Entretanto, com a vigência da Lei 13.964/2019 (Lei Anticrime), foi dada nova redação ao § 1º do art. 17 da Lei 8.429/1992 para introduzir expressamente o espaço de consenso na Lei de Improbidade Administrativa. Essa previsão legislativa foi posteriormente revogada nesta parte pela Lei 14.230/2021, quando regulamentou a solução negociada no art. 17-B, para dispor, entre outros requisitos¹⁷, que o Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, o integral resarcimento do dano, e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

Nesse aspecto, cumpre mencionar o espaço de consenso na solução de conflitos penais, ao considerar que a Lei nº 12.850/13, até o início de sua vigência, representou a disciplina mais completa da colaboração premiada no Brasil, por conferir à recompensa as características de um instrumento típico da justiça criminal consensual. Em uma análise comparativa, reconhece-se a influência anglo-americana no regime jurídico de recompensas, regido pelo art. 4º da Lei nº 12.850/13, que prevê a possibilidade de o Ministério Público renunciar à ação criminosa. Sua premissa teórica consiste em autorizar as partes a resolverem conflitos criminais por meio de consenso, concedendo ao Ministério Público amplo

¹⁶ Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

¹⁷ § 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente: I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

poder discricionário sobre a decisão de iniciar ou não um processo criminal contra o colaborador da justiça (Bechara; Pezzotti; Girani, et. al; 2020, p. 12).

Por último, como modelo de solução consensual de conflitos, a Lei nº 13.964/2019 introduziu o artigo 28-A no Código de Processo Penal, estabelecendo que, caso não seja hipótese de arquivamento e o investigado tenha praticado infração penal sem violência ou grave ameaça, cuja pena mínima seja inferior a quatro anos, o Ministério Público poderá propor uma resolução consensual para evitar a propositura da ação penal, desde que essa medida seja necessária e suficiente para a reaprovação e prevenção do crime, mediante o cumprimento das condições previstas na lei¹⁸.

5 A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA COLABORAÇÃO PREMIADA À AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: LEGALIDADE E AUSÊNCIA DE DIÁLOGO COM A TEORIA DO DIREITO COMO INTEGRIDADE

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.175.650, do Estado do Paraná, foi fixada pelo Supremo Tribunal Federal, a tese de que se considera constitucional a utilização do instituto da colaboração premiada em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, desde que haja a participação da pessoa jurídica interessada como interveniente e sejam observadas as diretrizes estabelecidas pela Corte. Assim, buscou-se com essa decisão, o fortalecimento da tutela do patrimônio público, da legalidade e da moralidade administrativa, bem como a evitação da impunidade de maneira eficiente, priorizando-se o enfrentamento da corrupção.

A utilização da expressão “combate à corrupção”, embora amplamente difundida na doutrina e na jurisprudência, revela-se inicialmente inadequada sob

¹⁸ I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo; II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou) V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

uma perspectiva mais crítica. O termo “combate” carrega uma conotação de confronto absoluto, associado à ideia de eliminação de um “inimigo”, o que, no contexto da corrupção, configura um truísmo inatingível na realidade prática. Considerando-se a corrupção como uma patologia crônica inerente às estruturas de poder, mostra-se mais apropriado adotar uma abordagem que proponha o seu tratamento ou a sua vigilância contínua. Nesse sentido, termos como “enfrentamento” ou, de forma ainda mais precisa, “controle da corrupção”, revelam-se conceitualmente mais adequados à complexidade e persistência do fenômeno (Tamasauskas, 2020, p. 109).

Há dúvidas relevantes, sobretudo, quanto à adequação do uso das expressões 'sistema' ou 'microssistema' no controle das práticas corruptivas no Brasil. O senso comum tem a concepção de "sistema" ligada à ideia de ordem, organicidade, racionalidade e articulação, o que sugere a ideia de hierarquia. Nesta linha de raciocínio, ao questionar a existência do aspecto "articulação" no denominado "sistema", infere-se que nenhuma das instituições de controle da corrupção no Brasil possui essa função, até porque algumas delas são dotadas de independência para decidir sua pauta, à exemplo do Ministério Público e o Poder Judiciário (Pagotto, 2010.p.169).

A decisão do Supremo Tribunal Federal restringiu a discussão ao critério da legalidade do compartilhamento dos efeitos dos acordos, sem considerar a complexidade da ecologia processual das instituições de *accountability* horizontal no Brasil. Tão verdadeira é essa conclusão que o Ministro Luís Roberto Barroso destacou em seu voto que, embora reconheça a possibilidade da utilização do espaço de consenso como instrumento de solução de conflitos em torno da corrupção, era preciso avançar na coordenação em face da multiplicidade de atores públicos envolvidos, que acaba por criar insegurança jurídica dos colaboradores¹⁹.

¹⁹ Parte do voto do Ministro: “[...] acredito que essa forma de administração consensual e de composição consensual de litígios, inclusive e especialmente na área da corrupção, é muitíssimo importante, porque aí obtém-se o caminho, muitas vezes, para chegar ao dinheiro, para chegar à conta, para se compreender a estrutura interna desses esquemas fraudulentos. Aliás, um problema que existe em relação a esses acordos, que não está posto aqui, Presidente, mas que em algum momento precisa ser equacionado, é a multiplicidade de atores que podem celebrar acordos e, muitas vezes, a insegurança jurídica de se firmar o acordo com um ator público e, depois, ter problemas com outro ator; firma-se com o Ministério Público e, depois, tem-se problema com o Tribunal de Contas da União; ou se firma com a CGU e, depois, tem-se problemas com o Ministério Público. Aliás, um problema que existe em relação a esses acordos, que não está posto aqui, Presidente, mas que em algum momento precisa ser equacionado, é a multiplicidade de atores que

Preliminarmente ao julgamento do mérito recursal, realizou-se, por iniciativa do Ministro Relator Alexandre de Moraes, um levantamento acerca da utilização do acordo penal em ações civis de improbidade administrativa no Brasil. Informou-se, pela Procuradoria-Geral da República e pelas Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, que já se verifica a extensão dos efeitos do acordo penal a ações de improbidade, ainda que tal prática tenha sido observada em menos de uma dezena de casos. Constatou-se, assim a existência de insegurança jurídica e de ausência de coordenação entre as esferas competentes.

Esse cenário institucional de incerteza e desarticulação encontra respaldo em pesquisa que analisou o funcionamento das instituições de *accountability* no Brasil. Constatou-se que o desenvolvimento desse arranjo esbarra em variáveis sistêmicas, ainda que se reconheça avanços no controle à corrupção na administração pública, impulsionados por mudanças institucionais incrementais. No entanto, tais transformações ainda resultam em baixa eficiência, em razão de fatores estruturais relacionados, sobretudo, à falta de sequenciamento e à frágil complementariedade entre as ações de controle, comprometendo a etapa da responsabilização e contribuindo para a persistência da impunidade de agentes públicos (Aranha; Filgueiras, 2016, p.25)

Ao encontro disso, o Supremo Tribunal Federal em consenso com o Ministério Público Federal justificou a legalidade da comunicação da extensão dos efeitos da colaboração premiada à ação cível de improbidade administrativa com fundamento na teoria do dialogo das fontes, uma vez que os ramos de direito, penal, administrativo e civil, ao descreverem comportamentos típicos, referentes ao mesmo fato (corrupção), precisam e necessitam se dialogar. Nesse contexto, concluiu que um colaborador, após cumprir os requisitos exigidos pela Lei nº 12.850/2013, de natureza penal, deve ter os efeitos do acordo estendidos ao Direito Administrativo e ao Direito Civil, que tutelam o mesmo fato com as peculiaridades de cada ramo jurídico.

podem celebrar acordos e, muitas vezes, a insegurança jurídica de se firmar o acordo com um ator público e, depois, ter problemas com outro ator; firma-se com o Ministério Público e, depois, tem-se problema com o Tribunal de Contas da União; ou se firma com a CGU e, depois, tem-se problemas com o Ministério Público. Portanto, era preciso avançar em mecanismos de coordenação de todos os atores para que esses acordos realmente promovessem segurança jurídica, dando os incentivos adequados para a sua celebração e, muitas vezes, para o desfazimento desses esquemas que são ruinosos para a Administração Pública e vulneram a probidade administrativa. Mas aqui, essa não é a discussão [...]. **Recurso Extraordinário com agravo ARE 1175650 / PR.**

Entretanto, devem ser considerados os padrões de coerência e integridade – conforme estabelecido na Teoria do Direito como Integridade (Dworkin, 2014) – no âmbito do processo legislativo, o qual deve ser fundamentado em uma teoria consistente da legislação. É amplamente reconhecido que, no modelo de Estado estruturado a partir da tripartição de poderes, não é atribuída ao juiz a competência para a criação de normas jurídicas. Essa atribuição, ressalvadas exceções pontuais, é reservada ao legislador. Dessa forma, entende-se que a atuação do magistrado deve se restringir à interpretação e aplicação das normas previamente estabelecidas.

A concepção desenvolvida por Ronald Dworkin é contraposta àquela sustentada pelo positivismo jurídico, especialmente por Hart, segundo a qual, nos denominados "casos difíceis" – situações não contempladas de forma direta pelas normas legais –, ao juiz seria conferida a prerrogativa de decidir mediante exercício de discricionariedade, aproximando sua atuação à função legislativa²⁰. Contudo, à luz do pensamento dworkiniano, tal função não deve ser desempenhada pelo magistrado. As lacunas normativas devem ser supridas mediante uma interpretação orientada por princípios que expressem a estrutura política e os fundamentos morais do ordenamento jurídico vigente na comunidade.

Embora os direitos reconhecidos pelo sistema jurídico sejam admitidos pela Teoria do Direito como Integridade, assim como no convencionalismo, adota-se uma abordagem diversa quanto à finalidade do Direito: a de assegurar uma forma de igualdade que legitime, sob o ponto de vista moral, o exercício do poder político (Dworkin, 2014, p. 484). Nesse sentido, os direitos e deveres são concebidos como derivados de decisões pretéritas, dotados de valor normativo não apenas quando expressamente positivados, mas também quando oriundos de princípios morais subjacentes àquelas decisões.

²⁰ Esta teoria dispõe que: "[...] o direito como integridade nega que as manifestações do direito sejam relatos factuais do convencionalismo, voltados para o passado, ou programas instrumentais do pragmatismo jurídico, voltados para o futuro. Insiste em que afirmações jurídicas são opiniões interpretativas que, por esse motivo, combinam elementos que se voltam tanto para o passado quanto para o futuro; interpretam a prática jurídica contemporânea como uma política em processo de desenvolvimento. Assim, o direito como integridade rejeita, por considerar inútil, a questão se os juízes descobrem ou inventam o direito; sugere que só entendemos o raciocínio jurídico tendo em vista que os juízes fazem as duas coisas e nenhuma delas". (Dworkin, Ronald. **O império do direito**. 2. ed. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. Revisão técnica Gildo de Sá Leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p.217).

É proposta, por Dworkin, uma alternativa intermediária entre o convencionalismo e o pragmatismo, por meio de uma abordagem que valoriza tanto o legado jurídico quanto as exigências do presente e as projeções para o futuro. Assim, defende-se que o Direito deva ser compreendido como um projeto interpretativo contínuo, no qual as decisões judiciais são entendidas como resultado da interação entre práticas estabelecidas e princípios éticos (Dworkin, 2014, p. 432). A integridade é, portanto, assumida como fundamento das decisões judiciais, especialmente na resolução de casos complexos, servindo de critério para a obtenção da resposta juridicamente mais adequada.

No âmbito jurisdicional, a integridade impõe ao julgador a adoção de uma postura de máximo empenho na construção de uma interpretação que trate o sistema jurídico como um corpo coerente de princípios, revelando normas implícitas a partir da interpretação das normas explícitas. Com isso, infere-se que a integridade constitui uma virtude jurídica, assim como a justiça, a equidade e o devido processo legal²¹. Não se deve, portanto, ser considerada como um recurso secundário na aplicação do poder coercitivo do Estado, mas sim como o fundamento primordial da atividade jurisdicional.

Assim, a integridade jurídica não se restringe à coerência formal – entendida como mera uniformidade entre decisões semelhantes – mas abrange a busca por soluções juridicamente adequadas mesmo em face de situações inéditas ou particularmente complexas, sem, contudo, incorrer em subjetivismo arbitrário. Desse modo, a crítica dirigida por Dworkin à abordagem pragmática reside precisamente na ausência de um padrão justificativo robusto. Para o autor, toda decisão judicial deve ser compreendida como parte de um esforço contínuo de justificação e aprimoramento do Direito.

No caso em análise, embora não houvesse previsão legal específica, verificou-se que a decisão proferida se restringiu à resolução da controvérsia sob a

²¹ Nesta esteira, explica-se nas palavras de Dworkin: "[...] a justiça, diz respeito ao resultado correto do sistema político: a distribuição correta de bens oportunidades e outros recursos. A equidade é uma questão da estrutura correta para esse sistema, a estrutura que distribui a influência sobre as decisões políticas da maneira adequada. O devido processo legal adjetivo é uma questão dos procedimentos corretos para a aplicação de regras e regulamentos que o sistema produziu. [...] As doutrinas rigorosas do precedente, as práticas da história legislativa e a prioridade local **são em grande parte, embora de maneira distintas, questões de devido processo legal adjetivo**, porque estimulam os cidadãos a confiar em suposições e pronunciamentos doutrinários que seria errado traír ao julga-los depois do fato" (Dworkin, 2014, p. 483).

perspectiva estrita da legalidade, sem que fossem adequadamente enfrentadas as complexidades sistêmicas associadas ao fenômeno da corrupção²². Em particular, não foi apresentado um padrão justificativo sólido que legitimasse a extensão dos efeitos da decisão, tampouco foram devidamente considerados aspectos correlatos, como a competição entre agências, a sobreposição de competências e a potencial violação ao princípio do *bis in idem* nas esferas penal e administrativa. Ademais, o reconhecimento de um autêntico "sistema" jurídico requer, como condição prévia, o aperfeiçoamento da legislação, a elevação da qualidade das decisões judiciais e uma mudança substancial na postura institucional frente aos acordos celebrados — elementos que, no cenário jurídico brasileiro atual, ainda se mostram ausentes.

A integridade proposta por Dworkin, se opõe à discricionariedade, por constituir um ideal normativo orientador da interpretação jurídica em direção à resposta mais adequada possível. Assim, pela Teoria do Direito como Integridade propõe-se a limitação dos espaços decisórios arbitrários por meio da exigência de coerência interpretativa. O próprio Dworkin reconhece que a integridade deve ser aplicada igualmente ao processo legislativo, operando como limite normativo ao poder de criação das normas públicas. Sustenta-se, desse modo, que as leis devem, sempre que possível, refletir um sistema de justiça e equidade coeso e unificado.

Depreende-se, portanto, que a Suprema Corte na decisão do Recurso Extraordinário nº 1.175.650, do Estado do Paraná, se restringiu ao reconhecimento

²² Nesta linha de raciocínio que afirma a complexidade da corrupção vale dizer que a doutrina é unívoca: Ana Luiza Aranha e Fernando Filgueiras consideram que "[...] O combate à corrupção e o controle da administração pública avançaram no processo de investigação e combate devido à mudança incremental de instituições que foram capazes de mudar normas e rotinas internas em processos de controle. Isso gerou um aprendizado fundamental, que fez avançarem as capacidades institucionais para o exercício do controle da burocracia e das instituições políticas. Porém, esse processo de mudança ainda resulta em baixa eficiência, em decorrência de fatores sistêmicos ligados, especialmente, ao sequenciamento e complementaridade de ações de controle, quebrando o ciclo da *accountability* no momento da responsabilização dos agentes públicos. Isso faz persistir, apesar dos avanços notórios das instituições, uma percepção de impunidade dos agentes públicos" (Aranha; Filgueiras, 2016, p. 47-48). Neste contexto, Maíra Rocha Machado e Bruno Paschoal identificam que "[...] o modo como a legislação anticorrupção brasileira está construída torna praticamente impossível prever qual seria o percurso de um potencial ato de corrupção pelas instituições que atuam em procedimentos administrativos, civis e criminais. [...]" (Machado; Paschoal, 2016, p. 3). Por sua vez, Igor Sant'Anna Tamasauskas conclui que "[...] Além disso, essa multiplicação de normas e de entes encarregados de aplicá-las acaba por criar o que se convencionou denominar de "problema de muitas mãos", o nosso popular "cachorro com muitos donos morre de fome". Segundo esse autor, as noções convencionais de *accountability* não dialogam adequadamente com a pulverização do poder de exigir-las em diversas autoridades, ensejando o enfraquecimento do próprio conceito de controle.[...]" (Tamasauskas, 2020, p. 88).

da legalidade da extensão dos efeitos do acordo de colaboração premiada às esferas penal e civil, sem que tenham sido consideradas as dificuldades inerentes à articulação no âmbito da ecologia processual. Ressalte-se que, no contexto da colaboração premiada, está prevista a possibilidade de negociação acerca da recuperação do produto ou do proveito da infração penal. Por outro lado, na seara da improbidade administrativa, o ressarcimento ao erário é caracterizado como obrigação de natureza constitucional, submetida ao regime da imprescritibilidade, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, infere-se que a hipótese se confirmou, uma vez que a decisão proferida pelo STF no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.175.650, embora tenha reconhecido a constitucionalidade da extensão dos efeitos do acordo de colaboração premiada à ação de improbidade administrativa, não logrou êxito em promover uma coordenação institucional efetiva no âmbito do sistema brasileiro de controle à corrupção. Ao restringir-se à análise formal da legalidade, o julgamento desconsiderou as implicações sistêmicas e estruturais que decorrem da aplicação simultânea de distintos regimes jurídicos em contextos marcados pela sobreposição de competências, competição entre agências e risco de violação ao princípio do *bis in idem*. Tais omissões revelam a permanência de uma lógica fragmentada na arquitetura do *accountability* horizontal no Brasil, comprometendo a eficácia e a legitimidade dos instrumentos de controle.

Importa destacar ainda, que a consolidação de mecanismos de autocomposição, como os acordos de colaboração premiada, de leniência e de não persecução penal, constitui um avanço normativo relevante no âmbito do enfrentamento à corrupção. Todavia, sua incorporação ao ordenamento jurídico deu-se de forma fragmentada, sem a devida elaboração de diretrizes de coordenação interinstitucional, comprometendo a aplicação uniforme, coerente e efetiva desses instrumentos.

Além disso, à luz da Teoria do Direito como Integridade, formulada por Ronald Dworkin, entende-se que a atuação jurisdicional deveria ser orientada por uma interpretação que fosse pautada na coerência e na justificação moral do ordenamento jurídico. Contudo, tal exigência – decorrente da integridade enquanto

virtude normativa da jurisdição, pela qual se impõe ao julgador o dever de construir o Direito como um sistema unificado de princípios – não foi observada na decisão em análise. Como resultado, verifica-se que a negligência quanto às conexões entre normas, valores e contextos institucionais tem contribuído para a manutenção de um cenário de insegurança jurídica e para o enfraquecimento das bases estruturantes do sistema de justiça.

Diante da ausência de um padrão justificativo robusto por parte do Supremo Tribunal Federal no caso em análise, evidencia-se a urgência de repensar os fundamentos teóricos e normativos que orientam a atuação das instituições no controle da corrupção. Tal necessidade decorre do fato de que o reconhecimento de um autêntico sistema de justiça anticorrupção exige, como condição prévia, o aprimoramento legislativo, o fortalecimento da qualidade argumentativa das decisões judiciais e a reformulação da postura institucional frente aos acordos celebrados.

Conclui-se, portanto, que a decisão proferida no RE nº 1.175.650, embora relevante sob a ótica da legalidade, restringiu-se à validação formal do instituto, revelando-se insuficiente para enfrentar os desafios estruturais inerentes à ecologia processual brasileira. A superação dessas limitações demanda uma abordagem jurídica pautada pelos ideais de integridade, coerência e justiça substantiva, os quais se constituem em fundamentos essenciais para a legitimação do exercício do poder estatal no âmbito da política anticorrupção.

REFERÊNCIAS

- ARANHA, Ana Luiza. FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: Cadernos ENAP, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2561/1/Caderno%2044.pdf>. Acesso em 20 mar. 2025.
- BECHARA, F. R.; PEZZOTTI, O. E.; GIRANI, R.; MATTHEUDAKIS, M. L. *Un itinerario comparatistico sulla collaborazione premiale riferita ai fenomeni corruttivi: da Tangentopoli a Lava Jato*. **Archivio Penale**, n. 2, p. 22, 2020.
- BECHARA, Fábio Ramazzini. et al. **Corrupção: Diálogos Interdisciplinares**. 1^a ed. São Paulo: Almedina, 2020.
- BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (org.). **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário com agravo ARE 1175650 / PR**. Constitucional. utilização do acordo de colaboração premiada (lei 12.850/2013) no âmbito da ação civil pública por ato de improbidade administrativa (lei 8.429/1992). Possibilidade. Declarações do agente colaborador como única prova. Insuficiência para o início da ação por ato de improbidade. Obrigação de resarcimento integral ao erário. Transação apenas em torno do modo e das condições para a indenização. Legitimidade para celebração do acordo. Ministério público com a interveniência da pessoa jurídica interessada. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 27/08/2015. Lex Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Brasília, Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur488739/false>. Acesso em: 10 out. 2023.

CARVALHO, Vinicius Marques; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Defesa da concorrência no Brasil**: 50 anos. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 2013. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/livro-50-anos/livro-defesa-da-concorrencia-no-brasil-50-anos.pdf>. Acesso em 25 mar. 2025.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. 2. ed. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. Revisão técnica Gildo de Sá Leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FLORÊNCIO FILHO, Marco Aurélio; ZANON, Patricie Barricelli; MEDEIROS, T. D. C. **Instrumentos normativos internacionais de combate à corrupção e crimes correlatos no Brasil**. Cadernos de Direito Actual, v. 12, p. 400-413, 2019. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/455> Acesso em 20 mar. 2025.

GOMES, Luiz Flávio; SANTANA, Artur Cardoso. **A interdisciplinaridade no direito brasileiro e a multiplicidade de instrumentos jurídicos no combate à corrupção**. Corrupção – Diálogos Interdisciplinares. Coord. Fábio Ramazzini Bechara et al. São Paulo: Almedina. 2020.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Improbidade administrativa no microssistema anticorrupção e viabilização dos acordos de leniência**. Corrupção – Diálogos Interdisciplinares. Coord. Fábio Ramazzini Bechara et al. São Paulo: Almedina. 2020.

MACHADO, Maíra Rocha. PASCHOAL, Bruno. **Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar**: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. Novos Estudos: Dossiê corrupção, São Paulo, v. 35, n. 104, p. 10-37, mar., 2016.

PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. **O combate à corrupção**: a contribuição do direito econômico. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2010.

SOUZA, Renée do Ó. **Os efeitos transversais da colaboração premiada e do acordo de leniência**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. **Acordo de leniência anticorrupção**: uma análise sob o enfoque da teoria de redes. 2020. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/T.2.2020.tde-22032021-132641.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Transparéncia Internacional Brasil. **Índice da perpetuação da corrupção-2024.** Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/339:indice-de-percepciao-da-corrupcao-2024?stream=1>. Acesso em 20 mar. 2025.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **Acordos de leniência: a experiência nacional e internacional de combate a cartéis e sua transposição para o combate à corrupção no Brasil.** Corrupção. Ensaios sobre a Operação Lava Jato. AMBOS, Kai et al. (organizadores). São Paulo: Marcial Pons, 2019.

POPPER, Karl S. **A lógica da pesquisa científica.** 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1975.

MEZZAROBA, Orides; Monteiro, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia de pesquisa no Direito.** 9.^a ed. São Paulo: Saraivajur, 2023.