

Julgamento da ADPF 1.051/DF e competências em acordos de leniência

Autor(a): Luís Roberto Barroso

Publicado em: 27 de agosto de 2025

Publicação: migalhas_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/luis-roberto-barroso/julgamento-da-adpf-1051df-e-competencias-em-acordos-de-leniencia>

Fonte original: <https://www.migalhas.com.br/depeso/438684/julgamento-da-adpf-1-051-df-e-competencias-em-acordos-de-leniencia>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/luis-roberto-barroso/julgamento-da-adpf-1051df-e-competencias-em-acordos-de-leniencia#ep-6ea743d2

Resumo

Por Amanda Athayde, Lucas Santos de Sousa, José Alexandre Buaiz Neto. O STF julga a ADPF 1.051, definindo competências da CGU, AGU, TCU e MPF em leniência.

Texto integral

O STF iniciou em 15/8/2025 o julgamento da ADPF 1.051/DF, ação que deve impactar de forma significativa os contornos institucionais da política de combate à corrupção no Brasil. Entre os diversos temas abarcados, uma das controvérsias gira em torno da distribuição de competências entre a CGU - Controladoria-Geral da União, a AGU - Advocacia-Geral da União, o TCU - Tribunal de Contas da União e o MPF - Ministério Público Federal na negociação, celebração e fiscalização dos acordos de leniência previstos na lei 12.846/13 (lei anticorrupção). Mais do que uma disputa técnica de interpretação normativa, o caso reflete anos de conflitos administrativos e jurisdicionais das diversas instituições atuantes no sistema brasileiro de combate à corrupção, circunstância que gerou insegurança jurídica e entraves práticos à efetividade dos acordos de leniência anticorrupção firmados até aqui. O voto do relator, ministro André Mendonça, que já foi acompanhado pelos ministros Luís Roberto Barroso e Nunes Marques, sinaliza uma tentativa de racionalização desse cenário, como se passa a detalhar neste artigo. O desfecho do julgamento, contudo, permanece em aberto, após o pedido de vista do ministro Flávio Dino, o que mantém em suspenso a expectativa sobre os rumos do sistema de leniência brasileiro. Breves notas sobre o objeto da ADPF 1.051/DF A lei anticorrupção resultou em um conflito jurisdicional entre CGU, AGU, TCU e MPF. O ajuizamento da ação deu-se após anos desse conflito, que foi progressivamente sendo dirimido com a elaboração de políticas de cooperação institucional entre os órgãos, culminando na assinatura do ACT - Acordo de Cooperação Técnica de agosto de 2020, entre a CGU, a AGU, o TCU e o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Note-se que o MPF ficou fora do ACT. Antes do ACT, a CGU, por ser o órgão encarregado do controle interno do Executivo Federal e o ente indicado como competente, na lei anticorrupção, para negociar acordos de leniência anticorrupção no âmbito federal, reivindicou a centralidade na condução das tratativas. Em paralelo, a AGU também se reputou como órgão legitimado a defender os interesses patrimoniais da União, inclusive para pactuar cláusulas de ressarcimento dos acordos de leniência. A esse quadro somaram-se a resistência do MPF em conferir a um órgão da Administração Pública direta o protagonismo nas

tratativas dos acordos de leniência, além da crescente intervenção do TCU no exame dos termos dos acordos avençados. O resultado foi uma fragmentação das competências que, na prática, resultou na multiplicidade de esferas de negociação, com prejuízos para a previsibilidade e a segurança jurídica enfrentadas pelas empresas que buscavam a via consensual. Nesse contexto, a ação foi proposta com o objetivo, entre outros, de suspender, liminarmente, a eficácia das obrigações pecuniárias (obrigações e multas) impostas em todos os acordos de leniência entre o Estado brasileiro e as empresas investigadas pela Operação Lava Jato, firmados antes da celebração do ACT em agosto de 2020. Avançando ao mérito da ação de controle concentrado, os autores pleitearam a fixação de interpretação da lei anticorrupção e do decreto 11.129/22, editado para regulamentá-la, em conformidade com os parâmetros estipulados na Constituição, de modo a estabelecer a CGU como “proponente ou órgão de controle, enquanto centro racionalizador do agir estatal”, para a celebração de acordos de leniência. A seguir, detalharemos um pouco mais acerca do voto do ministro André Mendonça, relator da ADPF 1.051/DF.

Controle ou fiscalização dos acordos de leniência O voto proferido pelo min. André Mendonça inicia explicitando que a lei anticorrupção pode ser aplicada pelo Estado brasileiro a partir do manuseio de três ferramentas: a) duas, de natureza contenciosa, quais sejam, o PAR - Processo Administrativo de Responsabilização e a ação de responsabilização judicial, com respaldo nos capítulos IV e VI da lei anticorrupção, respectivamente; e b) uma de natureza negociada e consensual, o acordo de leniência.

1 Para o min. André Mendonça, a lei anticorrupção estabeleceu regras claras para o sancionamento, no âmbito administrativo, das pessoas jurídicas responsáveis por atos tipificados no art. 5º, da lei anticorrupção. O PAR envolvendo ilícitos contra a Administração Pública estrangeira deve ser processado e julgado pela CGU

2 . Órgãos ou Entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, por sua vez, detêm competência para julgar responsáveis pelo cometimento de ilícitos contra si

3 , o que abarcaria o MPF e os Tribunais de Contas, por exemplo. Por fim, no âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU possui competência “concorrente e predominante”, podendo instaurar um PAR ou avocar PAR instaurado por órgãos integrantes da Administração Pública direta e indireta federal.

4 Sob a ótica administrativa, os poderes sancionadores dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não estariam, assim, sujeitos ao controle ou fiscalização administrativa de outro Poder da República.

5 Não obstante, remanesce a possibilidade de que eventuais ilegalidades ou equívocos praticados por órgãos ou entidades dos Poderes, no exercício de suas competências sancionatórias regulamentadas pela lei anticorrupção, sejam objeto de controle por duas vias: (i) internamente, por meio de manuseio dos recursos administrativos cabíveis; e (ii) pela via judicial.

6 Como veremos a seguir, essas premissas referentes ao regime sancionatório instituído pela lei anticorrupção irão permear a ratio decidendi empregada pelo ministro durante todo o delineamento das competências para atuação nos acordos de leniência. A extensão da competência da CGU na negociação e assinatura de acordos de leniência

Avançando em sua análise, o min. André Mendonça defende que a lei anticorrupção atribui competência exclusiva à CGU para celebrar os acordos de leniência que versem sobre a prática de atos lesivos contra a) a Administração Pública estrangeira, hipótese em que a CGU atua como um órgão nacional, em nome da República Federativa do Brasil; e b) qualquer órgão da Administração Pública Direta ou Indireta vinculado ao Poder Executivo Federal, cenário em que a CGU representaria todos os demais órgãos do Poder Executivo Federal, “pouco importando se da administração direta ou indireta”, o que abarcaria inclusive empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e autarquias.

7 8 Existiria, por fim, a possibilidade de a CGU atuar excepcionalmente por delegação de outros Poderes ou entes federativos, devendo contar com anuência expressa e incontestada para tal.

9

10 Trata-se de uma controvérsia que se estende há anos, impedindo que determinadas ações de improbidade sejam encerradas com celeridade, a despeito dos valores multimilionários ressarcidos ao erário e das contribuições à alavancagem investigativa, o que contribui para a diminuição da confiança no sistema da leniência anticorrupção brasileiro. 11 A manutenção da competência da AGU O min. André Mendonça também se ocupou em reafirmar a possibilidade de que a AGU firme acordos de leniência em conjunto com a CGU, como já havia sido previsto sob a portaria conjunta CGU/AGU 4/19 e o ACT de 2020 12 . Para o ministro, a competência da AGU derivaria dos arts .19 e 20 da lei anticorrupção, que conferem ao órgão a competência para pleitear judicialmente a aplicação das sanções previstas na lei e a reparação do dano causado ao ente público 13 . Frise-se, todavia, que a AGU não teria competência para firmar individualmente uma avença intitulada de acordo de leniência. Eventual negociação individual nesses moldes seria tão somente um acordo de natureza civil, “para fins de não ajuizamento ou extinção” da ação judicial prevista nos arts. 19 e 20 da lei anticorrupção 14 . Ou seja, os demais efeitos inerentes aos acordos de leniência só seriam conferidos em caso de assinatura conjunta da AGU com a CGU. A nova definição do papel do TCU em relação aos acordos de leniência Sob a égide da lei anticorrupção, o TCU progressivamente formou o entendimento de que deteria competência para examinar os valores de danos ao erário eventualmente incluídos nos acordos de leniência negociados pela CGU e a AGU, com a possibilidade de o TCU declarar que o recolhimento de tais valores ensejaria suas quitações nos processos de controle externo em trâmite perante o TCU. Esse entendimento foi formalizado nas ações operacionais definidas pelo ACT firmado em 2020, bem como em dispositivos da IN 95/24. 15 O min. André Mendonça, no entanto, manifestou entendimento muito mais restritivo quanto à extensão da competência do TCU para atuação no exame de acordos de leniência. Para o ministro, o TCU não detém competência para fiscalizar, controlar ou, ainda, supervisionar o exercício da atuação sancionadora do Estado em acordos de leniência, por inexistir previsão a respeito na Lei Anticorrupção ou na lei 8.429/1992 (lei de improbidade administrativa) 16 17 . Na mesma linha, o TCU não poderia atuar na fixação de critérios para negociação, apuração ou estimação dos valores e sanções que serão negociados pelas autoridades e instituições competentes. Por fim, não caberia ao TCU acompanhar ou monitorar o cumprimento do acordo pela empresa leniente. 18 O ministro ressaltou, no entanto, a possibilidade de que o TCU atue para auditar contratos administrativos afetados por atos de corrupção e que eventualmente componham o escopo dos acordos de leniência. 19 A linha encampada pelo min. André Mendonça atribui exclusivamente ao Poder Judiciário o papel de instância potencialmente controladora da conformidade das sanções eventualmente aplicadas com base na lei anticorrupção. Os danos ao erário oriundos das condutas corruptas abrangidas pelos acordos de leniência, por sua vez, só permaneceriam sujeitos ao exame do TCU quando a conduta atingir contratos públicos sujeitos ao escrutínio da Corte de Contas, hipótese em que a competência do TCU se limitaria (i) à apuração de eventuais danos remanescentes; e (ii) à responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos nos ilícitos revelados voluntariamente pela empresa colaboradora. O posicionamento do min. André Mendonça é claro: a atuação do TCU na fiscalização de medidas sancionatórias levadas a cabo pelas instituições legitimadas a atuar com base na lei anticorrupção, seja no âmbito contencioso, seja no âmbito consensual, é, na verdade, fonte de insegurança jurídica 20 . A conclusão a que chegou o ministro é compatível com os resultados de pesquisa empírica a respeito da atuação do TCU nos acordos de leniência anticorrupção, na qual restaram demonstrados os posicionamentos muitas vezes contraditórios adotados pelo Tribunal ao longo dos anos a respeito de temas como a declaração de inidoneidade das empresas lenientes e o afastamento da imputação de débitos

adicionais a título de ressarcimento ao erário. Não há dúvida de que esses posicionamentos contribuíram para o aumento da insegurança jurídica experimentada por empresas lenientes. 21 Assim, em síntese, a partir do voto do ministro do STF André Mendonça na ADPF 1.051 22 , é possível traçar o seguinte panorama sobre a abrangência da competência do TCU relativa aos acordos de leniência anticorrupção: Competência da TCU sobre os acordos de leniência anticorrupção, nos termos do voto do ministro do STF André Mendonça na ADPF 1.051 Sim/Não Competência fiscalizatória sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos acordos de leniência anticorrupção NÃO Competência para fiscalizar, controlar ou acompanhar o processo de negociação e celebração de acordo de leniência pelos órgãos competentes NÃO Competência para avocar competência, por exemplo, para a fixação de critérios para negociação, apuração ou estimação dos valores e sanções que serão negociadas pelas autoridades e instituições competentes NÃO Competência para controle finalístico de qualquer das competências sancionadoras previstas na LAC NÃO Competência para auditar contratos administrativos afetados por atos de corrupção, limitada à apuração de eventuais danos em contratos públicos sujeitos ao seu escrutínio e responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos nos ilícitos revelados voluntariamente pela empresa colaboradora SIM Fonte: elaboração própria, a partir do voto do min. André Mendonça na ADPF 1.051. A competência do MPF Também com base na leitura da lei anticorrupção, o min. André Mendonça concluiu que o MPF não detém competência para celebrar acordos de leniência na seara do combate à corrupção. No entanto, restaria preservada a competência do MPF para firmar acordos de não persecução cível (ANPC), termos de ajustamento de conduta (TACs), acordos de não persecução penal (ANPP) e acordos de colaboração premiada (ACPs). O posicionamento externado pelo ministro diverge do entendimento encampado pelo MPF, formalizado no âmbito do estudo técnico 1/17 e da nota técnica 2/20, ambos de autoria da 5ª CCR - 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, que justificam a atuação no MPF em acordos de leniência da lei anticorrupção pelo fato de o Parquet figurar como titular da ação penal pública pelos crimes relacionados à prática de corrupção 23 . Para o min. André Mendonça, essa visão expansiva da competência do MPF deve ser rechaçada. Embora titular da ação penal pública, o Parquet não teria papel a exercer nas tratativas em si dos acordos de leniência, devendo apenas receber as evidências que venham a ser fornecidas pela empresa leniente para então adotar as medidas cabíveis, atuação similar à desempenhada após os recebimentos dos relatórios de Comissões Parlamentares de Inquérito ou de processos administrativos sancionadores movidos em face de servidores públicos. 24 Por tais razões, o min. André Mendonça entende que não se deve conferir ao MPF atribuições que não lhe foram expressamente conferidas pela Lei Anticorrupção, notadamente a competência para firmar acordos de leniência 25 . Todavia, no entendimento do ministro, como a competência do Parquet para firmar ANPC, TACs, ANPPs e ACPs foi expressamente prevista em outras legislações, permanece cabível a atuação da autoridade para firmar tais espécies de solução consensual. 26 Para preservar a segurança jurídica, no entanto, o ministro defendeu que acordos celebrados pelo MPF com vistas à alavancagem investigativa e ao sancionamento de ilícitos civis previstos na lei anticorrupção devem ser enquadrados na figura dos ANPCs, mesmo se à época tiverem sido nomeados como acordos de leniência. Para os acordos firmados antes do advento dos ANPCs, por sua vez, a avença deve ser qualificada juridicamente como TAC. A ideia é que os acordos produzam efeitos normalmente, exceto em relação à União para os fins específicos da lei anticorrupção, salvo se vierem a ser ratificados ou tenham sido celebrados conjuntamente pela CGU 27 . Conclusão O julgamento da ADPF 1.051 pode representar um remodelador do regime jurídico dos acordos de leniência da lei anticorrupção. Ao delimitar as atribuições da CGU, do TCU e do

MPF, o STF terá a oportunidade de pôr fim a um longo histórico de disputas institucionais que comprometeram a confiança de empresas signatárias de acordos de leniência na previsibilidade do sistema. Se prevalecer a linha sugerida pelo min. André Mendonça, a centralidade da CGU e da AGU na condução dos acordos de leniência anticorrupção tende a reduzir incertezas, fortalecer a segurança jurídica e conferir maior eficácia ao instrumento enquanto política pública de combate à corrupção. A decisão final do Supremo, portanto, não terá apenas efeito normativo: será também um marco de credibilidade institucional e um teste da capacidade do Estado brasileiro de oferecer respostas coordenadas, eficientes e juridicamente estáveis no enfrentamento da corrupção sistêmica. Cabe a nós, agora, acompanhar o julgamento da ADPF 1.051 para verificar os posicionamentos que serão adotados pelos demais ministros a fim de determinar, de forma definitiva, o impacto nos acordos de leniência da lei anticorrupção. _____ 1 STF. ADPF 1.051. Rel. min. André Mendonça. Voto do ministro André Mendonça. Disponível em: <https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/371439/conteudo.pdf>, acesso em 19.8.2025. Parágrafo 65. 2 Artigo 9º, da Lei Anticorrupção. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm, acesso em 19.8.2025. 3 Artigo 8º, caput, da Lei Anticorrupção. 4 STF. ADPF 1.051. Voto do ministro André Mendonça. Parágrafos 68 e 69. 5 Idem, ibidem. Parágrafo 70. 6 Idem, ibidem. Parágrafo 71. 7 Idem, ibidem. Parágrafo 77. 8 Artigo 16, §10º, da Lei Anticorrupção. 9 Artigo 36, do Decreto nº 11.129/2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm, acesso em 19.8.2025. 10 STF. ADPF 1.051. Voto do ministro André Mendonça. Parágrafos 75 a 79. 11 A título de exemplo, citamos decisão recente do Superior Tribunal de Justiça, em que se definiu que a Petrobras poderia pleitear indenizações adicionais de empresa que firmara acordo de leniência. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-11/stj-autoriza-petrobras-a-pedir-indenizacao-de-quem-firmou-acordo-de-leniencia-na-lava-jato/>, acesso em 19.8.2025. 12 STF. ADPF 1.051. Voto do ministro André Mendonça. Parágrafos 125 a 129. 13 Idem, ibidem. Parágrafo 57. 14 Idem, ibidem. Parágrafo 129. 15 Em manifestações proferidas no âmbito dos processos de análise de acordos de leniência, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso) do TCU costuma invocar os artigos 6º, caput; 8º, §§ 3º, 5º e 6º; 9º; e 10 da Instrução Normativa nº 95/2024, para respaldar esse entendimento. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/75452615>, acesso em 19.8.2024. 16 Embora o ministro reconheça que o artigo 17-B, §3º [16], da Lei de Improbidade Administrativa, alude à oitiva de Tribunais de Contas no exame de ANPCs, prevaleceu o entendimento de que tal dispositivo encontra-se com eficácia suspensa em razão de sua possível inconstitucionalidade, por determinação do min. Alexandre de Moraes no bojo da ADI nº 7.236/DF (ADI 7.236 MC/DF, rel. min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática proferida em 27.12.2022, publicada em 10.1.2023). 17 STF. ADPF 1.051. Voto do ministro André Mendonça. Parágrafos 86 a 90. 18 Idem, ibidem. Parágrafo 94. 19 Idem, ibidem. Parágrafo 94. 20 Idem, ibidem. Parágrafo 91. 21 FREITAS, Sarah Roriz de. Acordos de leniência anticorrupção e o Tribunal de Contas da União. 1 ed., São Paulo: Amanuense, 2023. 22 STF. ADPF 1.051. Voto do ministro André Mendonça. Parágrafos 85 e seguintes. 23 Disponíveis em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/enunciados-notas-tecnicas-e-orientacoes-1/notas-tecnicas/notas-tecnicas>, acesso em 19.8.2025. 24 STF. ADPF 1.051. Voto do ministro André Mendonça. Parágrafos 108 e 109. 25 Idem, ibidem. Parágrafo 112. 26 Idem, ibidem. Parágrafo 115. 27 Idem, ibidem. Parágrafos 118 a 120.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

BARROSO, Luís Roberto. Julgamento da ADPF 1.051/DF e competências em acordos de leniência. *migalhas_import*, 27 ago. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/438684/julgamento-da-adpf-1-051-df-e-competencias-em-acordos-de-leniencia>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/luis-roberto-barroso/julgamento-da-adpf-1051df-e-competencias-em-acordos-de-leniencia>. Acesso em: 26 ago. 2026.

APA 7ª edição

Barroso, L. R. (2025, August 27). Julgamento da ADPF 1.051/DF e competências em acordos de leniência. **migalhas_import**. <https://www.migalhas.com.br/depeso/438684/julgamento-da-adpf-1-051-df-e-competencias-em-acordos-de-leniencia>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

BARROSO, Luís Roberto. 2025. "Julgamento da ADPF 1.051/DF e competências em acordos de leniência." **migalhas_import**, August 27. <https://www.migalhas.com.br/depeso/438684/julgamento-da-adpf-1-051-df-e-competencias-em-acordos-de-leniencia>

BibTeX

```
@article{lu-s-roberto-barroso-julgamento-da-adpf-1-051-df-e-compet-nci-2025,
  author = {Barroso, Luís Roberto},
  title = {Julgamento da ADPF 1.051/DF e competências em acordos de leniência},
  journal = {migalhas_import},
  year = {2025},
  url = {https://www.migalhas.com.br/depeso/438684/julgamento-da-adpf-1-051-df-e-competencias-em-acordos-de-leniencia},
  urldate = {2025-08-27}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/luis-roberto-barroso/julgamento-da-adpf-1051df-e-competencias-em-acordos-de-leniencia>

PDF gerado em 2026-08-26 21:25 UTC