

## Detração da sanção administrativa: TCU e harmonia entre instâncias

Num importante movimento de revisão jurisprudencial, o TCU (Tribunal de Contas da União) alcançou, em sessão no último dia 17, a consolidação de um entendimento há muito perseguido por seus jurisdicionados: em decisão unânime, o plenário da Corte de Contas reconheceu a necessidade de consideração de sanção administrativa de inidoneidade aplicada pela CGU (Controladoria-Geral da União), com base na Lei nº 8.666/1993, no cômputo da penalidade de inidoneidade imposta pelo próprio TCU, na forma do artigo 46 da sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992), quando a persecução administrativa estatal referir-se aos mesmos fatos.<sup>[1]</sup>

A jurisprudência inovadora ganhou força a partir da reforma da Lindb (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) de 2018, que inseriu, em seu artigo 22, § 3º, o comando para que as sanções aplicadas considerem as "demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato". Mudança promovida e comemorada.



**Luís Inácio Adams**  
Advogado

A relevância da decisão vai além do caso concreto: é uma sinalização

oportuna e admirável da conscientização do TCU sobre a sua inserção no complexo nicho de atuação estatal repressiva em defesa da Administração Pública.

O problema da multiplicidade de regimes e agências incumbidas da defesa da coisa pública em caráter repressivo é conhecido. Muito já se disse — e se escreveu — a respeito das dificuldades de implementação do sistema multidisciplinar de persecução estatal em resposta a incidentes envolvendo corrupção, fraude licitatória e ilícitos correlatos em que a vítima é o próprio Estado, abrangendo até mesmo esforços de resolução, como é o caso dos acordos de leniência e de colaboração premiada.

Uma parcela nada desprezível da dificuldade advém precisamente do histórico de resistência de agências a uma atuação estatal conjunta, coerente, consciente e cooperativa na investigação e na resolução de tais casos.

Histórica e atualmente, a intervenção judicial é a solução — e exemplos recentes não faltam. Em 2017, o TRF-4 (Tribunal Regional Federal da 4ª Região) decidiu que a validade dos acordos de leniência firmados pelo Ministério Público Federal está condicionada à sua ratificação pela União (CGU e AGU).

<sup>[2]</sup> Há alguns anos, o mesmo TRF-4 tem rechaçado pretensões veiculadas principalmente pela Petrobras

---

para manter empresas e pessoas físicas signatárias de acordos de leniência com o MPF e com a CGU/AGU no polo passivo de ações de improbidade administrativa.[\[3\]](#)

O próprio TCU foi o destinatário de outro notório esforço judicial de harmonização sistêmica: em 2020, a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal assentou a necessidade de o TCU prestigiar acordos de leniência firmados em outras esferas no exercício da sua própria competência para impor sanções de inidoneidade por fraude licitatória.[\[4\]](#)

Daí o impacto da revisão, dentro da própria Corte de Contas, do entendimento quanto ao seu posicionamento num emaranhado confuso e até mesmo sobreposto de competências constitucionais e legais na defesa do Estado: o TCU, hoje, demonstra a grandeza do conhecimento de que não está sozinho.

E nem poderia estar, pois o bom funcionamento da investigação e da persecução estatal dependem da comunicação entre as instâncias. A repressão à criminalidade econômica (em sentido lato) estaria prejudicada sem as prerrogativas probatórias da esfera criminal a que somente o Ministério Público tem acesso, inclusive para seu uso em medidas cíveis e administrativas. A efetividade da persecução também depende da celeridade com a qual os órgãos de controladoria (a CGU, a nível federal) podem processar e responsabilizar pessoas jurídicas, notadamente com o suporte de regimes punitivos baseados apenas em responsabilidade objetiva.

Rastreamentos de movimentações financeiras dependem das tarefas de inteligência financeira e da segurança da autonomia de órgãos como o Coaf (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) dentro do poder executivo. A identificação e a repressão de possíveis ofensas à ordem econômica reclamam a expertise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, e o controle das contas públicas e dos procedimentos licitatórios confia na perícia e na experiência dos Tribunais de Contas num sistema que, com as condições adequadas, consolida engrenagens de retroalimentação em prol da tutela do Estado.

Não se desconhecem os desafios dos eventos analisados ao longo da última década. Essa mais recente configuração do sistema investigativo e punitivo estatal foi testado no olho do furacão, no contexto de descobertas relevantes, megaoperações, quantias e valores fora do comum e sofisticação delitiva pouco conhecida. Ainda que o alerta já existisse, era de se esperar que tamanho furor desse lugar a uma luta por protagonismo entre as agências, lastreadas num entendimento formalista e burocrático de separação absoluta entre cada órgão e instância.

Esses breves comentários não são uma crítica ao passado, mas uma ode à desejável nova realidade consciente e modesta quanto à distribuição dessas competências. O ministro Benjamin Zymler, relator no julgamento que inspira essa coluna, ressaltou a necessidade de revisão, até mesmo doutrinária, do passado de independência e autonomia absoluta das instâncias.[\[5\]](#)

Diga-se de passagem que a decisão proferida pelo TCU vai ainda além para determinar à Secex Consenso, em acatamento de sugestão do Ministério Público de Contas, que examine a possibilidade da aceitação da reabilitação administrativa, decorrentes do reconhecimento de programas de integridade das empresas sancionadas, nos procedimentos sancionadores,

Que a lucidez demonstrada pelo TCU não se perca, mas se estenda dentro do próprio órgão e inspire a atuação de outros agentes responsáveis por esse importante múnus constitucional de proteção da coisa

pública. Os conhecidos espaços de incerteza e de disputa entre quem deveria estar do mesmo lado já se provaram contraproducente. O momento é de harmonia, sistematização, diálogo e busca por pacificação e resolução.

[1] Acórdão nº 977/2023 (TC 013

[2] AI nº 5023972-66.2017.4.04.0000.

[3] Por exemplo, Apelação nº 5004716-98.2021.4.04.0000, AI nº 5041556-78.2019.4.04.0000 e AI nº 5004716-98.2021.4.04.0000.

[4] Por exemplo, MS nº 35.435.

[5] [https://youtu.be/m\\_yydBdydA8?t=5946](https://youtu.be/m_yydBdydA8?t=5946)

**Date Created**

22/05/2023