

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Vitor Casseb Pires

**Cadeia de Custódia no Acordo de Leniência na Lei de Proibição Administrativa
Empresarial**

MESTRADO EM DIREITO

São Paulo
2025

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Vitor Casseb Pires

Cadeia de Custódia no Acordo de Leniência na Lei de Proibição Administrativa
Empresarial

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, no Núcleo de Direito Administrativo, sob a orientação do Prof. Dr. Maurício Garcia Pallares Zockun.

São Paulo

2025

Pires, Vitor Casseb
Cadeia de Custódia no Acordo de Leniência na Lei de
Proibidade Administrativa Empresarial. / Vitor Casseb Pires.
-- São Paulo: [s.n.], 2025.
127p. ; cm.

Orientador: Maurício Garcia Pallares Zockun.
Dissertação (Mestrado)-- Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito.

1. Lei de Proibidade Administrativa Empresarial. 2. Acordo
de Leniência. 3. Cadeia de Custódia. 4. Poder Executivo
Federal. I. Zockun, Maurício Garcia Pallares. II. Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós
Graduados em Direito. III. Título.

CDD

VITOR CASSEB PIRES

**CADEIA DE CUSTÓDIA NO ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI DE PROIBIDADE
ADMINISTRATIVA EMPRESARIAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, no Núcleo de Direito Administrativo, sob a orientação do Prof. Dr. Maurício Garcia Pallares Zockun.

Aprovado em: ____ de _____ de 2025

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Maurício Garcia Pallares Zockun – PUC/SP

Prof. Dr. Gustavo Octaviano Diniz Junqueira – PUC/SP

Prof. Dr. Valter Shuenquener de Araújo – UERJ

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, em nome do Senhor Jesus Cristo, pela resiliência e conforto durante os momentos de desespero e angústia. Mesmo quando não havia confiança e esperança, o Teu amor foi o meu abrigo e conforto.

Ao meu orientador, Professor Maurício Zockun, cujos ensinamentos transcenderam este trabalho e foram essenciais para minha formação como jurista, acadêmico e advogado. Sou grato pela paciência, pelas valiosas discussões e pela orientação. Aos Professores Jacintho Arruda Câmara, José Roberto Pimenta Oliveira, e Fabiana Del Padre Tomé, por terem contribuído com suas reflexões e questionamentos ao longo da minha jornada acadêmica.

À minha mãe, Márcia Casseb, que foi e sempre será minha primeira incentivadora. Seu apoio e dedicação foram fundamentais para eu trilhar este caminho. Se hoje escrevo estas palavras e dedico-me ao conhecimento, é porque ela me ensinou a valorizar a educação e o trabalho honesto e árduo.

Aos meus irmãos, Ana Carolina Casseb Pires e Ian Casseb Melgar, ao meu pai Antônio Pera Pires, à minha madrastra, Patrícia Pera, ao meu pai, Éder Melgar, aos meus avós Jane Grotti e Robson Casseb, à minha tia Marília Casseb, ao meu tio Itamar Gonçalves, e à minha tia-avó Dinorá Grotti. Agradeço a todos vocês pelo carinho, apoio e por estarem sempre ao meu lado nos momentos mais difíceis.

Aos meus amigos queridos Bruno Murat, Lucas Lobo, Lucas Calabria, Veridiana Amaral, cujo incansável apoio tornou possível a realização desta obra. Obrigado pela paciência e carinho durante esse período de intensa dedicação. À minha querida amiga Júlia Araújo Leitão, que contribuiu para que esta dissertação se tornasse realidade. Cada incentivo, cada gesto de apoio e cada palavra de carinho fizeram toda a diferença.

Às minhas colegas de mestrado Claudia Braga Tomelin e Tassiane de Fátima Moraes, pelo companheirismo e pelas trocas enriquecedoras ao longo desta jornada acadêmica. Foi um privilégio dividir essa caminhada com vocês.

Ao Dr. Felipe Fleury, que desempenhou um papel fundamental na minha formação como advogado, ensinando-me a prática jurídica com rigor e ética. Também agradeço aos meus antigos colegas de trabalho e amigos Isabella Scaff, Fernando Motta Martins, João Pagano, Isabela Claro, Maria Júlia Marcondes, João Victor Inkis, Felipe Iochpe e Marcelo Silva.

PIRES, Vitor Casseb. **Cadeia de custódia no acordo de leniência na lei de probidade administrativa empresarial**. Orientador: Prof. Dr. Maurício Zockun. 2025. 127f. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025.

RESUMO

Esta dissertação examina a importância da cadeia de custódia, prevista nos arts. 158-A a 158-F do Código de Processo Penal, no contexto dos acordos de leniência instituídos pela Lei Federal n.º 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto Federal n.º 11.129/2022, no âmbito do Poder Executivo Federal. A pesquisa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise de acordos firmados, insere a LPAE no microssistema de proteção à probidade administrativa, abordando sua inter-relação com outros regimes de responsabilização. São analisados a natureza jurídica, os requisitos e as finalidades dos acordos de leniência, com ênfase na obtenção e preservação dos elementos probatórios. O estudo perpassa pela cadeia de custódia no Direito Processual Penal, detalhando seus pressupostos, finalidades e as consequências decorrentes de sua violação. Por fim, investiga-se a aplicação desse instituto nos acordos de leniência, destacando as implicações jurídicas de sua ausência e os impactos na defesa das empresas não colaboradoras. Conclui-se que a observância da cadeia de custódia é essencial para assegurar a autenticidade e a integridade dos elementos probatórios obtidos por meio do acordo de leniência, garantindo o legítimo e efetivo exercício da competência sancionadora, em conformidade com os princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, do direito à prova lícita e da motivação.

Palavras-chave: Lei de Probidade Administrativa Empresarial. Acordo de Leniência. Cadeia de Custódia. Poder Executivo Federal.

PIRES, Vitor Casseb. **Chain of custody in the leniency agreement under the Corporate Administrative Accountability Law**. Advisor: Prof. Dr. Maurício Zockun. 2025. 127p. Dissertation (Master's in Administrative Law) – School of Law, Pontifical Catholic University of São Paulo, São Paulo, 2025.

ABSTRACT

This dissertation examines the importance of the chain of custody, as provided in Articles 158-A to 158-F of the Brazilian Code of Criminal Procedure, within the context of leniency agreements established by Federal Law No. 12,846/2013, regulated by Federal Decree No. 11,129/2022, within the scope of the Federal Executive Branch. The research, based on a bibliographic review and an analysis of executed agreements, places the LPAE within the microsystem for the protection of administrative probity, addressing its interrelation with other accountability regimes. The study analyzes the legal nature, requirements, and purposes of leniency agreements, with an emphasis on the acquisition and preservation of evidentiary elements. The study delves into the chain of custody in Criminal Procedural Law, detailing its assumptions, purposes, and the consequences resulting from its violation. Finally, the application of this institute in leniency agreements is examined, highlighting the legal implications of its absence and the impacts on the defense of non-collaborating companies. The study concludes that compliance with the chain of custody is essential to ensure the authenticity and integrity of the evidentiary elements obtained through the leniency agreement, guaranteeing the legitimate and effective exercise of sanctioning competence, in accordance with the principles of due process of law, adversarial proceedings, full defense, the right to lawful evidence, and motivation.

Keywords: Corporate Administrative Probity Law. Leniency Agreement. Chain of Custody. Federal Executive Branch.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGU	Advocacia-Geral da União
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CGU	Controladoria-Geral da União
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil de 2015
CPP	Código de Processo Penal
CR	Constituição da República de 1988
DAS	Direito Administrativo Sancionador
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
HC	Habeas Corpus
LAC	Lei Anticorrupção
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LLCA	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
LPAF	Lei do Processo Administrativo Federal
LP AE	Lei de Probidade Administrativa Empresarial
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PAR	Processo Administrativo de Responsabilização
PGU	Procuradoria-Geral da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
REsp	Recurso Especial
RE	Recurso Extraordinário
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O CONTROLE DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA	16
2.1	Considerações iniciais.....	16
2.2	O controle interno e externo da Administração Pública federal.....	18
2.2.1	Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União.....	20
2.2.2	Tribunal de Contas da União	21
2.2.3	Ministério Público Federal – MPF	22
2.3	Os sistemas de responsabilização	23
2.3.1	Estatuto dos Servidores Públicos.....	24
2.3.2	Lei de Improbidade Administrativa.....	25
2.3.3	Lei de Proibição Administrativa Empresarial.....	27
2.3.4	Lei de licitações e contratos administrativos	29
2.3.5	Código Penal.....	30
2.4	A coexistência dos sistemas de responsabilidade jurídica.....	32
3	O ACORDO DE LENIÊNCIA	36
3.1	A consensualidade na Administração Pública	36
3.2	Sistema normativo dos acordos de leniência no Brasil	42
3.3	Conceito, natureza jurídica e finalidades dos acordos de leniência.....	47
3.4	O acordo de leniência na Lei de Proibição Administrativa Empresarial	50
4	A CADEIA DE CUSTÓDIA	59
4.1	Aspectos Gerais.....	59
4.2	Pressupostos e finalidades da cadeia de custódia.....	65
4.3	Responsabilidade pela preservação da cadeia de custódia	70
4.4	Consequências da quebra da cadeia de custódia	73
5	A CADEIA DE CUSTÓDIA NO ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI DE PROIBIDADE ADMINISTRATIVA EMPRESARIAL	81
5.1	A aplicação da cadeia de custódia no Direito Administrativo Sancionador ..	81
5.2	A cadeia de custódia no acordo de leniência da LPAE	89
5.3	A responsabilidade e os efeitos da cadeia de custódia no acordo de leniência da LPAE.....	95

5.4	Defesa da pessoa jurídica não colaboradora e o controle pelo Poder Judiciário na LPAE	103
6	CONCLUSÃO.....	111
	REFERÊNCIAS	117

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação examina a incidência do instituto jurídico da cadeia de custódia, positivado nos arts. 158-A a 158-F do Código de Processo Penal – CPP (Decreto-Lei n.º 3.689/1974), no acordo de leniência previsto na Lei Federal n.º 12.846/2013 (popularmente conhecida como Lei Anticorrupção - LAC e, neste estudo, intitulada Lei de Probidade Administrativa Empresarial - LPAE¹), regulamentado pelo Decreto Federal n.º 11.129/2022, no âmbito do Poder Executivo Federal².

O ordenamento jurídico brasileiro, vigente, compreende um sistema de múltiplos regimes sancionadores³. Estes arcabouços normativos atribuem competência a diversos órgãos⁴ para investigar, processar e julgar atos ilícitos, além de prescrever os instrumentos por meio dos quais será exercida as competências sancionadoras.

Assim, é possível que uma mesma conduta ilícita caracterize lesão a bens juridicamente tutelados por mais de um regime sancionador, o que ensejará a competência de atuação de

¹ Maurício Zockun adverte que o termo mais adequado para se referir a esta legislação seria “Lei de probidade administrativa empresarial”, pois o bem jurídico tutelado pela referida lei abrange mais do que a sanção contra quem comete o crime de corrupção ativa (ZOCKUN, Maurício. **Aspectos gerais da Lei Anticorrupção**. 2. ed. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. p. 1-15. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/6/edicao-2/aspectos-gerais-da-lei-anticorruptao>. Acesso em: 02 mai. 2024. p. 3-4). Nesse mesmo sentido: FERRAZ, Luciano. Reflexões sobre a Lei n.º 12.846/2013 e seus impactos nas relações público-privadas: lei de improbidade empresarial e não lei anticorrupção. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, Ano 12, n. 47, p. 33-43, 2014. Nesta dissertação, adotou-se a alcunha Lei de Probidade Administrativa Empresarial (LPAE) com a finalidade de manter um critério técnico jurídico e evitar de restringir o presente tema à corrupção.

² Conforme levantamento realizado pela própria AGU, já foram celebrados 21 acordos de leniência, sendo que 11 ainda estão em trâmite (52,38%) e 10 já foram concluídos (47,62%) (BRASIL. **Painel de Monitoramento de Programas de Integridade em Acordos de Leniência da CGU**. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/monitoramentoleniencia>. Acesso em: 02 maio 2024).

³ Sobre o tema: MENDES, Gilmar Ferreira. Acordos de Leniência e Regimes Sancionadores Múltiplos: Pontos De Partida Para Uma Integração Constitucional. **Boletim Revista dos Tribunais Online**, São Paulo, v. 27, 2022. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a898b9c000001949d975be31b84d7a1&docguid=I0fe30950c10411ecad5ec2b28b4ac1a7&hitguid=I0fe30950c10411ecad5ec2b28b4ac1a7&spos=1&epos=1&td=29&context=5&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 02 mai. 2024.

⁴ Não se desconhece que os órgãos ou instituição são entes despersonalizados, razão pela qual não são detentores de direitos, deveres, nem prerrogativas, mas, sim, os agentes públicos lotados nestes órgãos (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2016. p. 144-145). A título de exemplo e comparação, na seara do direito notarial e de registro, o órgão público corresponderia à serventia extrajudicial, enquanto o titular da serventia seria o agente público (pessoa natural). Sem prejuízo disso, com intuito de inserir fluidez ao texto, adotou-se o termo órgãos e instituições como sinônimo de os agentes públicos que os integram, os quais efetivamente estabelecem relações jurídicas em decorrência do exercício das respectivas competências.

autoridades diversas para investigarem, processarem e julgarem o mesmo ato ilícito, diferenciando-se parcialmente pelos instrumentos jurídicos e sanções aplicáveis.

Dentre estes instrumentos jurídicos, destaca-se o acordo de leniência, que pode ser definido como o ato jurídico consensual por meio do qual a Administração Pública obtém informações e elementos probatórios dos ilícitos mediante a colaboração do infrator, o que possibilita a redução ou extinção da sanção.

Com a devida internalização no ordenamento jurídico brasileiro de convenções internacionais sobre o combate à corrupção, as autoridades e órgãos legiferantes competentes editaram leis e atos normativos instituindo e disciplinando a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos contrários aos bens juridicamente protegidos, tendo como resultado, entre outros diplomas normativos, a Lei de Probidade Administrativa Empresarial⁵.

Ao longo dos últimos 10 (dez) anos de vigência da Lei de Probidade Administrativa Empresarial e a sua consequente aplicação pelas autoridades competentes, surgiram questões quanto (i) à competência e à necessidade de intervenção de diferentes órgãos públicos para firmarem o acordo de leniência (Controladoria Geral da União - CGU, Advocacia-Geral da União - AGU, Ministério Público Federal - MPF e Tribunal de Contas da União - TCU)⁶; e (ii) os efeitos decorrentes do acordo de leniência na esfera jurídica do colaborador infrator⁷.

Sem prejuízo da importância dessas controvérsias, o presente estudo examina outro aspecto importante do acordo de leniência: a autenticidade e integridade das informações e elementos probatórios obtidos mediante esse instrumento jurídico.

No âmbito dos sistemas de responsabilização pela prática de ilícitos, os acordos de leniência têm a finalidade precípua de permitir que a Administração obtenha informações e elementos probatórios sobre ilícitos de difícil detecção, geralmente praticado em conluio (relação estabelecida entre duas ou mais pessoas físicas ou jurídicas reunidas para determinado fim). Esses elementos probatórios podem ser inacessíveis pelos métodos tradicionais de

⁵ SIMÃO, Valdir Moyses; PONTES, Marcelo. **O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas**. São Paulo: Editora Trevisan, 2017. p. 21.

⁶ Nesse sentido: “Capítulo 7 – A discussão acerca da legitimidade para celebração do acordo de leniência”, *vide*: MARIN, Tâmera Padoin Marques. **A Lei Anticorrupção e o Acordo de Leniência: uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

⁷ “[...] em uma perspectiva macroscópica e de longo prazo, um dos debates mais estratégicos consistirá em esclarecer a inter-relação dos processos administrativos punitivos e, por conseguinte, os impactos interadministrativos dos programas de leniência. Isso, porque a falta de uma vinculação das esferas de punição administrativa torna a celebração de uma leniência, por força da confissão obrigatória, altamente arriscada para o infrator colaborador. Enquanto não resolvido esse problema, os graus de atratividade do acordo permanecerão aquém do desejável e a grande modificação de concepção de gestão do processo administrativo certamente perderá seus efeitos reais” (MARRARA, Thiago. *Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes*. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015. p. 526).

investigação, como aqueles conduzidos sem a colaboração do infrator, ou demandar custos excessivos, tanto para a Administração quanto para o Poder Judiciário, considerando que este último detém a competência exclusiva para autorizar a produção de determinadas provas (por exemplo, a quebra de sigilos telefônico, bancário, fiscal, de correspondência ou de comunicação de dados, entre outros).

Desse modo, uma vez identificado o indício de eventual materialidade e autoria do ilícito ou colhido determinado elemento probatório, a autoridade signatária do acordo de leniência deve, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, compartilhar as informações e elementos probatórios com as demais autoridades para investigar e sancionar a conduta ilícita no âmbito de sua competência. Em outras palavras, os elementos probatórios constituídos no âmbito do acordo de leniência serão utilizados para fundamentar a instauração de procedimentos investigatórios, processos administrativos e judiciais contra terceiros (pessoas físicas e jurídicas), conduzidos por diferentes autoridades.

A utilização das informações e elementos probatórios obtidos mediante o acordo de leniência em diversos processos (administrativo ou judicial) e por várias autoridades competentes expõe a importância de se adotar mecanismos aptos a assegurar a autenticidade e integridades desses dados e documentos.

A cadeia de custódia, positivada pela Lei Federal n.º 13.964/2019, que incluiu os artigos 158-A a 158-F no Código de Processo Penal (CPP), constitui um instrumento jurídico do ordenamento brasileiro, destinado a assegurar a autenticidade e a integridade dos elementos probatórios. Isso se dá mediante o registro detalhado de todo o percurso percorrido por esses elementos, desde sua obtenção e manutenção até sua valoração pelas autoridades julgadoras. Esse mecanismo viabiliza o controle da atividade investigatória e probatória pela própria Administração (princípio da autotutela), pelos investigados ou acusados (princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da proibição da prova ilícita, e da motivação), e pelo Poder Judiciário (princípio da inafastabilidade da jurisdição).

A necessidade do emprego da cadeia de custódia para assegurar a fiabilidade dos elementos probatórios obtidos mediante os acordos de leniência ganha ainda mais relevo com a decisão proferida pelo Min. Dias Toffoli, nos autos da Reclamação 43.007, em setembro de 2023⁸. Nesse processo judicial, os elementos probatórios colhidos mediante o acordo de leniência foram anulados em razão da quebra da cadeia de custódia, na obtenção e manutenção do material probatório auferido antes da consolidação do acordo. Ou seja, após anos de

⁸ BRASIL. STF. Segunda Turma. Rcl 43.007. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/09/2023.

investigações, tramitação de processos administrativos e judiciais, todos os elementos probatórios foram anulados pela ausência de um pressuposto intrínseco à obtenção e à manutenção das provas decorrentes do acordo de leniência: a cadeia de custódia.

Diante desse contexto, o presente trabalho examina a observância do instituto da cadeia de custódia no âmbito dos acordos de leniência previstos na LPAE, por meio da análise dos ajustes celebrados pela CGU e AGU com alicerce na LPAE⁹, e da legislação, jurisprudência e doutrina nacional, na seguinte ordem de temas correlacionados entre si.

Inicialmente, é examinado o contexto normativo no qual a LPAE insere-se, abrangendo as autoridades competentes para a aplicação dessa lei (órgãos de controle interno e externo da Administração Pública, com ênfase na CGU, AGU, MPF e TCU) e os sistemas de responsabilização previstos nas Leis Federais n.ºs 8.112/1990 (Estatuto do Servidor Público), 8.429/1992, com redação dada pela Lei Federal 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa), e 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e no Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/1940), que, com a LPAE, compõem o microssistema de proteção à probidade administrativa.

Com alicerce nesse microssistema normativo, são identificadas as autoridades competentes para a apuração e aplicação de sanções, bem como os instrumentos jurídicos válidos no exercício da competência sancionadora, evidenciando a existência de mais de um sistema de responsabilização incidindo sobre a mesma conduta qualificada como ilícita.

No capítulo 3, apresenta-se os acordos de leniência veiculados na legislação brasileira, preliminarmente abordando-se a consensualidade na Administração Pública, seguida pela análise do conceito, da natureza jurídica e das finalidades desses instrumentos jurídicos (gênero), à luz das Leis Federais n.ºs 12.529/2011, 12.846/2013 e 13.506/2017.

Adentrando especificamente no acordo de leniência previsto na LPAE (espécie), foram averiguados os requisitos para celebração desta avença com enfoque na importância da obtenção de informações e elementos probatórios sobre os ilícitos investigados, sua utilização na instrução de outros procedimentos investigatórios ou processos administrativos sancionadores, e o compartilhamento com outras autoridades competentes para sancionar o mesmo ilícito sob outro regime de responsabilização.

⁹ Os referidos acordos de leniência foram disponibilizados pela AGU no seu sítio eletrônico, *vide*: BRASIL. **Assuntos – integridade privada, acordo Leniência, acordos celebrados**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-celebrados>. Acesso em: 02 mai. 2024.

No capítulo 4, descreve-se o exame feito quanto ao conteúdo, sentido e alcance da cadeia de custódia, positivados nos arts. 158-A a 158-F do Código de Processo Penal, inclusos pela Lei Federal n.º 13.964/2019 (conhecida como Pacote Anticrime), tal como desenvolvida no Direito Processual Penal. Nesse contexto, são definidos o conceito, os pressupostos e as finalidades da cadeia de custódia, bem como a responsabilidade por sua implementação e manutenção, além das consequências jurídicas decorrentes de sua quebra.

No capítulo 5, analisa-se a interseção do Direito Processual Penal e o Direito Administrativo Sancionador, possibilitando a aplicabilidade da cadeia de custódia na investigação preliminar, no processo administrativo de responsabilização e nos acordos de leniência previstos na LPAE. O estudo aprofunda-se na responsabilidade pela implementação desse instituto na cadeia de custódia, evidenciando as implicações decorrentes de sua ausência ou eventual quebra. Além disso, examina-se o impacto da cadeia de custódia na defesa das pessoas jurídicas não colaboradoras, bem como o papel do Poder Judiciário no controle da legalidade dos processos e atos administrativos e na proteção dos direitos fundamentais dos administrados.

Conclui-se que a observância da cadeia de custódia nos acordos de leniência e nos procedimentos e processos subsequentes é indispensável para garantir o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, o direito à prova lícita e a motivação, assegurando, assim, a eficácia do sancionamento das pessoas jurídicas envolvidas nos ilícitos e a legitimidade da competência sancionadora do Estado.

2 O CONTROLE DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 Considerações iniciais

O acordo de leniência previsto na Lei de Probidade Administrativa Empresarial está inserido no conjunto de diplomas normativos que trata do controle do exercício das funções públicas, em especial, aquelas voltadas à tutela da probidade administrativa¹⁰.

São diversas as passagens da Constituição da República de 1988¹¹ que tratam da proteção à probidade administrativa¹², dentre as quais, destaca-se: (i) o cabimento de ação popular para anular ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5º, LXXIII¹³); (ii) a possibilidade de lei complementar estabelecer outros casos de inelegibilidade na proteção da probidade administrativa (art. 14, § 9º¹⁴); (iii) observância pela Administração Pública do princípio da moralidade e o dever de imposição de sanções pela prática de atos de improbidade administrativa, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, *caput* e § 4º¹⁵); e (iv) tipificação como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que violem a probidade na Administração (art. 85, V).

Na tutela da probidade administrativa, o ordenamento jurídico (i) atribui a determinados órgãos públicos a competência para exercer o controle do exercício das funções administrativas;

¹⁰ SIMÃO, Valdir Moyses; PONTES, Marcelo. **O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas**. São Paulo: Editora Trevisan, 2017, p. 61; e MANCINI, Margarida Isabella Malena. **O combate à corrupção no direito administrativo e os acordos de leniência: a experiência do Tribunal de Contas da União**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 30.

¹¹ No intuito de evitar repetições, adotou-se apenas “Constituição” para se referir à Constituição da República de 1988.

¹² A probidade é uma das vertentes da moralidade administrativa e, dentre as suas concepções, significa que “[...] os comportamentos e as atividades dos agentes públicos e dos particulares que agem em nome do Estado ou que com ele se relacionam devem respeito a padrões de honestidade, seriedade, profissionalismo, espírito público” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. Estrutura geral da nova lei: abrangência, objetivos e princípios. In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 1-44, p. 32).

¹³ “LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”.

¹⁴ “§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

¹⁵ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”. “§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

e (ii) dispõe de sistemas de responsabilização dos sujeitos de direito, veiculadores de normas jurídicas que prescrevem infrações e as correspondentes sanções¹⁶.

Por força do primado da legalidade, insculpido no art. 5º, II, e, especificamente em relação à Administração Pública, no art. 37, ambos da Constituição, apenas as infrações e sanções previamente estabelecidas por lei editada pelo Poder Legislativo podem ser imputadas às pessoas físicas e jurídicas¹⁷, o que não afasta, contudo, a competência de a Administração Pública produzir atos infralegais regulamentando leis de caráter sancionatório¹⁸.

¹⁶ Segundo a exposição de motivos do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado entre a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal (STF), em relação aos acordos de leniência previstos na LPAE: “Percebe-se assim que, no que tange à função estatal de prevenção e combate à corrupção, o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro é dotado de um sistema de múltiplas camadas de competências e responsabilidades, com independência relativa ou mitigada entre elas. E nesse sistema com múltiplas esferas de responsabilidade vários são os órgãos ou instituições públicas com atribuição e competência para exercer parcela do poder sancionatório do Estado, sem a existência de hierarquia ou subordinação entre eles. Nesse contexto, dada a natureza multifacetária e plural dos atos de corrupção, esses atraem a incidência de um verdadeiro sistema de responsabilização, que demanda a atuação articulada de várias instituições para combatê-la. Dentro deste sistema, destacam-se (i) as instituições com poder de investigação e persecução penal (no nível federal através da Polícia Federal e Ministério Público Federal); (ii) as instituições encarregadas de promover ações judiciais pela prática de ato de improbidade administrativa (no plano federal através do Ministério Público Federal e os entes públicos lesados, notadamente a União representada pela Advocacia-Geral da União); (iii) as instituições comissionadas legalmente para exercer as funções próprias ao controle interno, à persecução administrativa nos termos da Lei n.º 12.846/2013 e à prevenção e combate à corrupção (no âmbito do Poder Executivo Federal, a cargo da Controladoria-Geral da União); bem como (iv) as instituições incumbidas do controle externos dos demais Poderes (que no âmbito federal é exercido pelo Tribunal de Contas da União). Ainda, na base desse sistema está a própria concepção de Estado Democrático de Direito. Em sua essência, tendo como ponto norteador o valor supremo da Justiça, o direito sancionador deve ser aplicado com respeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos e das pessoas jurídicas sujeitas à responsabilização nas instâncias administrativa, civil ou penal. Na aplicação do Direito, esta concepção demanda, por parte de todas as instituições, a irrestrita observância às regras de atribuição e competência prevista na Constituição ou na legislação infraconstitucional. É de se notar que o Estado Democrático de Direito requer mecanismos de freio e contrapesos ao exercício do poder, sendo que a atuação do controle externo é mecanismo essencial para a transparência e a legitimação democrática dos atos proferidos pelo Estado, nos termos da Constituição. É dentro desta concepção de Estado de Direito que devem atuar as instituições incumbidas do combate à corrupção e recuperação de ativos procedentes do ilícito. Isso impõe que os diversos atores públicos ajam de forma coordenada e em estrita observância às suas atribuições e competências legalmente estabelecidas na matéria. Sem isso, se geram insegurança jurídica, conflitos interinstitucionais, sobreposição de atuações, insuficiência ou vácuos na atuação estatal, impunidade e desproporcionalidade na punição das pessoas físicas e jurídicas”. A íntegra do Acordo de Cooperação Técnica, *vide*: Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Acordo6agosto.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2024.

¹⁷ Ao adotar lei como ato legislativo editado pelo Poder Legislativo mediante procedimento estabelecido constitucionalmente, Edilson Pereira Nobre Júnior, assinala que “[...] somente à lei compete a definição das infrações administrativas e respectivas penas” (NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sanções administrativas e princípios de direito penal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 219, p. 127-151, 2000).

¹⁸ “[...] não é à Administração que cabe precisar a compostura da figura infracional, cujo desenho há de se esgotar na descrição legal. Só em casos peculiares nos quais é inarredável uma qualificação técnica é que a Administração pode concorrer para tanto” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O princípio da legalidade e algumas de suas conseqüências para o direito administrativo sancionador. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n.º 1, p. 61-75, 2003. p. 65-66); e “[...] a legalidade, como sustentáculo do Estado Democrático de Direito, exige que tanto o *tipo delitivo* administrativo quanto a correspondente *sanção* estejam previstos em lei formal, conforme aponta a doutrina e a jurisprudência. Frise-se, contudo, que não há afronta ao *princípio da legalidade* na hipótese de *atos normativos secundários* regulamentarem normas legais de caráter sancionatório, desde que o façam respeitando os *tipos* delitivos legais e os *limites* razoáveis, tudo com vistas a viabilizar uma dosimetria adequada na aplicação das sanções” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo;

Dessa forma, não basta dizer que tal ou qual conduta viole abstratamente a probidade administrativa, é necessário que a legislação estabeleça os contornos mínimos das condutas que se qualifiquem como atos contrários ao referido bem tutelado. Ou seja, os predicados abstratos que, quando concretizados no mundo fenomênico e constituídos em fatos jurídicos pela autoridade competente, poderão ensejar a aplicação de uma sanção – esta também prévia e expressamente disciplinada em lei.

No âmbito infraconstitucional serão examinados os sistemas de responsabilização disciplinados nas Leis Federais n.^{os} 8.112/1990 (Estatuto do Servidor Público), 8.429/1992, com redação dada pela Lei Federal n.º 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), 12.846/2013 (LPAE), e 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA), e no Código Penal – CP (Decreto-Lei n.º 2.848/1940), que, em conjunto, compõem o microsistema de proteção à probidade administrativa.

Esses diplomas normativos dispõem, respectivamente, sobre a responsabilização (i) civil, penal e administrativa dos agentes públicos (pessoas físicas) no exercício de suas funções; (ii) por atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos e particulares (pessoas físicas e jurídicas); (iii) administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a Administração Pública; (iv) administrativa por infrações cometidas por particulares (pessoas físicas e jurídicas) no âmbito das licitações e contratações públicas; e (v) penal dos agentes públicos e particulares (pessoas físicas) por crimes contra a Administração Pública.

Os sobreditos sistemas de responsabilização conferem a determinados órgãos de controle interno e externo da Administração Pública a competência para tutelar os bens jurídicos protegidos por essas legislações, entre eles o da probidade administrativa, conferindo as prerrogativas de investigar, processar e aplicar as sanções previstas nos correspondentes diplomas normativos, mediante processo administrativo e/ou judicial.

2.2 O controle interno e externo da Administração Pública federal

A probidade administrativa é tutelada por mais de um sistema de responsabilização, os quais atribuem a mais de um órgão de controle da Administração Pública a prerrogativa de apurar e sancionar as condutas tipificadas como contrárias ao referido bem jurídico.

O controle da Administração Pública é exercido internamente pela própria entidade administrativa, externamente pelos demais poderes (Legislativo e Judiciário) e pelos

administrados¹⁹. O controle direto pelos administrados decorre da própria ideia de Estado Democrático de Direito²⁰, sendo assegurado alguns instrumentos jurídicos para o seu exercício, dentre outros: (i) a ação popular (art. 5º, LXXIII²¹); (ii) o direito de petição e certidão aos poderes públicos (art. 5º, XXXIV²²); e (iii) o mandado de segurança (art. 5º, LXIX²³).

A Administração Pública federal deve manter um sistema de controle interno e integrado com o objetivo de fiscalizar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (art. 74, II, da Constituição). E, identificada qualquer ilegalidade ou irregularidade, os responsáveis pelo controle interno têm o dever de dar ciência ao Tribunal de Contas da União (TCU), sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º)²⁴. O controle interno é realizado pela própria Administração por força do princípio da autotutela, decorrente do primado da legalidade²⁵ e consagrados pelas Súmulas n.ºs 346²⁶ e 473²⁷ do Supremo Tribunal Federal (STF).

A seguir, analisam-se as competências para realizar o controle da Administração Pública pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União e pelo Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da União, cujos sobreditos sistemas de responsabilização

¹⁹ Alexandre Santos de Aragão conceitua o controle da Administração como “[...] toda a atividade estatal, exercida de ofício ou por provocação, interna à própria Administração Pública ou a ela externa, de aferição e correção da juridicidade e da legitimidade dos comportamentos administrativos, sejam eles comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**, 2. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013. p. 605).

²⁰ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A participação popular e a consensualidade na administração pública. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, Ano 10, n. 39, p. 132-144, abr./jun. 2002. p. 133.

²¹ “LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”.

²² “XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;”.

²³ “LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por ‘habeas-corpus’ ou ‘habeas-data’, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;”.

²⁴ Este regime jurídico se aplica também aos Estados, Município e Distrito Federal, inclusive, no que tange aos Tribunais de Contas, por força do princípio da simetria constitucional.

²⁵ Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assinala que o princípio da Autotutela “É uma decorrência do princípio da legalidade; se a Administração Pública está sujeita à lei, cabe-lhe, evidentemente, o controle da legalidade” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021).

²⁶ “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.

²⁷ “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

conferem a competência para apurar e sancionar os sujeitos de direito que praticarem atos qualificados como ilícitos nos referidos diplomas²⁸.

2.2.1 Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União

Na esfera da Administração Pública federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão competente para firmar os acordos de leniência disciplinados pela LPAE, além de ser responsável pela persecução administrativa sancionadora prevista nesta lei e no Estatuto dos Servidores, LIA e LLCA. O regime jurídico da CGU é disciplinado pela Lei Federal n.º 14.600/2023, segundo a qual essa instituição é o órgão da Administração Pública federal responsável pelo controle interno, correição e responsabilização de agentes públicos e privados (art. 49, II e V)²⁹.

No exercício de suas funções, a CGU tem a prerrogativa de instaurar sindicâncias, investigações, processos administrativos disciplinares, processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas com fulcro na LPAE, e dar andamento a representações e a denúncias sobre lesão ou ameaça de lesão à Administração Pública e ao patrimônio público federal (art. 49, § 1º, II, III, IV, e § 2º, da Lei Federal n.º 14.600/2023).

O art. 49, § 7, da Lei Federal n.º 14.600/2023, inclui, entre os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação de competência da CGU, aqueles disciplinados pelo Título V da Lei Federal n.º 8.112/1990, Capítulo V, da Lei Federal n.º 8.429/1992, e Capítulo IV, da Lei Federal n.º 12.846/2013. A CGU também tem o dever de comunicar à Advocacia-Geral da União (AGU) sobre os processos que configurem improbidade administrativa; ao Tribunal de Contas da União (TCU), quando tratar de temas afetos a danos ao erário; e, ao Ministério Público Federal, quando houver indícios de responsabilidade penal (art. 49, § 2º, da Lei Federal n.º 14.600/2023).

A Advocacia-Geral da União (AGU), enquanto órgão competente para representar a União judicial e extrajudicialmente (art. 131 da Constituição), é responsável pelo controle de legalidade e legitimidade dos atos administrativos, detendo também determinadas

²⁸ “Há, no Brasil, uma multiplicidade de órgãos dotados de atribuição para o combate à corrupção, dentro do que se chama de sistema U (CGU, AGU – Advogado-Geral da União, e TCU – Tribunal de Contas da União), além do próprio Ministério Público, ao qual interessa também os resultados do PAR, pois possui legitimidade para propor as ações judiciais no tocante à prática do crime de corrupção em sentido mais restrito, bem como ações de improbidade administrativa” (NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 8º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024a. p.151-161. p. 155).

²⁹ “A fiscalização exercida pela CGU é interna, pois feita exclusivamente sobre verbas provenientes do orçamento do Executivo” (BRASIL. STF, Tribunal Pleno. RMS 25.943. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 24/11/2010).

competências sancionadoras previstas na LPAE, conforme, avante, examina-se no subcapítulo 2.3.3.

2.2.2 Tribunal de Contas da União

Conforme será examinado na análise da LPAE, LIA e LLCA, algumas infrações previstas nesses dispositivos, quando praticadas pelos sujeitos de direito, podem resultar na dilapidação de recursos financeiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, atraindo a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União.

O art. 70 da Constituição impõe o dever de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União (Administração direta e indireta) por meio de um controle externo (Congresso Nacional) e um interno de cada poder, conferindo a competência de requisitar a prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

O controle externo do Congresso Nacional é exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que tem a competência para fiscalizar as contas dos administrados e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, aplicando as sanções cabíveis, sendo que as decisões constituindo débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, *caput*, II, VIII e § 3º, da Constituição)³⁰.

A despeito de o art. 71 da Constituição empregar o termo “julgar”, o TCU não exerce competência jurisdicional³¹, estando os atos administrativos editados por este órgão estatal sujeitos ao controle pelo Poder Judiciário, por força do princípio da inafastabilidade da jurisdição e conforme reconhecido pela Súmula n.º 248 do STF³².

Nas hipóteses de gestão de recursos públicos, as pessoas físicas e as jurídicas de direito privado também estão submetidas à fiscalização do TCU, independentemente de integrarem ou não a Administração Pública. Isso ocorre porque a competência fiscalizatória do TCU não depende da natureza do sujeito de direito, mas, sim, da origem dos recursos envolvidos³³.

³⁰ Sobre as competências e os limites do Tribunal de Contas da União (TCU), recomenda-se a leitura da obra: SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 19-58.

³¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 750.

³² “É competente, originariamente, o Supremo Tribunal Federal, para mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União”.

³³ “1. Ao auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, compete ao Tribunal de Contas da União a relevante missão de julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores

Quanto à responsabilização de terceiros por danos ao erário (pessoas físicas que não se qualificam como agentes públicos e pessoas jurídicas de direito privado), a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei Federal n.º 8.443/1992) prevê a tomada de contas especial (espécie de processo administrativo) por meio do qual a autoridade competente apura os fatos, identifica os responsáveis, quantifica o dano, impõe o dever de ressarcimento e aplica a multa administrativa prevista neste diploma normativo. Ressalta-se que a tomada de contas especial não se confunde com outros processos administrativos, como, por exemplo, o disciplinar administrativo, eis que a sua finalidade precípua é a defesa da coisa pública pelo ressarcimento do dano causado ao erário³⁴.

2.2.3 Ministério Público Federal

A Lei de Probidade Administrativa Empresarial, a Lei de Improbidade Administrativa e o Código Penal conferem ao Ministério Público Federal (MPF) a competência para investigar e processar os ilícitos praticados contra os bens tutelados por esses diplomas normativos.

O art. 129, III, da Constituição, atribui ao Ministério Público (MP) a competência para promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal n.º 8.625/1993) prescreve que compete ao MPF instaurar inquérito civil ou ajuizar ação civil pública para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou Município, sendo-lhe atribuído a prerrogativa de instaurar processos administrativos com a finalidade de colher depoimento ou esclarecimentos, requisitar informações, exames periciais e documentos de todas as autoridades públicas, bem como inspecioná-las, requisitar informações e documentos a entidades privadas, e determinar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível (art. 25, IV e art. 26, I a III).

públicos da Administração direta e indireta, inclusas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, da Constituição Federal). 2. Compete à Corte de Contas da União aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelece, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário (art. 71, VIII, da Constituição Federal). 3. Em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que não é a natureza do ente envolvido na relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas sim a origem dos recursos envolvidos, conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal” (BRASIL. STF. Primeira Turma. MS 24.379. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 07/04/2015).

³⁴ “A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário.” (BRASIL. STF, Tribunal Pleno. MS 25.880. Rel. Min. Eros Grau, j. 07/02/2007).

Traçadas as competências dos órgãos supraelencados, torna-se relevante delinear o sistema de responsabilização das pessoas físicas e jurídicas por condutas contrárias ao regular funcionamento da Administração Pública. Isso se deve ao fato de que tais regimes jurídicos permitem a análise dos bens jurídicos tutelados, dos ilícitos, das sanções, dos instrumentos jurídicos e processos válidos, bem como das autoridades competentes, com o objetivo de proteger a probidade administrativa³⁵.

2.3 Os sistemas de responsabilização

São diversos os diplomas legais que tratam sobre a responsabilização das pessoas físicas e jurídicas que travam relações com a Administração Pública, razão pela qual se torna necessário erigir um contexto normativo que possibilite examinar as possíveis espécies de responsabilidade a partir das múltiplas relações jurídicas que se originam no exercício da função administrativa.

As relações envolvendo as pessoas jurídicas de direito privado e a Administração Pública podem envolver 4 (quatro) sujeitos de direito: (i) a União, pessoa jurídica de direito público, (ii) os agentes públicos, pessoas físicas que integram a entidade administrativa; (iii) a pessoa jurídica de direito privado; e (iv) as pessoas físicas que compõem a pessoa jurídica de direito privado³⁶.

A responsabilização dos sobreditos sujeitos de direito é disciplinada, ao menos e não necessariamente concomitantemente, pelo Estatuto dos Servidores Públicos, pela Lei de Improbidade Administrativa, pela Lei de Probidade Administrativa Empresarial, pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e pelo Código Penal.

O exame conjunto e sistemático dessas leis permite identificar as espécies de responsabilização, as autoridades competentes para apuração e aplicação de sanções e os instrumentos jurídicos válidos no exercício da competência sancionadora.

³⁵ “Sistema de responsabilidade, enquanto conceito jurídico-dogmático, é o conjunto normativo estruturado sobre quatro elementos (bem jurídico, ilícito, sanção e processo), que resultam na aplicação de sanções no caso da prática de ilegalidade funcional, elementos esses que mantêm relações de imbricação ou implicação lógico-jurídica, como produto do processo de positivação de instrumentos institucionais de prevenção, dissuasão e punição de determinadas condutas antijurídicas” (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI**, São Paulo, v. 6, n. 20, p. 97-141, 2022. p. 101).

³⁶ “Sob uma ótica material, quem atua em nome da pessoa jurídica é, sempre, uma pessoa física” (ZOCKUN, Maurício. **Comentários ao art. 1º**. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 15-25. p. 19).

2.3.1 Estatuto dos Servidores Públicos

A Constituição da República atribui aos órgãos federais suas respectivas competências para regular o exercício do poder estatal. Entretanto esses órgãos são considerados ficções jurídicas, o que torna necessário que a execução das funções legalmente atribuídas seja realizada por meio de agentes públicos em sentido amplo (pessoas físicas). Assim, pode-se afirmar que a materialização das funções públicas ocorre por meio dos agentes públicos³⁷.

À luz do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei Federal n.º 8.112/1990) o agente público que integra a Administração Pública federal tem o dever de observar as normas legais e regulamentares, comunicar às autoridades competentes as irregularidades das quais tomou ciência em razão do cargo ocupado, manter conduta compatível com a moralidade administrativa, e representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder (art. 116, III, VI, IX e XII).

Quanto às proibições, destacam-se: a retirada de documentos da repartição sem anuência prévia da autoridade competente; o ato de obter proveito pessoal ou de terceiros em razão do cargo, em detrimento da dignidade da função pública; o recebimento de propina, comissão, presentes ou vantagens de qualquer espécie devido ao cargo ocupado; e a utilização de pessoal ou recursos materiais em serviços ou atividades particulares (art. 117, II, IX, XII e XVI).

Os arts. 121 a 126 do estatuto dispõem sobre a responsabilidade dos agentes públicos pelo exercício irregular de suas atribuições, com a possibilidade de responsabilização civil, administrativa e penal, sendo independentes entre si, com exceção da absolvição criminal que reconheça a inexistência do fato ou a sua autoria.

As penalidades disciplinares (responsabilidade administrativa) consistem em advertência, suspensão, demissão, cassação da aposentadoria ou disponibilidade e destituição do cargo em comissão ou de função comissionada (art. 127). A demissão será aplicada quando comprovado que houve crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos e corrupção (art. 132, I, IV, VIII, XI). A conduta punível com demissão também ensejará a cassação da aposentadoria ou a disponibilidade do inativo (art. 134).

As infrações previstas nesse diploma normativo devem ser apuradas e punidas mediante processo administrativo disciplinar, no qual é assegurado ao acusado o direito à ampla defesa (art. 143). O inquérito administrativo deve garantir os primados do contraditório e da ampla

³⁷ DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz *et al.* **Lei Anticorrupção**: apontamentos sobre a Lei n.º 12.846/2013. 3. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 67.

defesa, permitindo a utilização dos meios e recursos admitidos em direito (art. 153), sendo obrigatório que o processo disciplinar seja instruído com os autos da sindicância (art. 154). Além disso, assegura-se ao servidor acusado o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e inquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial (art. 156).

Para além das infrações e penalidades previstas no referido diploma normativo, as condutas dos agentes públicos também se inserem em outras esferas de responsabilização, como a LIA e o Código Penal, cujas autoridades investigatórias e julgadoras diferem daquelas que inicialmente colheram, processaram e julgaram os elementos probatórios³⁸.

2.3.2 Lei de Improbidade Administrativa

A Lei Federal n.º 8.429/1992, com redação pela Lei Federal n.º 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), disciplina a responsabilização por atos de improbidade administrativa com o intuito de tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções (art. 1º, *caput*).

O regime jurídico erigido pela LIA aplica-se aos agentes públicos (art. 2º³⁹), e aos particulares (pessoas físicas e jurídicas) que, mesmo não se qualificando como agentes públicos, induzam ou concorram dolosamente para prática do ato de improbidade (art. 3º). A possibilidade de sancionar pessoas jurídicas com fulcro na LIA decorre de diversos dispositivos dessa lei, sendo eles: o art. 2º, parágrafo único⁴⁰, o art. 3º, § 1º⁴¹, e o art. 12, §§ 3º⁴² e 7º⁴³. Os atos qualificados como improbidade administrativa são as condutas dolosas tipificadas nos arts.

³⁸ Não por outra razão, o art. 171 da referida lei, dispõe que “Quando a infração estiver capitulada como crime, o processo disciplinar será remetido ao Ministério Público para instauração da ação penal, ficando trasladado na repartição”. Essa disposição evidencia a necessidade de compartilhamento dos elementos probatórios entre diferentes esferas de responsabilização e autoridades, assim, garantindo coerência e eficácia na proteção dos bens juridicamente tutelados por mais de um regime jurídico.

³⁹ “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei”.

⁴⁰ “Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente”.

⁴¹ “§ 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação”.

⁴² “§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades”.

⁴³ “§ 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**”.

9º a 11 da LIA, sendo o dolo a vontade livre e consciente de alcançar o ilícito (art. 1º, §§ 1º e 2º).

Ao julgar o Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 843.989, em sede de repercussão geral (Tema n.º 1.199), o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou a seguinte tese jurídica: “É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo - DOLO”⁴⁴.

Aliás, antes mesmo das alterações promovidas pela Lei Federal n.º 14.230/2021 e o julgamento da sobredita repercussão geral, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já havia consolidado o entendimento de que “Não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente”, sendo vedada a responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da LIA⁴⁵.

A autoridade estatal tem o dever de comprovar o preenchimento dos requisitos necessários para configuração da responsabilidade subjetiva, quais sejam: o dano, a conduta comissiva ou omissiva, o nexo de causalidade entre o dano e a conduta, e o dolo (intenção de causar o dano – elemento subjetivo)⁴⁶.

As infrações configuradoras de improbidade administrativa são divididas em 3 (três) categorias: atos de improbidade administrativa que (i) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); (ii) causem prejuízo ao erário (art. 10); e (iii) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11). As sanções previstas na LIA são perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público (art. 12).

Quando presentes indícios de materialidade e autoria do ato de improbidade administrativa, as autoridades competentes devem instaurar investigação preliminar, processo administrativo disciplinar ou sancionador para apurar a prática do ato de improbidade, sendo imposto o dever de comunicar ao MP a instauração do respectivo processo (arts. 3º e 15).

O instrumento jurídico apto a ensejar a instauração de qualquer procedimento para apuração dos ilícitos previstos na LIA (investigação preliminar, inquéritos civil ou penal) é a representação, que deve ser escrita (ou reduzida a termo), com a qualificação do representante

⁴⁴ BRASIL. STF, Tribunal Pleno. ARE 843.989. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DJe 12/12/2022.

⁴⁵ BRASIL. STJ. Primeira Turma. REsp 827.445. Rel. Min. Luiz Fux, Rel. para acórdão Min. Teori Albino Zavascki. DJe 08/03/2010.

⁴⁶ CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. **Improbidade administrativa**: novas disposições, novos desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 38.

e sua assinatura, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas que tenha conhecimento, devendo ser rejeitada na ausência de um desses requisitos (art. 14).

Além da prerrogativa de também instaurar inquérito civil ou policial para apuração dos atos de improbidade administrativa (art. 22), o Ministério Público é o órgão legitimado para ajuizar a ação civil pública por improbidade administrativa, que será regida pelo procedimento comum previsto no Código de Processo Civil - CPC (art. 17). A petição inicial deve individualizar a conduta do réu e ser instruída com documentos aptos a testificar a veracidade dos fatos e do dolo imputado, sob pena de sua rejeição (art. 17, § 6º).

2.3.3 Lei de Probidade Administrativa Empresarial

A Lei Federal n.º 12.846/2013 disciplina a responsabilidade objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira (art. 1º). A aprovação da Lei de Probidade Administrativa Empresarial (LPAE) decorreu de uma série de compromissos internacionais firmados pelo Estado brasileiro e incorporados ao ordenamento jurídico nacional, dentre os quais, destacam-se:

O Decreto Federal n.º 3.678/2000, incorporando a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, que prevê o dever de os Estados signatários adotarem as medidas essenciais para a responsabilização das pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro (art. 2º). O Decreto n.º 4.410/2002, introduzindo a Convenção Interamericana contra a Corrupção, concluída em Caracas, em 29 de março de 1996, impondo a obrigação de os Estados signatários implementarem os instrumentos necessários para prevenir, detectar e punir a corrupção, bem como promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados-Partes no combate à corrupção. E o Decreto n.º 5.687/2006, promulgando a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003. Esse tratado internacional impôs aos Estados signatários o dever de implementar as medidas necessárias à responsabilização penal, civil ou administrativa das pessoas jurídicas envolvidas no cometimento dos ilícitos tipificados como atos de corrupção (art. 26).

Com a finalidade de combater a corrupção, esta convenção prevê a necessidade da implementação de instrumentos aptos a intensificar a cooperação (i) do infrator com as

autoridades competentes para aplicação da lei (art. 37⁴⁷); e (ii) entre as autoridades competentes para a aplicação da lei (art. 38⁴⁸).

Diferentemente da Lei de Improbidade Administrativa, a responsabilidade da Lei de Probidade Administrativa Empresarial é objetiva. Ou seja, não há necessidade de se apurar se houve dolo (intenção da pessoa jurídica cometer o ilícito) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia), mas apenas a comprovação da ação ou omissão voluntária, o dano e a respectiva relação de causalidade. Contudo Maurício Zockun adverte que somente existirá a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica depois de provado o comportamento subjetivo da pessoa natural que, representando a pessoa jurídica, pratica o ato ilícito. E, comprovado o comportamento ilícito do agente, irrompe-se a responsabilização objetiva da pessoa jurídica⁴⁹.

Após definir os predicados das pessoas jurídicas sujeitas à LPAE (art. 1º, parágrafo único), este diploma normativo define as condutas praticadas pelas pessoas jurídicas que se caracterizam como atos lesivos à Administração Pública (art. 5), quais sejam: (i) prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; (ii) comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou, de qualquer modo, subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta lei; (iii) comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; (iv) no tocante a licitações e contratos: (iv.1) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; (iv.2) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; (iv.3) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; (iv.4) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; (iv.5) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; (iv.6) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações

⁴⁷ “Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto”.

⁴⁸ “Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para estabelecer a cooperação entre, de um lado, seus organismos públicos, assim como seus funcionários públicos, e, do outro, seus organismos encarregados de investigar e processar judicialmente os delitos. Essa cooperação poderá incluir: a) Informar a esses últimos organismos, por iniciativa do Estado Parte, quando tenha motivos razoáveis para suspeitar-se que fora praticado algum dos crimes qualificados de acordo com os Artigos 15, 21 e 23 da presente Convenção; ou b) Proporcionar a esses organismos toda a informação necessária mediante solicitação”.

⁴⁹ ZOCKUN, Maurício. **Comentários ao art. 1º**. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 15-25. p. 19.

de contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou (iv.7) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a Administração Pública; e (v) dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive, no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

A LPAE prevê duas espécies de responsabilização: (i) a administrativa, atribuindo à Controladoria-Geral da União (CGU) a competência para apurar, processar e julgar os atos ilícitos, aplicando se necessário as sanções de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória (arts. 6º, 8º, § 2º, e 9º); e (ii) a judicial, conferindo à Advocacia-Geral da União (AGU) e ao Ministério Público Federal (MPF) a competência para ajuizar ações judiciais com a finalidade de aplicar as seguintes infrações as pessoas jurídicas infratoras: (ii.1) perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração; (ii.2) suspensão ou interdição parcial de suas atividades; (ii.3) dissolução compulsória da pessoa jurídica; e (ii.4) proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público (art. 19). A aplicação dessas sanções não afasta o dever de ressarcimento do erário (art. 6º, § 3º), sendo que a instauração de específico processo administrativo para esta finalidade não impede a aplicação imediata das sanções (art. 13).

Quanto ao Decreto Federal n.º 11.129/2022, que regulamenta a Lei de Probidade Administrativa Empresarial, destacam-se: (i) a necessidade de processo específico sobre a reparação do dano quando houver indícios de que o ato lesivo tenha resultado em danos ao erário (art. 11, II); e (ii) a atribuição de competência à Procuradoria-Geral da União (PGU) para representar judicialmente a Administração Pública direta na persecução da cobrança da multa administrativa, das sanções previstas no art. 19 da LPAE, e a reparação integral dos danos e prejuízos, resguardadas as atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para inscrição e cobrança do débito inscrito em dívida ativa (arts. 30 e 31).

2.3.4 Lei de licitações e contratos administrativos

A Lei Federal n.º 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos - LLCA) estabelece as normas gerais de licitação e contratação públicas realizadas pelas Administrações Públicas, tendo destinado capítulo específico para as infrações e sanções administrativas

erigidas para tutelar as relações jurídicas travadas entre a Administração Pública e os particulares.

As infrações e sanções administrativas previstas nesta lei não são aplicáveis aos agentes públicos, o que evidentemente não afasta a incidência de outros sistemas de responsabilização (como o Estatuto dos Servidores Públicos e a LIA), estando restrita aos licitantes e contratados (pessoas físicas e jurídicas de direito privado).

As infrações administrativas foram enumeradas no art. 155, sendo elas: (i) dar causa à inexecução parcial do contrato; (ii) dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo; (iii) dar causa à inexecução total do contrato; (iv) deixar de entregar a documentação exigida para o certame; (v) não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado; (vi) não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta; (vii) ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado; (viii) apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato; (ix) fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato; (x) comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza; (xi) praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação; e (xii) praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei Federal n.º 12.846/2013.

As sanções, por sua vez, estão previstas no art. 156 e consistem em advertência, impedimento de licitar e contratar, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, sendo que a aplicação da sanção não afasta o dever de reparação integral do dano causado à Administração Pública (art. 156, § 9º).

Além das infrações e sanções administrativas, os arts. 169 a 173 da Lei Federal n.º 14.133/2021 dispõem sobre o controle das contratações públicas, que deve ser realizado pelos agentes da licitação, unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão, o órgão central de controle interno da Administração, e pelo Tribunal de Contas.

A Lei Federal n.º 14.133/2021 impõe o dever de as referidas autoridades adotarem as medidas cabíveis para apuração das infrações administrativas quando identificarem irregularidades que configurem dano à Administração, comunicando o MP sobre ilícitos de sua competência (art. 169, § 3º, II).

2.3.5 Código Penal

Os Capítulos I e II, do Título XI, do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/1940) tratam dos crimes contra a Administração Pública praticados por funcionários públicos (arts. 312 a 327) e por particulares (arts. 328 a 337-A). No âmbito deste estudo, destacam-se os crimes de corrupção passiva (art. 317) e corrupção ativa (art. 333).

A corrupção passiva consiste em solicitar, receber ou aceitar promessa de vantagem indevida, para si ou para outrem, em razão da função pública exercida pelo agente, mesmo que fora dela, ou antes de assumi-la. O art. 327 do CP qualifica como funcionário público, apenas para fins penais, quem exerce cargo, emprego ou função pública, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração. A corrupção ativa, por sua vez, corresponde à conduta de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, com intuito de forçá-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. O bem jurídico tutelado – tanto na corrupção passiva quanto na passiva – é a probidade administrativa, em específico, a probidade da função pública e a integridade dos funcionários que as exerce⁵⁰.

A Lei Federal n.º 14.133/202 acrescentou ao Código Penal os crimes praticados em licitações e contratos administrativos (Capítulo II-B, arts. 337-E a 337-P), que consistem em (i) contratação direta ilegal⁵¹; (ii) frustração do caráter competitivo de licitação⁵²; (iii) patrocínio de contratação indevida⁵³; (iv) modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo⁵⁴; (v) perturbação de processo licitatório⁵⁵; (vi) violação de sigilo em licitação⁵⁶; (vii) afastamento de licitante⁵⁷; (viii) fraude em licitação ou contrato⁵⁸; (ix) contratação

⁵⁰ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. v.5. p. 54; 121.

⁵¹ “Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei”.

⁵² “Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório”.

⁵³ “Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário”.

⁵⁴ “Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade”.

⁵⁵ “Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de processo licitatório”.

⁵⁶ “Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo”.

⁵⁷ “Afastar ou tentar afastar licitante por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo”.

⁵⁸ “Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; III - entrega de uma mercadoria por outra; IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato”.

inidônea⁵⁹; (x) impedimento indevido⁶⁰; e (xi) omissão grave de dado ou de informação por projetista⁶¹.

Os crimes contra a Administração Pública, previstos no Código Penal, devem ser apurados e processados pelo Ministério Público Federal, e julgados pelo Poder Judiciário. Esse processo deve observar os princípios constitucionais do juiz natural, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, direito à prova lícita e presunção de inocência, conforme disposto no art. 5º, incisos LIII, LIV, LV, LVI e LVII, da Constituição Federal⁶² e nos termos do Código de Processo Penal.

Em síntese, o Código Penal, ao tipificar crimes contra a Administração Pública, reforça o arcabouço de responsabilização dos agentes públicos e privados, em conjunto, mas não necessariamente em concomitância, com os regimes previstos no Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, na LIA, LPAE e LLCA. Isso reforça a importância de compreender a coexistência dos diferentes sistemas de controle e responsabilização jurídica voltados à proteção da probidade administrativa. Essa questão é abordada no próximo subcapítulo, que discute a conexão e a articulação entre as várias esferas de responsabilização.

2.4 A coexistência dos sistemas de responsabilidade jurídica

Ao examinar os sobreditos diplomas legais (Estatuto dos Servidores Públicos, LIA, LPAE, LLCA, CP e CPP), constata-se a coincidência de condutas tipificadas como ilícitas em mais de um desses regimes jurídicos. Como o foco do presente estudo reside no acordo de leniência previsto na LPAE, adotou-se este diploma normativo como paradigma para verificar quais infrações previstas nessa lei também estão tipificadas em outros diplomas normativos (sistemas de responsabilização penal, administrativa e civil⁶³). A LPAE integra o domínio

⁵⁹ “Admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo:”.

⁶⁰ “Obstar, impedir ou dificultar injustamente a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, a suspensão ou o cancelamento de registro do inscrito”.

⁶¹ “Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse”.

⁶² “LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente; LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos; LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória:”.

⁶³ ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. **Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013): uma visão do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 75-78.

punitivo da improbidade administrativa em conjunto com a LIA, a revelar a relação intrínseca entre esses dois sistemas normativos de responsabilização⁶⁴. Além disso, a LPAE prevê a responsabilidade apenas das pessoas jurídicas, de tal maneira que a responsabilização das pessoas físicas dependerá da aplicação de outros diplomas normativos, como o Código Penal, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e o Estatuto dos Servidores Públicos⁶⁵.

A título exemplificativo, a conduta que se caracteriza como de corrupção ativa, como o pagamento de vantagem indevida, por parte de um particular integrante de pessoa jurídica de direito privado, a um agente público visando obter determinada autorização pode ensejar a aplicação de sanções em múltiplas esferas. Nessa hipótese, aplicar-se-á a sanção administrativa prevista na LPAE à pessoa jurídica, concomitantemente à sanção por improbidade administrativa pela LIA e à punição por corrupção ativa tipificada no Código Penal à pessoa física⁶⁶.

A coexistência desses regimes sancionadores é reafirmada, por exemplo, pelo art. 30 da LPAE, que prevê que a aplicação de sanções administrativas previstas nesse diploma normativo não exclui o processamento e julgamento de penalidades estabelecidas na LIA e na LLCA. De modo similar, o art. 159 da LLCA estabelece que, quando uma infração administrativa também estiver tipificada na LPAE, a apuração e a aplicação de sanções devem ocorrer no mesmo processo administrativo.

Contudo a despeito da independência das instâncias civil, penal e administrativa⁶⁷, é necessário que a autoridade competente observe o princípio do *non bis in idem*, conforme determinado expressamente pelo art. 12, § 7º, da LIA⁶⁸. Aliás, no entendimento de Wallace Paiva Martins Júnior o cotejo entre a LIA e a LPAE revela que se trata de regimes jurídicos de responsabilização distintos e excludentes entre si, de tal maneira que se restar caracterizado o

⁶⁴ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI**, São Paulo, v. 6, n. 20, p. 97-141, 2022, p. 110.

⁶⁵ FABRETTI, Humberto Barrionuevo. Panorama crítico da lei anticorrupção (Lei 12.846/2013). **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 947, p. 25-35, 2014. p. 26.

⁶⁶ FREIRE, André Luiz. Direito Público Sancionador. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 64-86. p. 75.

⁶⁷ “Não se alberga a pretensão de trancamento do feito criminal com base no arquivamento do inquérito civil, que concluiu pela ausência de provas suficientes para a caracterização de improbidade administrativa pelo então servidor. Afinal, em regra, vigora no ordenamento jurídico brasileiro a independência das instâncias civil, penal e administrativa, de modo que não há interferência recíproca entre suas respectivas conclusões” (BRASIL. STJ. Quinta Turma. AgRg no HC 818.936. Rel. Min. Ribeiro Dantas, DJe 26/06/2023).

⁶⁸ “§ 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”.

ato de improbidade administrativa, a pessoa jurídica deverá ser sancionada apenas pela LIA, afastando-se a incidência da LPAE⁶⁹.

A coexistência de sistemas de responsabilização e, consequentemente, de múltiplos ordenamentos sancionadores torna necessária a coordenação e cooperação entre os agentes públicos lotados em instituições distintas para apurar infrações e impor sanções nas respectivas esferas de atuação.

Além de estar alinhada à lógica de controle interno e externo da Administração Pública, a legislação impõe à autoridade o dever não apenas de sancionar as condutas ilícitas identificadas, mas também de comunicar os demais órgãos competentes sempre que houver indícios de materialidade e autoria que envolvam a competência de outras entidades.

O art. 154, parágrafo único, do Estatuto dos Servidores Públicos Civis prevê que o relatório da sindicância, ao concluir que a infração apurada também está tipificada como ilícito criminal, impõe o dever de a autoridade competente encaminhar os autos da sindicância imediatamente ao Ministério Público, independentemente da imediata instauração do processo disciplinar. E, se concluído o processo disciplinar com a constituição do fato ilícito que se qualifique também como crime, os autos desse processo serão remetidos para o Ministério Público para instauração da ação penal (art. 171 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis).

No âmbito da LIA, a autoridade que tomar conhecimento de indícios de ato de improbidade tem o dever de comunicar ao Ministério Público (art. 7), enquanto a comissão processante tem a responsabilidade de notificar o Ministério Público e o Tribunal de Contas da instauração de processo administrativo para apurar a prática de ato de improbidade (art. 15).

A propósito, por força do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.295, o STF entendeu pela constitucionalidade do art. 15 da LIA, afastando o argumento de afronta ao primado da separação entre os poderes. E isso sob o fundamento de que o simples acompanhamento do processo administrativo relativo ao suposto ato de improbidade pelo Ministério Público não se caracteriza como interferência na condução do processo, eis que “a norma permite que os órgãos de controle tenham imediato conhecimento de condutas ímprobas, de modo a adotar as providências pertinentes em seu âmbito de atuação, com o integral conhecimento das circunstâncias probatórias e do desfecho do processo administrativo”⁷⁰.

A Lei de Probidade Administrativa Empresarial, por sua vez, prevê que a comissão designada para apuração da responsabilidade da pessoa jurídica deve notificar a existência deste

⁶⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 30. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 381-393. p. 387.

⁷⁰ BRASIL. STF, Tribunal Pleno. ADI 4.295. Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 02/10/2023.

processo ao Ministério Público após a sua conclusão (art. 15). Por fim, a Lei de Licitações e Contratos impõe o dever de as autoridades competentes pela licitação e apuração de infrações licitatórias e contratuais comunicarem o Ministério Público e o Tribunal de Contas sobre ilícitos de sua competência (art. 169).

Em síntese, a prática de uma mesma conduta ilícita pode ensejar a incidência de mais de uma esfera de responsabilidade, cujas competências investigatórias, processantes e julgadoras são atribuídas a autoridades competentes distintas, razão pela qual o ordenamento jurídico impõe o dever de comunicação entre as instituições, além da evidente necessidade de controle dos atos da Administração Pública.

Além disso, diante da dificuldade de se obter informações e documentos probatórios envolvendo atos ilícitos contra a Administração Pública, é imperioso o compartilhamento das informações e elementos probatórios obtidos por autoridades distintas e independentes. Daí porque a legislação prevê a cooperação dessas autoridades com a finalidade de aperfeiçoar a tutela dos bens juridicamente protegidos, permitindo e incentivando o compartilhamento de elementos probatórios, inclusive, daqueles advindos dos acordos de leniência, conforme descreve-se no capítulo seguinte.

3 O ACORDO DE LENIÊNCIA

3.1 A consensualidade na Administração Pública

Os acordos de leniência inserem-se no campo da consensualização do Direito Administrativo brasileiro, caracterizando-se como alternativa ao exercício da pretensão punitiva unilateral do Estado⁷¹.

A evolução do Estado Democrático de Direito, com a consolidação da democracia participativa como mecanismo de legitimação do poder público perante a sociedade, ensejou o aprimoramento do Direito Administrativo, com a superação da ideia de que os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público impediam a utilização de instrumentos consensuais no exercício da função pública, aí inclusa a sancionadora e a prevenção e solução de conflitos no âmbito da Administração Pública.

O pensamento tradicional sobre o Direito Administrativo foi concebido na França, no Século XVIII, por meio da jurisprudência do Conselho de Estado, órgão integrante do Poder Executivo (e, portanto, apartado do Poder Judiciário), mas com natureza jurisdicional. Ou seja, atribui-se às decisões proferidas por esse órgão a qualidade jurídica de coisa julgada (imutabilidade e impossibilidade de revisão, inclusive, por outros poderes, entre eles o Judiciário)⁷².

O Conselho de Estado foi constituído após a Revolução Francesa, sendo responsável por consolidar um “novo Direito” diante da inexistência de normas que tratassem da relação entre a Administração e os particulares. Isso porque, até então, vigia o regime da Monarquia Absolutista, no qual o monarca não se submetia ao Direito, e os administrados eram considerados meros súditos, sem qualquer espécie de direito perante o Estado representado pelo monarca.

⁷¹ “A consensualidade, portanto, apresenta-se como alternativa preferencial de exercício da pretensão punitiva pelo Estado, possibilitando que o auxílio do particular infrator maximize a proteção do interesse público afetado pelas infrações contra a ordem econômica intentadas. Está-se diante, pois, de um fenômeno de transição, quando a Administração impositiva, autoritária, unilateral, passa a atuar como Administração participativa, aberta ao diálogo com os cidadãos, que prima pela realização de acordos para o melhor atendimento do interesse público, e que zela pela eficiência de sua gestão e pela garantia dos direitos fundamentais e da dignidade humana” (MELLO, Shirlei Silmara de Freitas; CAMPOS, Daniela Almeida. Consensualidade como modo alternativo de exercício da pretensão punitiva estatal no processo administrativo sancionador. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, Ano 5, n. 17, p. 67-89, 2021. p. 73). Nesse mesmo sentido, vide: FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 147.

⁷² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2016. p. 38-41.

As normas vigentes à época apenas disciplinavam a relação entre particulares, sendo insuficientes para regular o vínculo entre o Estado e os administrados, que, naquele novo contexto histórico normativo, estavam ambos submetidos à ordem jurídica. Este “novo Direito” foi vislumbrado como algo “exorbitante”, pois atribuía prerrogativas a uma das partes da relação (Estado) superior a outra parte (administrado), destoando do quadro normativo conhecido até então, qual seja: o “Direito Comum”, que regulava somente a relação entre particulares. O fruto deste “novo Direito” foi o Direito Administrativo, que se consolidou e influenciou diversos países, dentre eles, o Brasil.

O dogma tradicional do Direito Administrativo brasileiro caracteriza-se “por um regime jurídico pautado na supremacia do interesse público, na relação vertical entre Administração Pública e o particular, e na atuação do Estado por meio de atos administrativos unilaterais, imperativos e autoexecutórios”, sendo que esta concepção autoritária do exercício da função administrativa ensejou a ideia de indisponibilidade dos interesses que envolvam a Administração⁷³.

Com a transformação do Estado e o advento de novos dilemas da sociedade dos séculos XX e XXI, paulatinamente, o sobredito dogma foi sendo ressignificado, consolidando-se a consensualidade como instrumento da gestão pública. Afasta-se, assim, a teoria tradicional de Estado caracterizada pela assimetria, desigualdade e unilateralidade, para a concepção de governança pública na qual há uma preferência pelas soluções consensuais às medidas unilaterais⁷⁴.

Importante frisar que não se afasta o interesse público nas técnicas de consensualidade, ao contrário, aperfeiçoa-a por meio de instrumentos capazes de lhe conferir maior eficácia⁷⁵, à luz do primado constitucional da eficiência (art. 37, *caput*). Daí porque não há de se falar em disponibilidade do interesse público, mas, sim, da adoção de meios mais aptos para alcançá-lo⁷⁶, sendo a consensualidade uma “manifestação concreta da gestão pública”⁷⁷.

⁷³ BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, p. 1-7, set./dez.2020. p. 1.

⁷⁴ DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública e regulação**: reflexões para um direito administrativo do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 53-55.

⁷⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 129-156, 2003. p. 140-141.

⁷⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. **Boletim de Licitações e Contratos**, São Paulo, v. 19, n. 9, p. 827-840, set. 2006, p. 827.

⁷⁷ PALMA, Juliana Bonacorsi de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Juridicidade e controle dos acordos regulatórios: o caso TAC ANATEL**. 2018. p. 1. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4296871/mod_resource/content/1/Juridicidade%20e%20Controle%20dos%20Acordos%20Regulat%C3%B3rios%20%20O%20Caso%20TAC%20ANATEL.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

Há uma imensa diferença entre renunciar ao direito público e abdicar de uma prerrogativa inerente à Administração Pública. Ao abdicar integralmente ou parte de determinado poder conferido pelo ordenamento jurídico (por exemplo, o sancionador), a Administração fá-lo, ainda, em busca de atender ao interesse público primário⁷⁸.

Por força do princípio da legalidade é necessário que haja permissivo legal para que o poder público, inclusa a Administração Pública, possa utilizar meios consensuais no exercício das suas funções. O sistema normativo atual é farto em dispositivos que autorizam o poder público (e não só a Administração Pública) a empregar meios consensuais em determinadas áreas de atuação, dentre eles, destacam-se os seguintes: (i) desapropriação amigável e transação judicial, no âmbito das desapropriações (arts. 10 e 22 do Decreto-Lei n.º 3.365/1941⁷⁹); (ii) termo de compromisso em relação as infrações ambientais previsto no Decreto Federal n.º 99.274/1990 (art. 42⁸⁰); (iii) termo de ajustamento de conduta (TAC) na Lei de Ação Civil Pública (art. 5º, § 6º, da Lei Federal n.º 7.347/1985, incluso pela Lei Federal n.º 8.078/1990⁸¹); (iv) TAC para prevenir ou terminar litígios envolvendo interesse público da União, autarquia e fundações, a ser firmado pela AGU (art. 4º - A da Lei Federal n.º 9.469/1997, incluso pela Lei Federal n.º 12.249/2010⁸²); (v) câmaras de mediação e conciliação no âmbito administrativo destinadas à solução de conflitos entre os órgãos da Administração Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 174 da Lei Federal n.º 13.105/2015 - CPC⁸³); (vi) arbitragem para dirimir litígios envolvendo direitos patrimoniais disponíveis na Administração Pública

⁷⁸ Vide: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da Lei Anticorrupção – Reflexões e interpretações prospectivas. **Revista Fórum de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, v. 14, n. 156, 2013.

⁷⁹ “Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará”; e “Art. 22. Havendo concordância sobre o preço, o juiz o homologará por sentença no despacho saneador”.

⁸⁰ “Art. 42. As multas poderão ter a sua exigibilidade suspensa quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade ambiental que aplicou a penalidade, se obrigar à adoção de medidas específicas para cessar e corrigir a degradação ambiental. Parágrafo único. Cumpridas as obrigações assumidas pelo infrator, a multa será reduzida em até noventa por cento”.

⁸¹ “§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

⁸² “Art. 4º-A. O termo de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios, nas hipóteses que envolvam interesse público da União, suas autarquias e fundações, firmado pela Advocacia-Geral da União, deverá conter: I - a descrição das obrigações assumidas; II - o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações; III - a forma de fiscalização da sua observância; IV - os fundamentos de fato e de direito; e V - a previsão de multa ou de sanção administrativa, no caso de seu descumprimento”.

⁸³ “Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta”.

direta e indireta (art. 1º, § 1º, da Lei Federal n.º 9.307/1996, incluso pela Lei 13.129/2015⁸⁴); (vii) autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público (arts. 32 e 35 da Lei Federal n.º 13.140/2015⁸⁵); (viii) acordos de não persecução civil na LIA (art. 17-B, § 1º, introduzida pela Lei Federal n.º 14.230/2021⁸⁶); (ix) acordo de não persecução penal previsto no CPP (arts. 28-A, incluso pela Lei Federal n.º 13.964/2019⁸⁷); (x) acordo de delação premiada regrada pela Lei Federal n.º 12.850/2013 – Lei de Combate às Organizações Criminosas (arts. 3-A a 7º⁸⁸); (xi) acordos de leniência previstos nas Leis Federais n.ºs 12.529/2011, 12.846/2013 e 13.506/2017 (que serão examinados com profundidade no item seguinte); (xii) termo de compromisso de cessação, previsto no art. 85 da Lei Federal n.º

⁸⁴ “§ 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

⁸⁵ “Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta”; e “Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em: I - autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou II - parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República”.

⁸⁶ “Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: I - o integral ressarcimento do dano; II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados”.

⁸⁷ “Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: 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”.

⁸⁸ “Art. 3º-A. O acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos”; e “Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; (vide ADPF 569) V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada”.

12.529/2011⁸⁹; e (xiii) termo de compromisso disciplinado no art. 11 da Lei Federal n.º 13.506/2017⁹⁰.

Os instrumentos jurídicos *supra* estão todos inseridos no âmbito da consensualização, mas apresentam características e requisitos próprios, sendo regidos e aplicáveis por regimes jurídicos específicos. Com a edição da Lei Federal n.º 13.655/2018, que incluiu o art. 26 na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) (Decreto-Lei 4.657/1942)⁹¹, parte da doutrina entende que o legislador positivou cláusula genérica permitindo a celebração de acordos no âmbito da Administração Pública, incluindo o exercício da competência sancionadora⁹². No Estado de São Paulo, o Decreto n.º 52.201/2007 veicula permissivo genérico que autoriza a Administração Pública paulista, direta e indireta, celebrar termos de ajustamento de conduta.

Ao examinar a consensualidade no âmbito da Administração Pública, Juliana Bonacorsi de Palma segrega consensualidade em sentido amplíssimo, amplo e restrito. Em sentido amplíssimo, consiste “em qualquer aproximação entre particulares e Administração Pública, independentemente da formalização contratual” (critério da participação administrativa)⁹³.

⁸⁹ “Art. 85. Nos procedimentos administrativos mencionados nos incisos I, II e III do art. 48 desta Lei, o Cade poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, entender que atende aos interesses protegidos por lei. § 1º Do termo de compromisso deverão constar os seguintes elementos: I - a especificação das obrigações do representado no sentido de não praticar a conduta investigada ou seus efeitos lesivos, bem como obrigações que julgar cabíveis; II - a fixação do valor da multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas; III - a fixação do valor da contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos quando cabível”.

⁹⁰ “Art. 11. O Banco Central do Brasil, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público, poderá deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o processo administrativo destinado à apuração de infração prevista neste Capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar se o investigado assinar termo de compromisso no qual se obrigue a, cumulativamente: I - cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos; II - corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos; III - cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto, com obrigatório recolhimento de contribuição pecuniária, observado o disposto no art. 10 desta Lei”.

⁹¹ “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no *caput* deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II - (VETADO); III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento”.

⁹² BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, p. 1-7, set./dez.2020. p. 7; e GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 135-169, 2018. p. 146 e seguintes.

⁹³ PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 241-262.

A consensualidade em sentido amplo caracteriza-se como o acordo de vontades entre a Administração Pública e as pessoas jurídicas de direito público ou privado, instrumentalizado por meio de negócios jurídicos caracterizados pela comunhão livre de vontades (por exemplo, acordos intragovernamentais, contratos administrativos, acordos mediatos ou métodos alternativos de resolução de conflitos, ajustes de conduta, acordos de gestão).

A consensualidade em sentido estrito foi construída a partir da funcionalidade formal dos acordos administrativos, consistindo no acordo de vontades estabelecido pela Administração Pública e o administrado no exercício de funções públicas que, em regra, são executadas de maneira unilateral e imperativa pelo ente público na constituição, modificação, ou extinção de determinada relação jurídica, mediante processo administrativo⁹⁴.

Os acordos integrativos correspondem aos ajustes celebrados entre a Administração Pública e o administrado com a finalidade de modificar, sem substituir, o provimento administrativo final, cuja competência continua sendo unilateral da Administração⁹⁵. Os acordos substitutivos, por sua vez, caracterizam-se pela substituição integral do ato administrativo final, com a extinção consensual do processo e sem aplicação da sanção administrativa⁹⁶.

A celebração dos acordos substitutivos impede ou extingue o processo administrativo sancionador e afasta a aplicação ou execução da sanção administrativa, sendo, portanto, instrumentos jurídicos alternativos aos atos administrativos sancionadores⁹⁷.

Conforme será examinado nos itens subsequentes, os acordos de leniência são atos consensuais firmados entre a Administração Pública e o administrado, por meio dos quais a Administração Pública extingue ou reduz a sanção aplicável em razão da colaboração do infrator para comprovação da materialidade e autoria do ilícito sob investigação.

Assim, considerando que os acordos de leniência podem modificar ou substituir integralmente o ato administrativo sancionador, estes ajustes administrativos bilaterais subsomem-se aos atos consensuais em sentido estrito (substitutivos ou integrativos a depender da espécie de acordo de leniência).

Com o intuito de identificar os predicados que caracterizam os acordos de leniência (gênero), permitindo sua conceituação e sua distinção em relação a outros instrumentos

⁹⁴ FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 147-149.

⁹⁵ PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 247-249.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, Ano 9, n. 34, p. 133-151, abr./jun. 2011.

jurídicos consensuais no âmbito da Administração Pública (como os termos de ajustamento de conduta, por exemplo), são delineados, na sequência, os arcabouços normativos que disciplinam esses ajustes na legislação brasileira.

3.2 Sistema normativo dos acordos de leniência no Brasil

A legislação vigente, no âmbito federal, prevê quatro espécies de acordos de leniência, que são: (i) o Acordo de Leniência Antitruste (Lei Federal n.º 12.529/2011); (ii) o Acordo de Leniência da LPAE (Lei Federal n.º 12.843/2013); (iii) o Acordo de Leniência do Sistema Financeiro Nacional (Lei Federal n.º 13.506/2017); e (iv) Acordo de Leniência do MP, ainda que sem previsão legal expressa, fundamentado na interpretação sistemática das funções constitucionais do órgão⁹⁸.

Antes de analisar a legislação vigente, é relevante destacar que o acordo de leniência foi inicialmente introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Medida Provisória n.º 2.055/2000⁹⁹, posteriormente convertida na Lei Federal n.º 10.149/2000. Embora atualmente revogado, esse diploma normativo, aqui, foi examinado em razão de sua relevância histórica.

A Lei Federal n.º 10.149/2000, ao alterar a legislação antitruste brasileira, incluiu o art. 35-B à Lei Federal n.º 8.884/1994, conferindo à União, por meio da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ), a competência para celebrar acordos de leniência com autores de infrações à ordem econômica, desde que colaborassem com as investigações e o processo administrativo, permitindo a extinção da ação punitiva ou a redução das sanções aplicadas.

Conforme a exposição de motivos da Medida Provisória n.º 2.055/2000, os acordos de leniência já eram amplamente empregados em países como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e União Europeia, com o objetivo de acelerar os prazos e reduzir os custos das investigações para identificar infrações à ordem econômica. O modelo brasileiro foi inspirado no sistema norte-americano, que aperfeiçoou a detecção de cartéis¹⁰⁰. Em 2003, a SDE celebrou

⁹⁸ ATHAYDE, Amanda. **Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática** – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 139.

⁹⁹ Sobre o tema, *vide*: SOBRAL, Ibrahim Acácio Espírito. O acordo de leniência: avanço ou precipitação? **Revista do IBRAC – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional**, São Paulo, v. 8. número 2. p. 131-146, 2001.

¹⁰⁰ BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial 537, de 9 de agosto de 2000. **Diário do Congresso Nacional**, 12/09/2000. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2000/medidaprovisoria-2055-11-agosto-2000-359946-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Altera%20e%20acrescenta%20dispositivos,econ%C3%B4mica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>>. Acesso em: 06 mai. 2024.

o primeiro acordo de leniência do país no âmbito das investigações do denominado cartel dos vigilantes, tendo a validade desse acordo sido reconhecida pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em 2007¹⁰¹.

A Lei Federal n.º 12.529/2011 (Lei Antitruste), revogou o art. 35-B da Lei Federal 8.884/1994, incluso pela Lei Federal n.º 10.149/2000, porém manteve o instituto do acordo de leniência, transferindo a competência da SDE para o CADE (arts. 86 e 87). A Superintendência-Geral do CADE pode celebrar acordos de leniência, com a extinção ou redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da sanção aplicável, com pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela infração à ordem econômica, desde que a colaboração com as investigações e o processo administrativo resultem na identificação dos demais envolvidos na infração, e na obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação (art. 86, *caput*, I e II)¹⁰².

A Lei Antitruste estabelece os seguintes requisitos cumulativos para celebração do acordo de leniência: (i) a empresa deve ser a primeira a se qualificar com relação à infração noticiada ou sob investigação; (ii) a empresa deve cessar completamente seu envolvimento na infração a partir da data de propositura do acordo; (iii) a Superintendência-Geral não deve dispor de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física por ocasião da propositura do acordo; e (iv) a empresa deve confessar sua participação no ilícito e cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo (art. 86, § 1º).

Já a Lei Federal n.º 12.846/2013 (LPAC) no âmbito do Poder Executivo Federal atribuiu à Controladoria-Geral da União (CGU) a competência para celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas responsáveis pelas práticas dos ilícitos qualificados como atos lesivos à Administração Pública e também aqueles tipificados na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, desde que a colaboração com as investigações e o processo administrativo resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, e na obtenção de informações e documentos que comprovem o ilícito investigado (art. 16, *caput*, I e II, § 10).

Os arts. 16, § 2º, e 17 da Lei Federal n.º 12.846/2013 prescrevem que a celebração do acordo de leniência afasta a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória e reduz em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável. Os acordos de leniência com a pessoa

¹⁰¹ CARVALHO, Vinícius Marques de; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Jopert (eds.). **Defesa da Concorrência no Brasil: 50 anos**. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 2013. p. 51.

¹⁰² Em relação aos crimes contra a ordem econômica tipificados na Lei Federal 8.137/1990 (crimes contra a ordem tributária, econômica e as relações de consumo), e os crimes diretamente relacionados à prática de cartel, previstos na Lei Federal 8.666/1993 (atualmente, Lei Federal 14.133/2021) e no art. 288 do Código Penal, o art. 87 da Lei Federal 12.529/2011 prevê que o acordo de leniência impede o oferecimento de denúncia e, cumprida a avença, extingue a punibilidade dos referidos ilícitos.

jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na LLCA também podem afastar ou atenuar as sanções tipificadas nesta lei.

Para celebração desse acordo de leniência, a pessoa jurídica deve preencher cumulativamente os seguintes requisitos: (i) ser a primeira a manifestar-se sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; (ii) cessar completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; e (iii) admitir sua participação no ilícito e cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo (art. 16, § 1º).

A Lei Federal n.º 13.506/2017, dispondo sobre processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, prevê a figura do acordo de leniência nos arts. 30 a 32. O Banco Central pode celebrar acordos de leniência¹⁰³, com a extinção ou redução de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) da sanção aplicável, com pessoas físicas e jurídicas que confessarem a prática de infração às normas legais ou regulamentares sujeitas à sua fiscalização. A colaboração deve resultar na identificação dos demais envolvidos, quando couber, e na obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação (art. 30, *caput*, I e II).

A celebração deste acordo de leniência depende do preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: (i) a pessoa jurídica deve ser a primeira a se qualificar em relação à infração; (ii) o envolvimento na infração deve cessar completamente a partir da data de propositura do acordo; (iii) o Banco Central não deve dispor de provas suficientes para assegurar a condenação administrativa das pessoas físicas ou jurídicas por ocasião da propositura do acordo; e (iv) a pessoa física ou jurídica deve confessar sua participação no ilícito, cooperar, plena e permanentemente, com as investigações e com o processo administrativo (art. 30, § 2º).

Por fim, a partir da interpretação sistemática das funções constitucionais do Ministério Público e sem previsão legal, esta instituição regulou o seu próprio acordo de leniência por meio do Estudo Técnico n.º 01/2017¹⁰⁴ e da Orientação n.º 07/2017¹⁰⁵, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

¹⁰³ A despeito da alteração da alcunha “acordo de leniência” para “acordo administrativo em processo de supervisão”, verifica-se que se trata do mesmo instituto previsto nos demais acordos delineados pelas sobreditas legislações.

¹⁰⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. **Estudo técnico 01/2017**: estudo sobre inovações da Lei 12.846 e o papel do Ministério Público nos acordos. 2017b. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacaotematica/ccr5/publicacoes/estudosenotastecnicas/docs/EstudoTecnico_01-2017.pdf. Acesso em: 6 mai. 2024.

¹⁰⁵ BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Orientação nº 07/2017 - Acordos de Leniência**. 2017. Disponível em:

O Item 7 da Orientação n.º 07/2017 do MPF prevê que o acordo de leniência deverá conter cláusulas que tratem especificamente das seguintes matérias: (i) base jurídica; (ii) descrição das partes; (iii) demonstração do interesse público (oportunidade, efetividade e utilidade); (iv) objeto do acordo; (v) obrigações mínimas do colaborador; (vi) compromissos do MPF; (vii) adesão e compartilhamento de provas; (viii) cooperação com autoridades estrangeiras; (ix) disposições sobre alienação de ativos; (x) sigilo; (xiii) renúncia ao exercício da garantia contra a autoincriminação e do direito ao silêncio; (xiv) hipóteses e consequências da rescisão; e (xv) previsão de homologação pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

A interpretação sistemática dessas modalidades resultou em estudos sob diferentes perspectivas. Por exemplo, no que se refere à coexistência dos regimes de leniência no Direito brasileiro, Paulo Burnier Silveira e Victor Oliveira Fernandes verificaram uma acentuada assimetria nas condições para formalização dos acordos em cada uma das esferas administrativas e nos benefícios decorrentes deste ajuste, que, dependendo do gênero, pode ensejar a imunidades total ou parcial dentro de uma mesma esfera de responsabilização cível ou administrativa e pode ou não ensejar benefícios na esfera penal¹⁰⁶.

Diante dessa questão, os referidos autores propõem que haja um empenho normativo para ordenar os incentivos decorrentes dos acordos de leniência e instituir mecanismos de cooperação entre as autoridades competentes para aplicação das respectivas legislações¹⁰⁷. A atuação simultânea de diversas autoridades dificulta a efetividade dos acordos de leniência, de tal maneira que a coordenação entre as instituições configura condição de efetividade destes instrumentos jurídicos¹⁰⁸.

Nesse contexto, destaca-se que, em 6 de agosto de 2020, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal (STF), em relação aos acordos de leniência previstos na LPAE¹⁰⁹. Embora tenha participado da elaboração deste ACT, que inclusive prevê cláusulas relativas à sua atuação no âmbito dos acordos de leniência, o Ministério Público Federal (MPF) optou por

<https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ORIENTAO7_2017.pdf>. Acesso em: 6 mai. 2024.

¹⁰⁶ SILVEIRA, Paulo Burnier. FERNANDES, Victor Oliveira. **The Car Wash Operation in Brazil: Challenges and Perspectives in the Fight Against Bid Rigging**. In: *Global Competition Enforcement: New Players, New Challenges*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2019, p. 130-131.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 130-131.

¹⁰⁸ LUZ, Reinaldo Diogo; SPAGNOLO, Giancarlo. Leniency, collusion, corruption, and whistleblowing. **Journal of Competition Law and Economics**, v. 13, n. 4, p. 729-766, 2017.

¹⁰⁹ A íntegra do Acordo de Cooperação Técnica, vide: Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Acordo6agosto.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

não o assinar¹¹⁰, alegando que tal medida poderia esvaziar as atribuições institucionais do órgão¹¹¹.

Entre as finalidades desse ACT, ressalta-se o objetivo de promover maior coordenação entre as instituições envolvidas, desse modo, superando os desafios associados à atuação simultânea de diferentes autoridades. Para tanto, buscou-se centralizar as negociações e celebrações desses acordos, reduzindo os conflitos de competência e garantindo maior segurança jurídica para os colaboradores.

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), esse ACT foi regulamentado pela Instrução Normativa n.º 95/2024, que disciplina as diretrizes, regras e ações específicas para a celebração de acordos de leniência no contexto da Lei Federal n.º 12.846/2013¹¹². Essa normativa também prevê capítulo específico sobre os mecanismos de cooperação e compartilhamento de informações entre os órgãos competentes, consolidando o esforço interinstitucional de cooperação.

A multiplicidade de órgãos públicos envolvidos nos acordos de leniência é objeto de discussão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 1.051, em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF) e ainda pendente de julgamento definitivo¹¹³. Essa ação questiona a legitimidade dos acordos firmados antes do ACT de 6 de agosto de 2020, propondo, entre outros pontos, consolidar a Controladoria-Geral da União como órgão centralizador, responsável por coordenar, revisar e supervisionar esses ajustes. O objetivo é garantir maior segurança jurídica, observância da proporcionalidade e razoabilidade nas sanções pecuniárias e alinhamento às diretrizes constitucionais.

A propósito, em 23 de maio de 2024, foi realizada uma audiência de conciliação, presidida pelo Ministro André Mendonça, do Supremo Tribunal Federal, com a participação da Procuradoria-Geral da República (PGR), do TCU, da AGU, e da CGU. Durante a audiência, buscou-se esclarecer aspectos relacionados às renegociações em curso entre os órgãos públicos,

¹¹⁰ Gustavo Justino de Oliveira critica a ausência do Ministério Público, principal ator na persecução sancionadora desse ACT. Para o autor, essa exclusão e a existência de acordos fora do escopo do ACT comprometem a eficácia dos acordos de leniência, especialmente em relação à segurança jurídica e à confiança legítima dos particulares colaboradores. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas-acervo/direito-administrativo-sancionador/acordos-de-leniencia-e-sua-oponibilidade-erga-omnes-03032021>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

¹¹¹ A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão — Combate à Corrupção do Ministério Público Federal divulgou nota técnica defendendo que o MPF não deve aderir ao ACT. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-11/camara-recomenda-mpf-nao-integre-balcao-unico-leniencia/>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

¹¹² A íntegra da Instrução Normativa n.º 95/2024, vide: Disponível em: <<https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/75452615>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

¹¹³ As peças processuais objeto desta ADPF, vide: Disponível: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=6605876>. Acesso em: 27 jun. 2024.

incluindo a necessidade de analisar os acordos firmados de modo a evitar a aplicação de multas em duplicidade. Além disso, enfatizou-se a importância de uma atuação coordenada entre o TCU, o Ministério Público, a AGU e a CGU, com vistas à construção de um modelo que contemple as demandas de todas as instituições, fortalecendo o instituto do acordo de leniência, promovendo maior segurança jurídica e beneficiando as empresas envolvidas¹¹⁴.

Com alicerce nesses diplomas normativos e nas experiências nacional e internacional decorrentes da aplicação dessas modalidades de acordo de leniência, a doutrina brasileira também construiu o conceito, a natureza jurídica, e as finalidades destes ajustes administrativos na legislação nacional.

3.3 Conceito, natureza jurídica e finalidades dos acordos de leniência

Sob uma ótica abstrata e ao decompor o termo “acordo de leniência”, “acordo” corresponde à manifestação da comunhão de interesses de dois sujeitos de direito, enquanto “leniência”, derivado do latim *lenitate*, significa brandura, suavidade, doçura ou mansidão¹¹⁵.

No processo administrativo sancionador, o acordo de leniência é o ato jurídico consensual firmado entre o infrator e a autoridade competente para apuração e aplicação de sanções. Nesse ajuste, o ente estatal obtém informações e documentos probatórios sobre a autoria e materialidade das condutas ilícitas, comprometendo-se a extinguir ou reduzir a sanção aplicável, enquanto o infrator reconhece a prática do ilícito e colabora fornecendo informações e documentos relativos aos ilícitos investigados¹¹⁶. Como o Estado é o responsável pela extinção ou redução da sanção, atribui-se a ele a qualidade de leniente, enquanto o infrator é denominado colaborador¹¹⁷.

Os acordos de leniência, além de terem também como objetivo a readequação da conduta e reparação do dano, apresentam outras finalidades e, conseqüentemente, requisitos para sua celebração, que os distinguem de outros instrumentos consensuais. Diante do conceito

¹¹⁴ O termo de audiência de conciliação, vide: Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367311465&ext=.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

¹¹⁵ O vocábulo “leniência” deriva do latim “*lenitate*” e significa brandura, suavidade, doçura ou mansidão (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio** – Dicionário da Língua Portuguesa – Século XXI. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 1200).

¹¹⁶ MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 219-267. p. 220; e RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 228.

¹¹⁷ MARRARA, Thiago. Acordos de Leniência no Processo Administrativo Brasileiro: Modalidades, Regime Jurídico e Problemas Emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015. p. 512.

e das obrigações decorrentes da celebração desse ato consensual, é possível fixar as seguintes características dos acordos de leniência¹¹⁸:

- i) constitui acordo disciplinado pelo direito administrativo, ao contrário, por exemplo, da delação premiada, regida pelo direito penal (arts. 3º-A a 7º da Lei Federal n.º 12.850/2013)¹¹⁹;
- ii) integra um processo administrativo sancionador, com o objetivo de facilitar a instrução probatória, sem excluir a ação unilateral do Estado, que continua fundamentando o ato administrativo final, seja ele de natureza punitiva ou absolutória, diferentemente dos acordos de cessão de prática ou de ajustamento de conduta;
- iii) pressupõe um comportamento pretensamente ilícito, ainda em curso ou já cessado, e sempre desenvolvido em coautoria¹²⁰; e
- iv) impõe que a Administração Pública não possua, por si só, condições suficientes para conduzir, com êxito, as atividades instrutórias no curso do processo administrativo sancionador, ou que o infrator demonstre capacidade significativa de contribuir com a instrução processual.

Destaca-se a necessidade do reconhecimento da conduta ilícita pelo agente infrator¹²¹ e a importância dos elementos probatórios com intuito de aperfeiçoar os instrumentos investigatórios conferidos ao Estado pelo ordenamento jurídico¹²² como características intrínsecas dos acordos de leniência, pois são estas justamente que os diferenciam dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), que também se qualificam como atos consensuais no exercício da função administrativa.

Para celebração dos TACs, diferentemente dos acordos de leniência, não há a exigência do reconhecimento da prática do ilícito, tampouco a apresentação de informações e elementos probatórios, sendo suficiente a identificação do dano, a readequação da conduta do sujeito de

¹¹⁸ *Idem*. Comentários ao art. 16. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 219-267. p. 221-222.

¹¹⁹ “[...] ou se tem uma colaboração premiada, baseada, por exemplo, na Lei 12.850/2013, com todas as suas regras gerais (de matiz voltada para o Direito Penal), ou um acordo de leniência, seja o da Lei 12.846/2013 ou mesmo o da Lei 12.529/2011, caso se pretenda a atuação em âmbito cível e administrativo. O que importa, ao fim e ao cabo, é que se observe a lei respectiva e seu conteúdo. Acordo de leniência não é acordo de colaboração premiada!” (BRASIL. STJ. Sexta Turma. RHC 154.979, Rel. Min. Olindo Menezes, DJe 15/08/2022).

¹²⁰ Nesse mesmo sentido, *vide*: CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 102.

¹²¹ ATHAYDE, Amanda. **Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 127-128.

¹²² ATHAYDE, Amanda. **Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 129; 176-177.

direito à norma jurídica e/ou a reparação dos danos¹²³. Ou seja, este instrumento consensual tem como finalidade precípua a recomposição do *status quo* (readequação da conduta ou reparação do dano), cabendo às partes (Administração e administrados) ajustarem os meios e prazos¹²⁴.

Ademais, considerando as sobreditas características intrínsecas dos acordos de leniência, assim como a possibilidade de a Administração Pública impor sanções de forma unilateral e autoritária ao sujeito de direito infrator, é necessário entender os fundamentos que justificam a utilização desses acordos pelo poder público. Ou seja, quais razões levariam o Estado a abdicar de sua prerrogativa de sancionar unilateralmente o infrator?

Em estudo aprofundado sobre os acordos de leniência previstos no ordenamento jurídico brasileiro (Antitruste, LPAE, Sistema Financeiro Nacional, e MPF, descritos no subcapítulo anterior), Amanda Athayde enumera 8 (oito) justificativas para instituição deste instrumento jurídico, quais sejam: (i) a detecção de práticas ilícitas; (ii) obtenção de provas; (iii) a eficiência, a efetividade e a alavancagem investigativa; (iv) a cessão da infração; (v) a sanção dos demais infratores; (vi) a reparação e o ressarcimento dos danos; (vii) a dissipação de práticas ilícitas futuras; e (viii) o aprimoramento dos processos administrativos públicos¹²⁵. Dentre essas justificativas e em pertinência a este estudo, destaca-se a detecção de práticas ilícitas, obtenção de provas, eficácia, efetividade e alavancagem investigativas.

Os acordos de leniência permitem que a autoridade investigadora tome conhecimento da prática de condutas ilícitas, que eram total ou parcialmente desconhecidas, possibilitando o início de uma nova investigação ou o fortalecimento de uma investigação ou processo administrativo em andamento que não dispunha de provas suficientes.

Assim, um dos motivos para celebração do acordo de leniência, sob a ótica do poder público, consiste na identificação de práticas ilícitas que, em regra, são de difícil detecção pela autoridade investigadora, como cartel, corrupção, lavagem de dinheiro, crimes no mercado financeiro e de capitais, e a atuação de organizações criminosas¹²⁶.

O acordo de leniência incrementa a capacidade de obtenção de elementos probatórios relevantes para a investigação, especialmente informações e documentos “internos” sobre a

¹²³ CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 176-177.

¹²⁴ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O devido processo administrativo na execução de termo de ajustamento de conduta. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, Ano 8, n. 31, p. 90-95, jan./mar. 2008, p. 90-91.

¹²⁵ ATHAYDE, Amanda. **Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática** – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 41-93.

¹²⁶ ATHAYDE, Amanda. **Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática** – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 43-45.

prática ilícita, fornecidos por aqueles que efetivamente praticaram a conduta. Essas evidências, que seriam extremamente difíceis de serem obtidas por outros meios, facilitam a identificação dos infratores e proporcionam um relato detalhado sobre a infração cometida, contribuindo significativamente para o processo investigativo¹²⁷.

Por fim, os acordos de leniência proporcionam acesso antecipado a informações e documentos relacionados a práticas de difícil detecção, o que reduz os custos de iniciação dos casos, da instrução processual e da litigância em um possível questionamento judicial da condenação. Assim, esses acordos aumentam a eficiência da gestão administrativa, pois viabilizam uma investigação mais robusta em menor tempo, com menor uso de recursos humanos e financeiros, e maior efetividade, aumentando significativamente as chances de se alcançar resultados na investigação conduzida pela autoridade competente¹²⁸.

Estas justificativas são sopesadas pelos Estados que enfrentaram o dilema entre optar por negociar e punir com base em um processo suficientemente instruído, ou aceitar o aumento da impunidade decorrente da fragilidade probatória de processos acusatórios fundamentados em técnicas tradicionais de instrução. Essas técnicas mostram-se insuficientes diante da crescente complexidade das infrações, das garantias processuais asseguradas aos cidadãos (como o princípio da presunção de inocência e a proibição de autoincriminação) e dos custos operacionais elevados para conduzir as atividades instrutórias¹²⁹.

3.4 O acordo de leniência na Lei de Probidade Administrativa Empresarial

Após examinar o conceito, a natureza jurídica e as finalidades gerais dos acordos de leniência, torna-se necessário avançar para uma análise específica do acordo de leniência previsto na Lei de Probidade Administrativa Empresarial. O “Guia do Programa de Leniência Anticorrupção”, editado pela Controladoria-Geral da União (CGU), e o Decreto Federal n.º 11.129/2022, que regulamenta a Lei Federal n.º 12.846/2013 (LPAE), constituem importantes instrumentos de estudo para aprofundar a compreensão sobre o tema, com enfoque no acordo de leniência previsto na LPAE, considerando que ambos foram elaborados após alguns anos de aplicação da referida lei.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 54-55.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 57-60.

¹²⁹ MARRARA, Thiago. Acordos de Leniência no Processo Administrativo Brasileiro: Modalidades, Regime Jurídico e Problemas Emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015. p. 511.

Após 10 (dez) anos da promulgação da Lei de Probidade Administrativa Empresarial, em 2023, a Controladoria-Geral da União (CGU) editou o “Guia do Programa de Leniência Anticorrupção”, com a finalidade de orientar a tomada de decisão por parte das pessoas jurídicas interessadas em firmar o acordo de leniência previsto no art. 16 da Lei Federal n.º 12.846/2013. Nesse contexto, destacam-se o conceito e as finalidades desse acordo de leniência:

O acordo de leniência é um instrumento negocial, firmado dentro dos limites legalmente estabelecidos, celebrado entre a Administração Pública e um agente privado, pessoa jurídica, que colabora com as autoridades por meio da entrega de informações e provas que permitirão a persecução de terceiros, pessoas jurídicas e físicas.

[...]

Os ilícitos associativos (perpetrados por múltiplos agentes em conluio), como é o caso daqueles previstos na LAC, apresentam características próprias que dificultam sua repressão pelas vias usuais, como a sofisticação dos instrumentos utilizados para esconder as práticas ilícitas e a complexidade da organização. Essa situação acaba gerando uma assimetria informacional entre Poder Público e infratores. Ademais, o Estado possui recursos orçamentários e humanos escassos, que limitam sua capacidade investigativa.

Nesse cenário, e conforme delimitado pelo sobredito guia, os acordos de leniência configuram-se como instrumentos jurídicos adequados para equilibrar a assimetria informacional e otimizar os custos da persecução estatal. Isso porque possibilitam a obtenção de informações e elementos probatórios diretamente dos próprios infratores, além de viabilizar a identificação e o sancionamento eficaz dos demais envolvidos¹³⁰.

Com efeito, a pessoa jurídica colaboradora deve fornecer todas as informações e documentos que comprovem os atos ilícitos de que tenha conhecimento, em especial, aqueles obtidos através de investigações internas, colaboração premiada de pessoas físicas ou acordos celebrados com outras autoridades, como o MPF ou o CADE. As informações compartilhadas precisam ser suficientes para comprovar a ocorrência do ilícito e auxiliar as autoridades na condução de processos administrativos e civis.

No que tange ao Decreto Federal n.º 11.129/2022, o art. 32, *caput* e parágrafo único, I dispõem que o acordo de leniência corresponde ao ato administrativo negocial decorrente do exercício da competência sancionadora do Estado, que visa à responsabilização de pessoas

¹³⁰ Nesse mesmo sentido: “A leniência desponta como um acordo administrativo firmado no curso do processo acusatório tendo por objeto a mais ampla apuração de ilícitos administrativo e o exercício eficaz da pretensão punitiva estatal, especialmente nas situações de discrepância entre o poder investigativo da Administração e o imponente poder econômico e material de grandes corporações e organizações, que se pautam por uma atuação delitativa cada vez mais especializada e dissimulada, desequilíbrio a se refletir na implacável dificuldade para obtenção de provas dos ilícitos, no seu alto custo investigativo e na correspondente demora da apuração” (RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 228.).

jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira, tendo como uma de suas finalidades o incremento da capacidade investigativa da Administração Pública.

Além dos requisitos previstos no art. 16, § 1º, da Lei Federal n.º 12.846/2013 – como a exigência de que a pessoa jurídica seja a primeira a manifestar interesse, cesse completamente seu envolvimento na infração, admita sua participação no ilícito e coopere com as investigações e o processo administrativo –, o art. 37, V, do referido decreto, também prevê o dever de o colaborador fornecer informações e documentos que comprovem o ato ilícito.

Quanto aos aspectos formais do acordo de leniência, a proposta deve ser formalizada de forma escrita até a conclusão do relatório elaborado no processo administrativo de responsabilização (art. 38, *caput*, e § 2º, do Decreto Federal n.º 11.129/2022). O exame da proposta de acordo de leniência deve ser realizado mediante a instauração de processo administrativo específico, contendo o registro de todos os atos praticados na negociação (art. 38, § 5º, do Decreto Federal n.º 11.129/2022).

Neste processo específico, deve ser realizado o juízo de admissibilidade da proposta, que consiste na verificação da existência dos elementos mínimos que justifiquem o início da negociação e, esta admitida, será firmado o memorando de entendimentos, definindo os parâmetros da negociação de leniência (art. 39 do Decreto Federal n.º 11.129/2022).

Quanto aos procedimentos e processos específicos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência, a CGU e a AGU estabeleceram diretrizes por meio de três instrumentos normativos: a minuta padrão de memorando de entendimentos¹³¹, a Portaria Conjunta n.º 4/2019¹³² e a Portaria Normativa Interministerial n.º 36/2022¹³³. Esses diplomas normativos fornecem os parâmetros que devem ser observados pelo poder público e revelam a importância das informações e elementos probatórios para celebração desse acordo.

A cláusula 5.1. da minuta padrão de memorando de entendimentos dispõe que, após sua assinatura, o colaborador deve manter a guarda integral de todas as informações, documentos e bases de dados relacionadas a atos ilícitos ou potencialmente ilícitos, sobre os quais exista interesse de investigação e apuração pelo poder público, por meio da CGU e AGU.

¹³¹ BRASIL. **Assuntos – integridade privada, acordo Leniência, acordos celebrados**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-celebrados>. Acesso em: 02 mai. 2024.

¹³² BRASIL. Portaria Conjunta n.º 4, de 9 de agosto de 2019. Define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. **DOU**. 13/08/2019.

¹³³ BRASIL. Portaria Normativa Interministerial n.º 36, de 7 de dezembro de 2022. Dispõe sobre os critérios para redução em até dois terços do valor da multa aplicável no âmbito da negociação dos acordos de leniência, de que trata o § 2º do art. 16 da Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013. **DOU**. 09/12/2022.

O art. 7º, *caput*, II, “d” e “e”, da Portaria Conjunta n.º 4/2019, determina que a comissão responsável pela negociação do acordo de leniência deve avaliar se as informações e elementos probatórios fornecidos pelo colaborador são suficientes para assegurar a efetividade da cooperação nas investigações e no processo administrativo, bem como identificar agentes públicos e outros particulares envolvidos nos atos ilícitos.

Por sua vez, a Portaria Normativa Interministerial n.º 36/2022, que regula os critérios para a redução da multa, impõe o dever de a comissão responsável pela negociação do acordo, em seu relatório final, indicar a observância dos seguintes parâmetros, dentre outros: (i) o ineditismo das informações sobre os atos lesivos, definido como a apresentação de fatos ou informações inéditas para o conhecimento público, CGU, ou AGU, mesmo que se refiram a fatos já conhecidos (art. 3º, *caput* e § 3º); e (ii) o “grau de colaboração”, que abrange a realização de uma investigação interna adequada e efetiva pela pessoa jurídica colaboradora, com a apresentação de informações e documentos legalmente válidos, organizados, estruturados e correlacionados com os atos lesivos relatados, garantindo precisão e alcance quanto aos fatos narrados e aos envolvidos (art. 4º, *caput* e §§ 1º a 4º).

Portanto, a obtenção de informações e documentos probatórios, legalmente válidos e úteis para a investigação ou para o processo administrativo de responsabilização, constitui um dos requisitos obrigatórios a ser observado pelo poder público para a celebração do acordo de leniência, sendo também utilizada como parâmetro para a redução da multa.

A relevância desse critério para celebração do acordo de leniência levanta a seguinte questão: por que as informações e elementos probatórios são tão significativos para o processo administrativo sancionador? Conquanto os fundamentos para a celebração de acordos de leniência estejam definidos – como a detecção de condutas ilícitas praticadas em conluio e a obtenção de informações e elementos probatórios, com o fortalecimento da capacidade investigativa do Estado – é necessário estabelecer a relação entre essas justificativas e os procedimentos e processos pelos quais o Estado exercerá sua competência sancionadora na repressão de ilícitos.

A Lei Federal n.º 12.846/2013 e o Decreto Federal n.º 11.129/2022 disciplinam os meios aptos para apuração da infração e aplicação das correspondentes sanções pelas autoridades competentes. O que significa que esses diplomas normativos estabelecem os procedimentos e processos administrativos de responsabilização das pessoas jurídicas pelas práticas dos atos tipificados como ilícitos na referida lei.

Ao deparar-se com a possível ocorrência de ato lesivo à Administração Pública, a autoridade competente tem o dever de decidir, em sede de juízo de admissibilidade e mediante

despacho fundamentado, pela (i) abertura de investigação preliminar; (ii) recomendação de instauração de PAR; ou (iii) recomendação de arquivamento da matéria (art. 3º, *caput*, I a III, do Decreto Federal n.º 11.129/2022). A investigação preliminar terá caráter sigiloso, e não punitivo, e será destinada à apuração de indícios de autoria e materialidade de atos lesivos à Administração Pública federal (art. 3º, § 1º).

Durante a investigação preliminar, a autoridade competente pode adotar as seguintes diligências, conforme o art. 3º, § 5º, do Decreto Federal n.º 11.129/2022: (i) propor à autoridade competente a suspensão cautelar dos efeitos do ato ou processo objeto da investigação; (ii) solicitar apoio de especialistas, de órgãos ou entidades públicas, ou de outras organizações, com conhecimentos técnicos ou operacionais, para auxiliar na análise da matéria; (iii) requisitar informações bancárias sobre a movimentação de recursos públicos, ainda que sigilosas, mediante compartilhamento com órgãos de controle; (iv) requerer o compartilhamento de informações tributárias da pessoa jurídica investigada, conforme previsto no Código Tributário Nacional; (v) solicitar medidas judiciais necessárias à investigação e ao processamento dos atos lesivos, como busca e apreensão, no Brasil ou no exterior, no órgão de representação judicial das entidades lesadas (como autorizado pelo art. 10, § 1º, da LPAE¹³⁴); e (vi) solicitar documentos ou informações a pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, ou a organizações públicas internacionais.

Ao término da investigação preliminar, as informações e documentos probatórios obtidos devem ser encaminhados à autoridade competente, com um relatório conclusivo que indique a existência de indícios de autoria e materialidade dos atos lesivos à Administração Pública federal, visando à decisão sobre a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) (art. 3º, § 5º, do Decreto Federal n.º 11.129/2022).

No âmbito do PAR, a LPAE estabelece que a comissão designada deve elaborar um relatório detalhado sobre os fatos apurados e as responsabilidades eventualmente atribuíveis à pessoa jurídica, recomendando, de forma motivada, as sanções a serem aplicadas (art. 10, § 3º). A pessoa jurídica indiciada deverá ser intimada para tomar ciência do relatório, sendo-lhe concedido um prazo de 30 (trinta) dias para apresentar sua defesa (art. 11). Posteriormente, o

¹³⁴ “§ 1º O ente público, por meio do seu órgão de representação judicial, ou equivalente, apedido da comissão a que se refere o *caput*, poderá requerer as medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão”. No âmbito da Administração Pública federal, corresponderia à CGU solicitar, mediante decisão fundamentada e embasa em pedido da comissão processante, que a AGU ingresse com as medidas judiciais cabíveis para elucidação de fatos e produção de provas que dependem da chancela do Poder Judiciário.

processo será encaminhado à autoridade instauradora para julgamento (art. 12), bem como ao Ministério Público (art. 15).

O Decreto Federal n.º 11.129/2022, por sua vez, dispõe que, instaurado o PAR, a comissão processante deve intimar a pessoa jurídica processada para apresentar sua defesa, indicando as provas que pretende produzir (art. 6º, *caput*). Além disso, o termo de indiciamento deve conter uma descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, especificando as circunstâncias relevantes, as provas que fundamentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo, e o enquadramento legal correspondente (art. 6º, § 2º).

Nos termos do art. 11 do referido decreto, concluída a instrução processual regulada pelo art. 8º¹³⁵, a comissão deve elaborar um relatório detalhado sobre os fatos apurados e a eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica envolvida, no qual sugerirá, de forma motivada: (i) as sanções que devem ser aplicadas, indicando a dosimetria correspondente, ou o arquivamento do processo; (ii) o encaminhamento do relatório final à autoridade competente para a instrução de um processo administrativo específico destinado à reparação de danos, quando houver indícios; (iii) o envio do relatório final à AGU, para o ajuizamento da ação prevista no art. 19 da LPAE; (iv) o encaminhamento do processo ao Ministério Público; e (v) as condições necessárias para a concessão da reabilitação.

Diante da possibilidade dos caminhos processuais supradescritos, a escolha do ato a ser adotado pode fundamentar-se nas informações e elementos probatórios obtidos e produzidos por meio do acordo de leniência. Esses elementos, no entanto, não se limitam ao uso exclusivo no âmbito do acordo, podendo ser compartilhados com outras autoridades competentes. Esse compartilhamento possibilita a instauração de investigações, processos administrativos, judiciais, e o julgamento de condutas ilícitas por diferentes órgãos, conforme suas respectivas competências.

Deveras, uma das finalidades dos acordos de leniência, sob a ótica da Administração Pública, é a obtenção de informações e elementos probatórios aptos a constituir o fato ilícito, ensejando a aplicação da correspondente sanção. Esses elementos probatórios são utilizados no

¹³⁵ “Art. 8º Recebida a defesa escrita, a comissão avaliará a pertinência de produzir as provas eventualmente requeridas pela pessoa jurídica processada, podendo indeferir de forma motivada os pedidos de produção de provas que sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas. § 1º Caso sejam produzidas provas após a nota de indicição, a comissão poderá: I - intimar a pessoa jurídica para se manifestar, no prazo de dez dias, sobre as novas provas juntadas aos autos, caso tais provas não justifiquem a alteração da nota de indicição; ou II - lavar nova indicição ou indicição complementar, caso as novas provas juntadas aos autos justifiquem alterações na nota de indicição inicial, devendo ser observado o disposto no *caput* do art. 6º. § 2º Caso a pessoa jurídica apresente em sua defesa informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade, a comissão processante deverá examiná-lo segundo os parâmetros indicados no Capítulo V, para a dosimetria das sanções a serem aplicadas”.

processo administrativo de responsabilização, no eventual processo administrativo específico de reparação de danos¹³⁶ e em ações judiciais relacionadas à relação jurídica entre a Administração Pública e o colaborador. Contudo seus efeitos não se limitam a essa relação, podendo também impactar a esfera jurídica de outras pessoas físicas e jurídicas de direito privado.

Pelas finalidades dos acordos de leniência, relacionadas à identificação dos demais envolvidos na infração e à obtenção de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração¹³⁷, os elementos probatórios obtidos podem ser utilizados para a instauração de investigação preliminar, processos administrativos de responsabilização, de reparação de danos, e judiciais, em face de terceiros (pessoas físicas e/ou jurídicas que não sejam signatárias do acordo). Ou seja, esses elementos não servem apenas de fundamento para a decisão final no processo administrativo de responsabilização vinculado ao acordo de leniência.

A possibilidade de investigação, processamento e julgamento em face de terceiros está expressamente prevista no ACT de 6 de agosto de 2020, conforme disposto na quarta e quinta ações operacionais. A quarta ação operacional determina que, após a celebração do acordo de leniência, a CGU e a AGU compartilharão com as demais signatárias do ACT a integralidade das informações, documentos e demais elementos de prova fornecidos pela empresa colaboradora, mediante o compromisso de não utilização dessas informações para sancionamento da colaboradora, nem para aplicação de sanções de inidoneidade, suspensão ou proibição para contratar com a Administração Pública, relacionadas aos ilícitos já resolvidos no

¹³⁶ Destaca-se que “O montante do dano pode ser apurado na própria esfera administrativa, no respectivo processo administrativo de responsabilização. Não reparado o dano, o montante respectivo poderá ser cobrado judicialmente” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 6º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 133-145. p. 139). Sem prejuízo da possibilidade de apuração conjunta da responsabilização e da reparação dos danos em um único processo administrativo, reconhece-se que, instaurado o Processo Específico de Reparação de Danos (PERD), há uma independência relativa entre esses processos administrativos. Assim, “O resultado do PERD está ineludivelmente atrelado ao resultado sancionatório do PAR, seja quando este é afirmativo, seja quando este é negativo, da autoria do ilícito” (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 13. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 187-202. p. 196-198).

¹³⁷ No Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado em 6 de agosto de 2020, entre a CGU, a AGU, o MJSP e o TCU, destaca-se o terceiro princípio específico aplicável aos acordos de leniência: “da efetividade, eficiência e celeridade na obtenção de informações e provas acerca dos ilícitos, com a identificação, quando couber, dos demais envolvidos”; e o primeiro pilar dos acordos de leniência: “da efetiva colaboração do envolvido na apuração dos ilícitos, com a identificação dos demais envolvidos na infração administrativa, quando couber, e o fornecimento célere de informações e documentos aptos a colaborar com a comprovação da infração sob apuração”. Nessa toada, o Supremo Tribunal Federal também já firmou o entendimento de que “Os acordos de leniência são mecanismos imprescindíveis para a identificação de todas as pessoas envolvidas nos atos ilícitos, bem como para obtenção de provas de sua existência e a reparação dos danos causados, sem prejuízo da aplicação das multas cabíveis”. (BRASIL. STF. Segunda Turma. Ag. Reg. no ED no Ag. Reg. no Ag. Reg. na Rcl 33.543. Rel. Min. Edson Fachin. Rel. do acórdão Min. Edson Fachin. j. em 04/08/2020).

escopo do acordo. Dentre os parâmetros estabelecidos, destaca-se o compartilhamento das informações e dos elementos probatórios com (i) o MPF e a Polícia Federal para responsabilização penal das pessoas físicas envolvidas nos ilícitos; (ii) o TCU para responsabilização, em sede de tomada de contas especial ou fiscalização de contratos, das pessoas físicas e jurídicas envolvidas, bem como para apuração de eventuais danos não resolvidos no acordo; e (iii) outros órgãos competentes para responsabilização das demais pessoas físicas e jurídicas envolvidas. A quinta ação operacional prevê que a AGU e o MPF, com os elementos compartilhados, poderão promover ações judiciais de responsabilização por improbidade administrativa contra as pessoas físicas e jurídicas envolvidas, enquanto a CGU e o TCU, com base nos mesmos elementos, poderão instaurar procedimentos administrativos e de controle externo visando à responsabilização de terceiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.

No Estado Democrático de Direito é vedada a instauração de um procedimento investigatório ou processo administrativo de responsabilização contra qualquer pessoa física ou jurídica sem elementos mínimos de materialidade e autoria do ilícito¹³⁸. Para tanto é necessário que o ato inicial da Administração Pública esteja fundamentado em fatos e fundamentos jurídicos que justifiquem o exercício de sua competência sancionadora.

Assim, diante da complexidade das condutas ilícitas, da dificuldade e custos na obtenção de informações e documentos probatórios e da incidência de múltiplos sistemas jurídicos de responsabilização sobre a mesma conduta ilícita, os quais atribuem competência de investigação, processamento e julgamento a diversas autoridades, é essencial o compartilhamento de elementos probatórios obtidos por meio do acordo de leniência. Daí porque o referido ACT impõe o compartilhamento de informações e elementos probatórios obtidos mediante o acordo de leniência entre as diversas autoridades competentes, fortalecendo a coordenação interinstitucional no âmbito da LPAE e do combate à corrupção.

Entretanto o compartilhamento e a utilização dessas informações e elementos probatórios pressupõem a observância dos limites estabelecidos no acordo de leniência. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de compartilhamento quando houver motivação razoável, mas ressalva que a transferência para investigações e processos administrativos ou judiciais não abrangidos no escopo do acordo pode comprometer sua efetividade e os direitos subjetivos dos infratores que optaram pela colaboração. Por essa razão,

¹³⁸ “A exigência de motivação para instauração do processo disciplinar é a presença de indícios de materialidade dos fatos e de autoria das infrações administrativas praticadas, o que foi atendido pela decisão combatida”. (BRASIL. STF. Tribunal Pleno. MS 28.306. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 02/03/2011).

é imprescindível que o compartilhamento observe rigorosamente os limites fixados no acordo de leniência¹³⁹.

Portanto, as informações e documentos probatórios entregues pelo colaborador ficam na posse da autoridade leniente, podendo ser compartilhados com outras autoridades competentes para instauração de procedimentos investigatórios ou processos administrativos. Nesse cenário faz-se necessário implementar mecanismos que garantam a colheita legítima dos elementos probatórios e a guarda efetiva desses documentos, possibilitando o seu controle pelos sujeitos de direito que não participaram da produção ou obtenção desses documentos probatórios. E, conforme examina-se no próximo capítulo, a cadeia de custódia corresponde ao instrumento jurídico que garante a legítima colheita e efetiva guarda dos elementos probatórios.

¹³⁹ Nessa toada: (i) “Penal e Processual Penal. 2. Compartilhamento de provas e acordo de leniência. 3. A possibilidade de compartilhamento de provas produzidas consensualmente para outras investigações não incluídas na abrangência do negócio jurídico pode colocar em risco a sua efetividade e a esfera de direitos dos imputados que consentirem em colaborar com a persecução estatal. 4. No caso em concreto, o inquérito civil investiga possível prática de ato que envolve imputado que não é abrangido pelo acordo de leniência em questão. 5. Contudo, deverão ser respeitados os termos do acordo em relação à agravante e aos demais aderentes, em caso de eventual prejuízo a tais pessoas. 6. Nego provimento ao agravo, mantendo a decisão impugnada e o compartilhamento de provas, observados os limites estabelecidos no acordo de leniência em relação à agravante e aos demais aderentes”. (BRASIL. STF. Segunda Turma. Ag.Reg. no Inquérito 4.420. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 28/08/2018); (ii) “I - O acesso pela autoridade policial às informações custodiadas pelo Ministério Público Federal em Curitiba, colide com as com as cláusulas do acordo de leniência celebrado com a empresa Odebrecht. II -A utilização dos elementos probatórios produzidos pelo próprio colaborador, de modo distinto do estabelecido com o MPF - e homologado pelo Judiciário - configura prática abusiva, por violar o direito a não autoincriminação. III - Os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima impostos ao Estado e aos seus órgãos de controle, abrangem também o quanto acordado nos acordos de leniência. IV - O Ministério Público Federal, enquanto parte que integrou o ajuste, manifestou-se contrariamente ao compartilhamento dos dados com a polícia. V- Ausência, no caso, de salvaguardas à cadeia de custódia das informações” (BRASIL. STF. Segunda Turma. Pet 7.491. Rel. Min. Edson Fachin. Rel. do acórdão Min. Ricardo Lewandowski, j. em 04/08/2020); e (iii) “O compartilhamento de provas obtidas através de acordo de leniência pressupõe a observância aos limites estabelecidos” (BRASIL. STF. Segunda Turma. ED na QO no Inq 4.428. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 12/02/2019).

4 A CADEIA DE CUSTÓDIA

4.1 Aspectos Gerais

Conforme analisado no capítulo anterior, as informações e elementos probatórios obtidos mediante os acordos de leniência servem como alicerce para a instauração de investigações preliminares e de processos administrativos de responsabilização, o ajuizamento de medidas judiciais, e os respectivos julgamentos, contra terceiros alheios à produção, obtenção e manutenção desses documentos comprobatórios.

Ao deparar-se com indícios de autoria e materialidade de um possível ilícito (civil, penal ou administrativo) perpetrado por determinada pessoa física ou jurídica, a autoridade competente tem o dever (e, consequentemente, o poder) de apurar se houve ou não eventual conduta passível de imposição de sanção. Inicia-se, assim, um procedimento de investigação por meio do qual a autoridade competente colherá elementos probatórios aptos a constituírem (ou não) o fato jurídico que enseje a imposição de obrigações ou restrição de direitos. É possível que, ao final da investigação, as provas produzidas comprovem que determinado fato não ocorreu, ou que não há elementos probatórios suficientes para instaurar um processo administrativo de responsabilização.

Dada a complexidade e a constante mutação das relações sociais e dos meios de comunicação, torna-se inviável estabelecer, de forma rígida, o procedimento a ser observado pela autoridade competente ao identificar indícios de autoria e materialidade de ilícito¹⁴⁰. Contudo é possível traçar quatro etapas distintas, que são: (i) a coleta do elemento probatório; (ii) processamento e manutenção, com eventual compartilhamento; (iii) valoração pela autoridade julgadora; e (iv) eliminação, após o término dos prazos decadenciais e prescricionais. Essas etapas permitem identificar e positivar os procedimentos mínimos a serem observados, sob pena de nulidade do material colhido.

Nesse contexto, e à luz dos primados do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da proibição da prova ilícita, torna-se essencial assegurar um procedimento

¹⁴⁰ “[...] não há que se exigir que o legislador estabeleça no Código de Processo Penal uma disciplina específica sobre os elementos a serem documentados na cadeia de custódia de cada uma das possíveis fontes de provas reais que poderão interessar ao processo. Principalmente no caso de provas periciais, em que os avanços da prova científica têm sido constantes, seria algo praticamente impossível. O tema da prova científica deve ser tratado não apenas pelo direito, mas pela própria ciência, estabelecendo os seus métodos e padrões para a produção válida da prova científica” (BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. RB-10.34).

mínimo que garanta o controle da produção, obtenção e preservação dos elementos probatórios¹⁴¹. Tais elementos, além de ser submetidos ao contraditório e à ampla defesa, serão objeto de valoração pela autoridade competente – seja administrativa ou judicial – para a constituição da norma jurídica sancionadora em casos de ilícitos penais ou administrativos.

O estudo da legislação e da doutrina nacional evidencia que a cadeia de custódia constitui o instrumento jurídico adequado para assegurar esse controle. Conquanto tenha sido concebida no âmbito do direito processual penal, a cadeia de custódia possui características de norma geral, que é aplicável a todo e qualquer processo administrativo ou judicial em que o respeito ao primado do devido processo legal seja de observância obrigatória¹⁴².

O primeiro marco normativo nacional que abordou a cadeia de custódia foi a Portaria SENASP n.º 82, de 16 de julho de 2014, editada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Essa portaria visava padronizar a cadeia de custódia de vestígios em âmbito nacional, estabelecendo procedimentos uniformes para a manutenção da integridade dos elementos de prova coletados em cena de crime.

Posteriormente, em 24 de dezembro de 2019, a Lei Federal n.º 13.964, conhecida como “Pacote Anticrime”, incorporou expressamente o instituto da cadeia de custódia ao Código de Processo Penal (arts. 158-A a 158-F), mantendo os parâmetros estabelecidos pela Portaria SENASP n.º 82/2014. De acordo com a exposição de motivos desta lei, a cadeia de custódia é essencial para garantir a idoneidade e rastreabilidade dos vestígios, com o propósito de assegurar a confiabilidade e a transparência da produção da prova pericial até a conclusão do processo judicial. Ademais, o legislador ressalta que a cadeia de custódia confere certificação de origem e destinação aos vestígios, proporcionando à prova pericial credibilidade e robustez suficientes para ser admitida e mantida no conjunto probatório.

O art. 158-A do CPP define a cadeia de custódia como “[...] conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte” (*caput*).

¹⁴¹ “Afim, um processo penal regido pela presunção de inocência, que se desenvolve no marco do contraditório, nutre-se da necessária disciplina probatória, o que inclui o tratamento do itinerário percorrido pelos elementos tidos como potencialmente relevantes para a produção da prova” (ASSUMPÇÃO, Vinícius. **Pacote Anticrime - comentários à Lei n. 13.964/2019**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555591514>. Acesso em: 20 out. 2024. p. 83).

¹⁴² “A garantia da cadeia de custódia, contudo, consubstancia verdadeira *norma geral* de direito probatório (devido processo legal), que transcende a prova pericial e irradia importantes efeitos em relação aos métodos ocultos de investigação, tal como a interceptação da comunicação telefônica” (FULLER, Paulo Henrique Aranda. Alterações ao Código de Processo Penal. 2. ed. In: JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patrícia; FULLER, Paulo Henrique Aranda; PARDAL, Rodrigo. **Lei anticrime comentada**: artigo por artigo. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. p. 36-84. p. 72).

A cadeia de custódia inicia-se com a preservação do local do crime ou com os procedimentos policiais ou periciais nos quais seja identificado o vestígio (art. 158-A, § 1º). O agente público responsável por identificar o elemento como de potencial interesse para a produção da prova pericial tem o dever de preservar a cadeia de custódia (art. 158-A, § 2º).

O art. 158-B do CPP descreve as etapas do rastreamento dos vestígios por meio da cadeia de custódia, que compreendem: (i) reconhecimento, que consiste em distinguir um elemento como de potencial interesse para a produção da prova pericial; (ii) isolamento, para evitar a alteração do estado das coisas, isolando e preservando o ambiente imediato, mediato e relacionado aos vestígios e ao local do crime; (iii) fixação, que envolve a descrição detalhada do vestígio conforme encontrado no local do crime ou no corpo de delito, incluindo fotografias, filmagens ou croqui, sendo indispensável a descrição no laudo pericial; (iv) coleta, que consiste em recolher o vestígio para análise pericial, respeitando suas características e natureza; (v) acondicionamento, que se refere ao procedimento de embalar cada vestígio coletado de forma individualizada, com anotação da data, hora e nome de quem realizou o procedimento; (vi) transporte, que envolve a transferência do vestígio para outro local, em condições adequadas para manter suas características originais; (vii) recebimento, que se refere ao ato formal de transferência da posse do vestígio, devendo ser documentado com informações mínimas sobre o procedimento; (viii) processamento, que corresponde ao exame pericial, manipulação do vestígio de acordo com a metodologia adequada e formalização do resultado em laudo; (ix) armazenamento, que envolve a guarda do material em condições adequadas, vinculado ao número do laudo correspondente; e (x) descarte, que é a liberação do vestígio, conforme a legislação vigente e, quando necessário, mediante autorização judicial.

Os arts. 158-C e 158-D estabelecem procedimentos específicos para coleta e tratamento de vestígios em investigações criminais. Além disso, com intuito de efetivar a cadeia de custódia, os arts. 158-E e 158-F instituíram a “central de custódia”, qualificada como o estabelecimento responsável pela guarda e controle das provas e dos elementos colhidos durante o curso processual. Nessa toada, o art. 158-E, § 1º, do CPP, descreve as características de uma central de custódia: “local para conferência, recepção, devolução de materiais e documentos, possibilitando a seleção, a classificação e a distribuição de materiais, devendo ser um espaço seguro e apresentar condições ambientais que não interfiram nas características do vestígio”. Afinal, de nada adiantaria a cautela quanto ao método de colheita dos elementos probatórios se o local de armazenamento, durante o processo, fosse suscetível a violações e adulterações.

Esses são os contornos conferidos pela legislação nacional à cadeia de custódia. A seguir, examina-se a interpretação atribuída pela doutrina nacional a esse instituto,

considerando não apenas o ordenamento jurídico brasileiro, mas também a legislação e a doutrina internacional, com destaque para as experiências norte-americana e europeia.

A análise da literatura científica brasileira, produzida nas últimas duas décadas, sobre o tema da cadeia de custódia evidencia sua relação com a perícia criminal e o processo penal, permitindo delinear o conceito desse instituto e identificar características essenciais passíveis de aplicação nos demais ramos do direito positivo.

Em 2009 – antes, portanto, da positivação da cadeia de custódia pela Lei Federal n.º 13.964 – e sob a ótica da perícia criminal e das ciências naturais, Claudemir Rodrigues Dias Filho conceitua a cadeia de custódia¹⁴³:

Uma **sucessão de eventos concatenados**, em que cada um proporciona a viabilidade ao desenvolvimento do seguinte, **de forma a proteger a integridade de um vestígio** do local de crime **ao seu reconhecimento como prova material** até o trânsito em julgado do mérito processual; **eventos estes descritos em um registro documental pormenorizado, validando a evidência e permitindo sua rastreabilidade**, sendo seu objetivo-fim garantir que a evidência apresentada na corte se revista das mesmas propriedades probatórias que o vestígio coletado no local de crime (grifo nosso).

Alguns doutrinadores distinguem a “cadeia de custódia” da “documentação da cadeia de custódia”. A primeira refere-se à sucessão encadeada de indivíduos que tiveram contato com a fonte da prova, desde a sua obtenção até a apreciação pelo Poder Judiciário, enquanto a segunda corresponde ao registro documental que comprova quem, quando e como houve essa interação¹⁴⁴. Embora essa distinção seja um campo fértil para estudos mais aprofundados, neste trabalho não é abordada de forma mais extensa, visto que tal problemática não altera as características essenciais e finalidades da cadeia de custódia, mormente sob o prisma jurídico.

¹⁴³ DIAS FILHO, Claudemir Rodrigues. Cadeia de custódia: do local de crime ao trânsito em julgado; do vestígio à evidência. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 883, p. 436-451, 2009.

¹⁴⁴ Nesse sentido: “Importante destacar que quando se fala em ‘cadeia de custódia’ a expressão deve ser entendida como a elipse de ‘documentação da cadeia de custódia’. A cadeia de custódia em si deve ser entendida com a sucessão encadeada de pessoas que tiveram contato com a fonte de prova real, desde que foi colhida, até que seja apresentada em juízo. [...] Esse conjunto de pessoas, e os momentos específicos em que cada uma delas teve contato com a evidência, precisam ser registrados, isto é, documentados, para que se saiba, exatamente, quem teve contato com a coisa e quando isso ocorreu” (BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. RB-10.33); e “Para evitar confusões terminológicas, é preciso diferenciar ‘cadeia de custódia’ da ‘demonstração da cadeia de custódia’. Isso porque, a cadeia de custódia propriamente dita consiste na sucessão de fatos ocorridos no mundo real (e.g. coleta da fonte de prova, posterior análise laboratorial e sucedida da lavratura de laudo), ao passo que a demonstração da cadeia de custódia é que deve ser feita pelo registro da sucessão destes acontecimentos (e.g. o registro da coleta da fonte de prova por auto de apreensão, seguido da documentação do transporte e do recebimento da fonte de prova em laboratório)” (OLIVEIRA, Rafael Serra. **Cadeia de custódia: admissibilidade e valoração da prova pericial de DNA**. 2020. 300f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29032021-134630>. Acesso em: 04 out. 2024. p. 80).

Superada essa questão terminológica, diversos autores conceituam a cadeia de custódia no âmbito do direito processual penal, com pontos em comum que revelam sua uniformidade e características essenciais.

Geraldo Prado é considerado um dos pioneiros no estudo da cadeia de custódia no processo penal, sendo a sua obra, escrita em 2014, um marco doutrinário no Brasil¹⁴⁵ e seus ensinamentos base para o acórdão proferido no *Habeas Corpus* (HC) n.º 160.662, apontado como o primeiro precedente do Superior Tribunal de Justiça sobre este instituto jurídico¹⁴⁶. Em sua obra mais recente, Geraldo Prado define a cadeia de custódia como “método por meio do qual se pretende preservar a integridade do elemento probatório e assegurar sua autenticidade em contexto de investigação e processo”¹⁴⁷.

Outros doutrinadores corroboram esse entendimento definindo a cadeia de custódia como um procedimento formal e técnico destinado a registrar e manter a história cronológica dos elementos probatórios, com isso visando evitar qualquer interferência interna ou externa que possa comprometer sua integridade¹⁴⁸. Esse procedimento consiste em um conjunto de atos

¹⁴⁵ PRADO, Geraldo. **Prova penal e sistema de controles epistêmicos**: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

¹⁴⁶ “O *leading case* no Superior Tribunal de Justiça foi o HC n.º 160.662/RJ, da relatoria da Min. Assusete Magalhães, julgado em 18/02/2014 pela 6ª Turma [...]” (SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Comentários ao Pacote Anticrime**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. ISBN 9786559645077. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645077>. Acesso em: 08 out. 2024).

¹⁴⁷ PRADO, Geraldo. **A cadeia de custódia da prova no processo penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021. p. 162.

¹⁴⁸ Nesse sentido: “A *cadeia de custódia* é justamente designação pela qual é conhecido o dispositivo que pretende assegurar a integridade dos elementos probatórios. Trata-se de um processo usado para manter e documentar a história cronológica da evidência, e deve resultar em documentação formal no interior do processo” (MORAES, Ana Luisa Zago de. Prova penal: Da semiótica à importância da cadeia de custódia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 132, p. 117-138, jun. 2017); “[...] mecanismo garantidor da autenticação das evidências coletadas e examinadas, assegurando que correspondam ao caso investigado, sem que haja lugar para qualquer tipo de adulteração. Funciona, pois, como a documentação formal de um procedimento destinado a manter e documentar a história cronológica de uma evidência, evitando-se, assim, eventuais interferências internas e externas capazes de colocar em dúvida o resultado da atividade probatória” (LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 613); “Assim, por meio de um procedimento formal e técnico, garante-se que aquela evidência ou vestígio prossiga durante a investigação e instrução criminal sem qualquer interferência externa capaz de macular sua integridade e colocar em risco a licitude da prova. Em outras palavras, a cadeia de custódia visa assegurar a idoneidade da prova.” (DAVID, Ivana. Pacote Anticrime na prova do processo penal. In: BARROSO, Darlan; ARAUJO JUNIOR, Marco Antonio (coord.). **Lei Anticrime Comentada (13.964/2019)**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 96-103, p. 99); “A cadeia de custódia configura, assim, um procedimento regrado e formalizado, documentando toda a cronologia existencial daquela prova, para permitir a posterior validação em juízo e exercício do controle epistêmico” (MENDES, Soraia da Rosa; MARTÍNEZ, Ana Maria. **Pacote anticrime: comentários críticos à Lei 13.964/2019**. São Paulo: Atlas, 2020. p. 81); e “O termo *Cadeia de custódia* consiste, em termos gerais, em um mecanismo garantidor da autenticidade das evidências coletadas e examinadas, assegurando que correspondem ao caso investigado, sem que haja lugar para qualquer tipo de adulteração. Funciona, pois, como a documentação formal de um procedimento destinado a manter e documentar a história cronológica de uma evidência, evitando-se, assim, eventuais interferências internas e externas capazes de colocar em dúvida o resultado da atividade probatória, assegurando, assim, o rastreamento da evidência desde o local do crime até o Tribunal” (VALE, Ionilton Pereira do. Da cadeia de custódia no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 112, n. 1058, p. 219-235, 2023).

materiais sucessivos e ordenados, que registram, de forma detalhada, todos os indivíduos que tiveram contato com os elementos probatórios, desde sua obtenção, processamento, apreciação administrativa ou judicial, até sua eliminação¹⁴⁹.

Esses procedimentos asseguram a licitude do elemento probatório por meio (i) da identificação de quem, quando, onde e como ocorreu a sua obtenção e seu devido registro, manutenção e compartilhamento, e (ii) do dever de reprodução fiel do elemento probatório, sob pena da prática de ilícito penal, conforme os arts. 297, 298 e 304, do Código Penal¹⁵⁰.

Com base na definição legal e doutrinária da cadeia de custódia é possível identificar seus principais elementos: o registro documental (a documentação de toda a história cronológica do elemento probatório, desde sua obtenção, perpassando pela apreciação administrativa ou judicial, até sua eliminação), a rastreabilidade (possibilidade de apurar o *iter* percorrido pelo elemento probatório) e a integridade (dever de adotar procedimentos aptos a garantir a idoneidade, autenticidade e identidade do objeto probatório, impedindo qualquer tipo de interferência)¹⁵¹.

Em síntese, a cadeia de custódia é um procedimento formal caracterizado por um conjunto de atos materiais sucessivos e ordenados que visam documentar os indivíduos que tiveram contato com o elemento probatório, assegurando, assim, sua fiabilidade. A propósito, aqui se adotou a definição de fiabilidade probatória proposta por Geraldo Prado¹⁵²:

A fiabilidade probatória refere-se ao esquema de **ingresso do elemento probatório no procedimento** em cujo âmbito, posteriormente, este elemento poderá ser objeto de avaliação e diz muito especificamente com a questão dos **controles epistêmicos**, compreendidos nesta etapa como **“controles de entrada”**. A valoração da prova, seja para qualquer fim, por sua vez cuida da corroboração de uma hipótese e se consubstancia em um juízo de valor relativamente ao grau de convencimento alcançado pelo juiz a partir do exame de determinado elemento probatório. **Lógica e cronologicamente**, a questão da **valoração da prova é posterior à sua fiabilidade**. São coisas **diversas**, portanto, **saber** se um determinado elemento probatório está em condições de ser avaliado, ou seja, **se o elemento probatório pode ser objeto de avaliação**, e em caso de ser “avaliável”, saber que valor o juiz lhe atribui. A primeira atividade é denominada “fiabilidade probatória” (grifo nosso).

¹⁴⁹ “Trata-se, portanto, de um procedimento de documentação ininterrupta, desde o encontro da fonte de prova, até a sua juntada no processo, certificando onde, como e sob a custódia de quais pessoas e órgãos foram mantidos tais traços, vestígios ou coisas que interessam à reconstrução histórica dos fatos no processo, com a finalidade de garantia de sua identidade, integridade e autenticidade” (BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. RB-10.33).

¹⁵⁰ Falsificação de documento público e/ou particular e o seu uso.

¹⁵¹ FULLER, Paulo Henrique Aranda. Alterações ao Código de Processo Penal. 2. ed. In: JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patrícia; FULLER, Paulo Henrique Aranda; PARDAL, Rodrigo. **Lei anticrime comentada**: artigo por artigo. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. p. 36-84, p. 73-74; e DIAS FILHO, Claudemir Rodrigues. Cadeia de custódia: do local de crime ao trânsito em julgado; do vestígio à evidência. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 883, p. 436-451, 2009.

¹⁵² PRADO, Geraldo. **A cadeia de custódia da prova no processo penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021. p. 144.

Como se aborda no subcapítulo 4.4, o descumprimento da cadeia de custódia poderá ensejar a nulidade do elemento probatório e seu desentranhamento dos autos, impedindo a sua valoração por qualquer autoridade (administrativa ou judicial). Contudo a questão não é pacífica, havendo divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre a possibilidade de valoração de uma prova cuja cadeia de custódia foi violada.

4.2 Pressupostos e finalidades da cadeia de custódia

O processo administrativo corresponde à relação jurídica instaurada entre a acusado e a acusação em razão do exercício de determinada função pública, apta à produção de um ato jurídico, que possa constituir, modificar, ou extinguir determinada relação jurídica, inclusive, mediante a imposição de obrigações ou extinção/restrição de direitos. O processo instrumentaliza-se em determinado tempo e espaço e pela produção de atos materiais e jurídicos, sucessivos e ordenados, denominados procedimento¹⁵³. No Direito Administrativo Sancionador, o processo administrativo tem, dentre suas finalidades, controlar a produção dos atos administrativos¹⁵⁴ e garantir os direitos constitucionais asseguradas aos administrados acusados¹⁵⁵.

No âmbito do processo penal, em que, inicialmente, desenvolveu-se o instituto da cadeia de custódia, uma parte considerável dos elementos probatórios é produzida e/ou obtida fora do processo judicial, ou seja, sem a supervisão direta do juiz natural e sem o imediato exercício do contraditório e da ampla defesa pelas partes. Somente após sua produção, obtenção e processamento, esses elementos probatórios são apresentados ao juiz, à acusação e à defesa, o que demanda um controle rigoroso sobre sua origem e integridade para garantir sua validade no processo¹⁵⁶.

¹⁵³ PETIAN, Angélica. **Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 71.

¹⁵⁴ A importância do procedimento administrativo “[...] decorre do fato de ser *um meio apto a controlar o ‘iter’ de formação das decisões estatais, o que passou a ser um recurso extremamente necessário a partir da multiplicação e do aprofundamento das ingerências do Poder Público sobre a Sociedade*” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2016. p. 510).

¹⁵⁵ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 195.

¹⁵⁶ “[...] todo o procedimento que desembocará na prova, incluindo ela própria, desenvolver-se-á em ambiente extrajudicial. O juiz e as partes limitam-se a tomar ciência da prova, emperrando, sobremaneira, o contraditório em torno da validade do procedimento adotado, desde a apreensão dos bens periciados, passando pela forma de armazenamento (conservação) e pela ciência utilizada na elaboração do laudo. As dificuldades agigantavam-se ainda mais ante a ausência de protocolos legais a serem seguidos” (SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Comentários**

Nos últimos anos, intensificou-se o uso de métodos de investigação criminal que se desenvolvem sem a participação direta do acusado e do juiz, ocorrendo, em regra, fora do processo judicial. Geraldo Prado denomina esses procedimentos como “métodos ocultos de investigação”¹⁵⁷. A título de exemplo, o art. 3º da Lei Federal 12.850/2013, que define organização criminosa e estabelece os métodos de investigação criminal e obtenção de provas, lista diversos desses métodos legalmente previstos no ordenamento jurídico brasileiro, como: (i) colaboração premiada; (ii) captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos; (iii) ação controlada; (iv) acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais; (v) interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, conforme a legislação específica; (vi) afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal; (vii) infiltração de policiais; e (viii) cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações relevantes para a investigação ou instrução criminal.

Sob tal perspectiva é necessário que os métodos de investigação se desenvolvam sempre em respeito às garantias constitucionais asseguradas a todo e qualquer acusado, em especial os primados do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, e da proibição da prova ilícita, insculpidos no art. 5º, LIV¹⁵⁸, LV¹⁵⁹ e LVI¹⁶⁰, da Constituição da República.

O primado do devido processo legal pressupõe um processo conduzido por um juiz natural, no qual se asseguram o contraditório, a ampla defesa, e a presunção de inocência, mediante atos públicos e decisões devidamente fundamentadas¹⁶¹. Trata-se de um sobreprincípio, do qual decorrem as demais garantias processuais estabelecidas na Constituição da República¹⁶².

ao Pacote Anticrime. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. ISBN 9786559645077. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645077>. Acesso em: 08 out. 2024. p. 323).

¹⁵⁷ “A expansão dos métodos ocultos de investigação é a realidade das práticas de investigação criminal pelo menos nas duas últimas décadas. Em um cenário de tensão entre liberdade e segurança e sob a inspiração da retórica do risco, os Estados produzem normativas que acossam os direitos fundamentais visando ampliar os recursos à disposição da repressão penal. As pesquisas policiais são incrementadas com o emprego de métodos ocultos de investigação, autorizados judicialmente, como a interceptação telefônica e de e-mails, as escutas domiciliares e a infiltração de agentes, convertendo-se a prática em modelo de atuação preliminar” (PRADO, Geraldo. **Prova penal e sistema de controles epistêmicos**: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos. São Paulo: Marcial Pons, 2014. p. 51).

¹⁵⁸ “LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”.

¹⁵⁹ “LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”.

¹⁶⁰ “LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;”

¹⁶¹ BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. RB-1.12.

¹⁶² PETIAN, Angélica. **Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 164.

O primado do contraditório, decorrente do devido processo legal e do próprio Estado Democrático de Direito, assegura aos acusados – tanto na esfera judicial quanto administrativa – o direito de terem ciência do processo e apresentarem as suas razões, as quais devem ser apreciadas pela autoridade competente¹⁶³. Garante-se, dessa forma, um processo dialético.

O primado da ampla defesa compreende um conjunto de garantias essenciais destinado a assegurar que o acusado tenha plenas condições de defender seus interesses em qualquer processo administrativo ou judicial. Essas garantias incluem o direito de ser notificado formalmente sobre a acusação, com acesso irrestrito às informações e aos elementos probatórios, bem como a oportunidade de apresentar suas razões de fato e de direito antes e depois da prolação da decisão, as quais devem ser analisadas expressamente pela autoridade competente em decisão devidamente fundamentada¹⁶⁴.

A Lei Federal n.º 9.784/1999, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, assegura aos administrados o direito de formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente (art. 3º, II), sendo imprescindível que “o acusado seja intimado para defender-se dos fatos que lhe são imputados e não apenas de sua capitulação legal”¹⁶⁵.

Como decorrência direta do primado da ampla defesa é assegurado o direito de oferecer e produzir provas, conforme previsto na Constituição (art. 5º, LIV, LV) e na Lei Federal n.º 9.784/1999¹⁶⁶. Esse direito consiste na possibilidade de o acusado apresentar e produzir todo e qualquer elemento probatório lícito e pertinente antes da prolação da decisão, bem como de controlar a produção das provas realizada pela própria Administração¹⁶⁷. A esse respeito, Ada Pellegrini Grinover adverte que não possuem eficácia probatória os elementos colhidos sem que seja assegurado ao acusado o efetivo controle do procedimento adotado pela Administração¹⁶⁸.

¹⁶³ PETIAN, Angélica. **Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 172-174.

¹⁶⁴ GORDILLO, Agustín A. La Garantía de Defensa como Principio de Eficacia en el Procedimiento Administrativo. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 10, p. 16-24, 1969. p. 21-22; e BOTTALLO, Eduardo Domingos. **Curso de processo administrativo tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 40.

¹⁶⁵ PETIAN, Angélica. **Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 218.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 219.

¹⁶⁷ GORDILLO, Agustín A. La Garantía de Defensa como Principio de Eficacia en el Procedimiento Administrativo. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 10, p. 16-24, 1969. p. 22; e BOTTALLO, Eduardo Domingos. **Curso de processo administrativo tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 40.

¹⁶⁸ “[...] não têm eficácia probatória os elementos informativos se a respectiva colheita não contar com a possibilidade real e efetiva de participação dos interessados, em relação aos quais se pretende editar provimento de caráter vinculante que possa atingir a esfera jurídica de terceiros” (GRINOVER, Ada Pellegrini. As garantias constitucionais do processo administrativo sancionatório. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 125, p. 7-16, 2014. p. 10).

O concreto exercício do direito de defesa impõe que seja respeitada a isonomia processual (“paridade de armas”), na qual as partes (acusação e acusado) disponham das mesmas oportunidades para participar do processo, oferecendo argumentos, provas e contestando os elementos apresentados pela parte adversa, bem como o conhecimento integral das fontes dos elementos probatórios, sendo interdito o registro processual de apenas parte dos elementos informativos de interesse da acusação¹⁶⁹. Inclusive, o direito ao acesso integral dos elementos probatórios que embasarem a acusação foi consagrado pela Súmula Vinculante 14 do Supremo Tribunal Federal¹⁷⁰.

O primado da proibição da prova ilícita está plasmado expressamente no art. 5º, LVI, da Constituição Federal, no art. 157 do CPP¹⁷¹ e no art. 30 da Lei Federal n.º 9.784/1999¹⁷². À luz deste primado, consideram-se ilícitas as provas obtidas ou produzidas com a violação de normas jurídicas¹⁷³, destacando-se, entre essas, o direito constitucional ao sigilo das comunicações, bancário e fiscal (art. 5º, X e XII), os quais, contudo, podem ser quebrados mediante decisão judicial devidamente fundamentada.

Vê-se, portanto, que os primados do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, e da proibição da prova ilícita impõem os parâmetros que delimitam a produção e obtenção dos elementos probatórios, de tal maneira que as provas produzidas em desacordo com estes limites devem ser declaradas nulas e expurgadas do sistema normativo.

¹⁶⁹ PRADO, Geraldo. **Prova penal e sistema de controles epistêmicos**: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos. São Paulo: Marcial Pons, 2014. p. 51.

¹⁷⁰ “É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa”. Nessa toada, o Superior Tribunal de Justiça já firmou o entendimento de que “2. É dever do Estado a disponibilização da integralidade das conversas advindas nos autos de forma emprestada, sendo inadmissível a seleção pelas autoridades de persecução de partes dos áudios interceptados. 3. A apresentação de parcela do produto extraído dos áudios, cuja filtragem foi estabelecida sem a presença do defensor, acarreta ofensa ao princípio da paridade de armas e ao direito à prova, porquanto a pertinência do acervo probatório não pode ser realizado apenas pela acusação, na medida em que gera vantagem desarrazoada em detrimento da defesa” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. Recurso Especial nº 1.795.341. Relator Ministro Nefi Cordeiro. DJe 14/05/2019).

¹⁷¹ “Art. 157. São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais.

§ 1º São também inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas puderem ser obtidas por uma fonte independente das primeiras.

§ 2º Considera-se fonte independente aquela que por si só, seguindo os trâmites típicos e de praxe, próprios da investigação ou instrução criminal, seria capaz de conduzir ao fato objeto da prova.

§ 3º Preclusa a decisão de desentranhamento da prova declarada inadmissível, esta será inutilizada por decisão judicial, facultado às partes acompanhar o incidente.

§ 4º (VETADO)

§ 5º O juiz que conhecer do conteúdo da prova declarada inadmissível não poderá proferir a sentença ou acórdão.”.

¹⁷² “Art. 30. São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos”.

¹⁷³ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A Prova no Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2016. p. 183-184; e FRANCO, Fernão Borba. **Processo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 140.

Por conseguinte é preciso que seja assegurada a rastreabilidade dos elementos probatórios desde sua obtenção (ou produção), perpassando pelo seu processamento, armazenamento, eventual compartilhamento, valoração pela autoridade julgadora, até a sua eliminação. Isso permite o controle de todo o procedimento probatório pelo acusado, pela Administração Pública, e pelo Poder Judiciário, sendo de extrema importância considerando que parte dos elementos probatórios é obtida fora do processo administrativo ou judicial, sem a presença do acusado e da autoridade julgadora.

A cadeia de custódia, enquanto procedimento por meio do qual se formaliza o caminho percorrido pelo elemento probatório desde sua obtenção até a sua valoração pela autoridade julgadora, é o instituto jurídico que permite a rastreabilidade dos elementos probatórios e, consequentemente, seu controle pela Administração, pelos administrados e pelo Poder Judiciário. Dessa forma, esses princípios podem ser considerados como os pressupostos fundamentais desse instituto jurídico¹⁷⁴.

Após a conceituação da cadeia de custódia e de seus pressupostos, torna-se oportuno examinar suas finalidades, que se concentram na demonstração da autenticidade e integridade da fonte da prova. Essas finalidades visam assegurar o controle da atividade probatória e a preservação da validade do elemento durante todo o processo, permitindo, consequentemente, sua valoração pelas autoridades julgadoras.

A autenticidade e a integridade da fonte da prova são elementos fundamentais assegurados pelo procedimento de documentação da cadeia de custódia. A autenticidade refere-se à garantia de que a prova é genuína e corresponde à sua origem, assegurando que o objeto da perícia ou apresentado à autoridade julgadora seja o mesmo que foi coletado, armazenado e examinado. Já a integridade diz respeito à condição do elemento probatório em se manter íntegro, sem sofrer qualquer tipo de adulteração ou alteração em suas características, de modo que suas propriedades permaneçam as mesmas desde a coleta até o momento de sua valoração.

¹⁷⁴ “Seus fundamentos constitucionais são o direito à prova lícita, sob seu viés de proibição de insuficiência e sob seu viés de imperativo de tutela, e o direito à defesa efetiva. Por esses motivos - como se verá -, são ilícitos os elementos probatórios que não possuem uma rastreabilidade adequada: eles violam o devido processo legal, o contraditório, a integralidade da prova, a lealdade entre as partes e, principalmente - de maneira redundante - a vedação constitucional às provas ilícitas” (EDINGER, Carlos. Cadeia de custódia, rastreabilidade probatória. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 120, p. 237-257, maio/jun. 2016); e “A preservação da cadeia de custódia da prova é consectário natural do devido processo legal substancial (justo), presentes o contraditório e a ampla defesa, encerrando exigência que, antes de legal, é constitucional (art. 5º, LIV e LV, da CRFB/88)” (SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Comentários ao Pacote Anticrime**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. ISBN 9786559645077. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645077>. Acesso em: 08 out. 2024. p. 325).

Dessa forma, a cadeia de custódia assegura que a fonte da prova seja preservada quanto à sua autenticidade e integridade, garantindo a sua fiabilidade probatória¹⁷⁵. Em tal vertente, o Superior Tribunal de Justiça já firmou o entendimento de que este instituto jurídico tem a finalidade de “[...] garantir que o tratamento dos elementos probatórios, desde sua arrecadação até a análise pela autoridade judicial, seja idôneo e livre de qualquer interferência que possa macular a confiabilidade da prova”¹⁷⁶.

Em síntese, a cadeia de custódia (i) assegura as garantias constitucionais decorrentes dos primados do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da proibição da prova ilícita; e (ii) garante a autenticidade e a integridade da fonte da prova (genuinidade da origem do elemento probatório e manutenção das mesmas características desde sua obtenção, sem inferências internas ou externas), permitindo o controle dos atos investigatórios e atividade probatória pela Administração, pelos administrados e pelo Poder Judiciário, assegurando a fiabilidade do elemento probatório durante toda a persecução administrativa e judicial.

4.3 Responsabilidade pela preservação da cadeia de custódia

Diante dos pressupostos e finalidades da cadeia de custódia, surge a questão relacionada à responsabilidade pela implementação e conservação deste procedimento – intrinsecamente vinculado aos efeitos jurídicos decorrentes de sua quebra. Considerando a cadeia de custódia como uma sequência encadeada de indivíduos que tiveram contato com a fonte da prova, atribui-se a esses sujeitos de direito (pessoas físicas) a responsabilidade pela sua documentação, mediante o registro de sua identidade, o procedimento adotado, o motivo da intervenção, a data, a hora e o local em que o objeto foi deixado, garantindo a rastreabilidade e a integridade dos elementos probatórios¹⁷⁷.

No contexto das investigações criminais, como no caso do inquérito policial conduzido por órgãos oficiais, a responsabilidade pela implementação e manutenção da cadeia de custódia é dos agentes públicos que lidam com os elementos probatórios. Eles devem registrar e

¹⁷⁵ BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. RB-10.33.

¹⁷⁶ BRASIL. STJ. Sexta Turma. Agravo Regimental no Habeas Corpus 828.054, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, DJe 18/04/2024.

¹⁷⁷ OLIVEIRA, Rafael Serra. **Cadeia de custódia: admissibilidade e valoração da prova pericial de DNA**. 2020. 300f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29032021-134630>. Acesso em: 04 out. 2024. p. 108.

documentar adequadamente todas as informações essenciais sobre o estado e as circunstâncias em que os elementos probatórios foram encontrados e manipulados¹⁷⁸.

À luz dos arts. 158-A, § 2º, 158-C e 158-E, do CPP, o agente público que reconhecer um elemento como de potencial interesse para a produção da prova pericial será responsável por sua preservação, sendo que a coleta deve ser realizada, preferencialmente, por perito oficial, cabendo à central de custódia vinculada a órgão estatal específico a guarda e o controle dos vestígios, o que revela que a responsabilidade pela implementação e manutenção da cadeia de custódia é do poder público.

Sem prejuízo disso, deve-se expandir o exame dessa responsabilidade para além dos vestígios coletados em locais de crimes ou em vítimas, visto que a cadeia de custódia não se restringe, exclusivamente, a essa atividade investigatória e probatória. Trata-se, na verdade, de uma condição de validade para qualquer elemento probatório e para seus respectivos meios de produção, colheita, processamento e armazenamento¹⁷⁹.

A responsabilidade pela implantação e manutenção da cadeia de custódia ao poder público também decorre dos primados do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, e da proibição da prova ilícita. É dever do órgão acusador comprovar a cadeia de custódia de maneira completa e documentada, garantindo a integridade e a autenticidade dos elementos probatórios desde a sua colheita até a sua inserção no respectivo processo administrativo ou judicial¹⁸⁰.

Esta obrigação decorre, além dos sobreditos primados, do art. 9º do CPP, que estabelece a formalização documental de todos os procedimentos investigatórios e processuais, e da Resolução n.º 181 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que exige a documentação sucinta e circunstanciada de todas as diligências realizadas¹⁸¹. No âmbito da Administração Pública, o art. 22, § 1º, da Lei Federal n.º 9.784/1999 prescreve que os atos

¹⁷⁸ BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. RB-10.34.

¹⁷⁹ LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620609>. Acesso em: 04 out. 2024. p. 476.

¹⁸⁰ “Em outras palavras, mais do que um mero dever de documentação de atos, trato essa exigência, legalmente posta, por força constitucional, como a necessidade de que se possibilite o efetivo contraditório, sendo dever do órgão acusador e da polícia judiciária a disponibilização de recursos e meios que, mais do que possibilitar mero acesso a elementos de prova, tragam conteúdo íntegro, coerente e consistente - que possa ser rastreado e verificado, portanto -, dando azo a uma defesa efetiva a ser exercida” (EDINGER, Carlos. Cadeia de custódia, rastreabilidade probatória. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 120, p. 237-257, maio/jun. 2016).

¹⁸¹ SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Comentários ao Pacote Anticrime**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. ISBN 9786559645077. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645077>. Acesso em: 08 out. 2024.

processuais devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

Assim, sob o prisma dos princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e das normas processuais mencionadas, todas as atividades que compõem a fase de investigação devem ser formalizadas em um processo, permitindo o exercício efetivo do controle dos atos investigatórios pelo investigado ou acusado¹⁸².

A propósito, adotando a premissa de que a cadeia de custódia consiste no conjunto de procedimentos necessários para preservar a integridade e autenticidade das provas durante a fase investigatória, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que “a preservação da higidez dos elementos informativos obtidos nas diligências iniciais da persecução criminal constitui um dever inafastável do Estado-juiz, inclusive para torná-los acessíveis à defesa técnica”¹⁸³.

A preservação da cadeia de custódia também encontra respaldo em diplomas normativos voltados à integridade e autenticidade das informações, como a Lei Federal n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que disciplina o direito à informação plasmado no art. 5º, XXXIII¹⁸⁴, e art. 37, § 3º, II¹⁸⁵, ambos da Constituição da República, e a Lei Federal n.º 12.682/2012, que disciplina o procedimento de digitalização no âmbito das pessoas jurídicas de direito público e privado. Essas leis positivaram conceitos jurídicos que permitem um aprofundamento das questões relacionadas às informações sob a guarda do poder público.

Dentre esses conceitos, destacam-se os previstos no art. 4º, I, II, VII e VIII, da Lei Federal n.º 12.527/2011: informação (dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato); documento (unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato); autenticidade (qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema); e integridade (qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino). O art. 6º desse

¹⁸² Nessa toada: “[...] a investigação realizada sem a devida formalização nos autos do procedimento administrativo de apuração não possui validade, precisamente porque cerceia do investigado o direito de efetuar o controle sobre a legitimidade dos atos investigatórios” (TAVARES, Juarez; PRADO, Geraldo. **O Direito Penal e o Processo Penal no Estado de Direito: Análise de Casos**. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 89).

¹⁸³ BRASIL. STJ. Segunda Turma. ARE 1.343.875. AgR-segundo, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Diário da Justiça Eletrônico de 13/09/2022.

¹⁸⁴ “XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”.

¹⁸⁵ “§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;”.

mesmo diploma legal, por sua vez, prescreve que os órgãos e entidades do poder público devem assegurar a proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade.

Além disso, a Lei Federal n.º 12.682/2012 dispõe que o procedimento de digitalização deve ser realizado de forma a manter a integridade e autenticidade do documento digital, com o emprego de assinatura eletrônica (art. 3º, com redação dada pela Lei Federal n.º 14.129/2021 – “Lei do Governo Digital”), sendo que os meios de armazenamento dos documentos digitais deverão protegê-los de acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados (art. 3º, parágrafo único). Ademais, as pessoas jurídicas de direito público e privado que usufruem de meios eletrônicos para o armazenamento de documentos devem utilizar sistemas que permitam a localização precisa dos documentos, dessa forma, permitindo a posterior conferência da regularidade das etapas do procedimento de digitalização e armazenagem (art. 4º).

Por fim, nos casos em que os elementos probatórios são obtidos por meio de investigações realizadas por particulares ou investigações privadas, a responsabilidade pela documentação da cadeia de custódia é atribuída às pessoas envolvidas na coleta, manuseio, guarda e processamento desses elementos, até o momento que forem apresentados ao juízo. Contudo, ainda que terceiros sejam encarregados de registrar determinados elos da cadeia, a parte que introduziu a prova no processo será responsável por fornecer informações suficientes para permitir que tanto o juiz quanto a parte adversa possam autenticar sua validade¹⁸⁶.

4.4 Consequências da quebra da cadeia de custódia

O último tema relacionado à cadeia de custódia que merece destaque são os efeitos jurídicos decorrentes da inexistência ou da quebra da cadeia de custódia, o que corresponde à

¹⁸⁶ OLIVEIRA, Rafael Serra. **Cadeia de custódia: admissibilidade e valoração da prova pericial de DNA**. 2020. 300f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29032021-134630>. Acesso em: 04 out. 2024. p. 109. Ainda sobre este tema, vide: JANUÁRIO, Túlio Felipe Xavier. Cadeia de custódia da prova e investigações internas empresariais: possibilidades, exigibilidade e consequências processuais penais de sua violação. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 7, n. 2, p. 1453-1510, 2021. DOI: <https://doi.10.22197/rbdpp.v7i2.453>. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/453>. Acesso em: 20 nov. 2024; SILVA, Douglas Rodrigues da. Investigações corporativas e aproveitamento da prova no Processo Penal: o problema da quebra da cadeia de custódia. **Revista de Direito Penal Econômico e Compliance: RDPEC**, São Paulo, v. 3, n. 9, p. 53-82, jan./mar. 2022; e DANTAS, Luis Ricardo de Oliveira. Investigações corporativas e a prova no Processo Penal. **Revista de Direito Penal Econômico e Compliance: RDPEC**, São Paulo, v. 5, n. 17, p. 131-152, jan./mar. 2024.

ausência de um procedimento integral de registro¹⁸⁷. Essa questão torna-se ainda mais relevante devido à falta de uma definição legal específica sobre as consequências dessas falhas¹⁸⁸. A ausência de clareza legislativa tem fomentado debates na doutrina, particularmente quanto à admissibilidade ou à valoração dos elementos probatórios afetados pela quebra da cadeia de custódia¹⁸⁹.

A doutrina nacional apresenta duas correntes principais sobre as consequências da quebra da cadeia de custódia. A primeira entende que a quebra da cadeia de custódia deve ser resolvida no âmbito da admissibilidade, licitude ou validade da prova (conceitos esses que se referem aos controles de entrada do elemento probatório no sistema jurídico). Segundo essa vertente, a violação desse instituto jurídico resulta na inadmissibilidade, ilicitude ou invalidade da prova, conduzindo à sua exclusão do processo e, consequentemente, impedindo a sua valoração¹⁹⁰.

Isso porque, à luz do primado da proibição da prova ilícita, encartado no art. 5º, LVI, da Constituição, e do art. 157 do CPP, a quebra da cadeia de custódia enseja a nulidade da prova por ilicitude, resultando na exclusão dos elementos probatórios do processo, logo, proibida a sua valoração. A quebra inviabiliza que o material probatório seja objeto de procedimentos de comprovação e refutação, afrontando também os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, incluindo a paridade de armas e integralidade da fonte das provas¹⁹¹.

¹⁸⁷ “A configuração da quebra da cadeia de custódia pressupõe a existência de irregularidades no procedimento de colheita e conservação da prova [...]” (BRASIL. STJ. Quinta Turma. AgRg no Habeas Corpus nº 870.078. Relator Ministro Ribeiro Dantas, j. 02/09/2024).

¹⁸⁸ BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. RB-RB-10.35; e LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620609>. Acesso em: 04 out. 2024. p. 482.

¹⁸⁹ LOPES JÚNIOR, Aury; PINHO, Ana Cláudia Bastos de; ROSA, Alexandre Moraes da. **Pacote Anticrime: um ano depois. Análise da (in)eficácia das principais medidas penais e processuais implantadas pela Lei n. 13964/2019**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 35-36.

¹⁹⁰ “A violação a cadeia de custódia implica a impossibilidade de valoração da prova, configurando seu exame – de verificação da cadeia de custódia – um dos objetos do juízo de admissibilidade do meio de prova ou do meio de obtenção de prova, conforme o caso. As consequências jurídicas da quebra da cadeia de custódia não se submetem a juízo de *peso probatórios*, sequer de *relevância* da prova” (PRADO, Geraldo. **A cadeia de custódia da prova no processo penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021. p. 162).

¹⁹¹ Nesse sentido: “A contaminação que a quebra da cadeia de custódia das provas gera é disposta no art. 157 do CPP (LGL\1941\8), que estabelece a inadmissibilidade das provas derivadas das ilícitas, com exceção de quando existir o rompimento do nexo de causalidade entre umas e outras. O controle da inadmissibilidade probatória tem o mérito de incorporar efeito dissuasório que desestimula as agências repressivas quanto à tentação de recorrerem a práticas ilegais para obter a punição, conforme já analisado anteriormente” (MARGRAF, Alencar Frederico; PESCH, Natália Mendes. Garantias constitucionais na produção probatória e o descaso com a cadeia de custódia. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 106, p. 225-246, mar./abr. 2018); “A consequência jurídico-constitucional processual é, na nossa opinião e de acordo com o tecido jurídico português, de **inadmissibilidade da prova no processo** por força do n.º 8 do artigo 32.º da CRP, assim como se deve entender no Brasil, por força do *praeclarus* inciso LVI do artigo 5.º da CRFB, devendo a prova ser **considerada ilícita**, não

Além disso, por força do art. 157, § 1º, do CPP, que positivou a teoria dos frutos da árvore envenenada¹⁹², segundo a qual as provas derivadas de uma prova ilícita também são consideradas ilícitas – exceto quando não houver nexo de causalidade ou forem obtidas por uma fonte independente¹⁹³ –, é necessário verificar quais provas guardam vínculo com a prova obtida mediante a quebra da cadeia de custódia. Essas provas também devem ser declaradas ilícitas e desentranhadas do processo por se qualificarem como provas ilícitas por derivação¹⁹⁴.

admissível como prova meio, não valorável como prova resultado, devendo, por essa razão ser desentranhada do processo e jamais ser valorada como fonte de prova por força do *caput* do artigo 157.º do CPPB e artigo 126.º do CPP” (VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Cadeia de Custódia da Prova**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2020. p. 98); “A quebra ou perda da cadeia de custódia (*break on the chain of custody*) deve ser resolvida no plano da *inadmissibilidade*, que impede a valoração da prova e implica a sua exclusão do processo (art. 5º, LVI, da CF, e art. 157, *caput*, do CPP): trata-se de ilicitude superveniente à obtenção da prova. Entendemos que a apreciação da questão não pode ser diferida ou postergada para a fase da valoração da prova, pois a quebra da cadeia de custódia impede a sujeição do material probatório remanescente aos procedimentos de comprovação e refutação (insuficiência probatória), subtraindo do acusado as possibilidades de defesa, contrariedade e conhecimento da integralidade das fontes de prova (paridade de armas e devido processo legal)” (FULLER, Paulo Henrique Aranda. Alterações ao Código de Processo Penal. 2. ed. In: JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patrícia; FULLER, Paulo Henrique Aranda; PARDAL, Rodrigo. **Lei anticrime comentada**: artigo por artigo. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. p. 36-84, p. 75); e “A quebra da cadeia de custódia faz com que ela seja considerada uma prova ilícita, na medida em que, na dicção do art. 157 do CPP, viola normas legais (CPP). Sendo prova ilícita, não deve ser admitida (esbarra no filtro de admissibilidade, que é o segundo momento da prova), mas se já estiver incorporada ao processo (quando a quebra é detectada posteriormente ao ingresso, por exemplo, ou se produz no curso do próprio processo), deve ser declarada ilícita, desentranhada e proibida a valoração probatória” LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620609>. Acesso em: 04 out. 2024. p. 482).

¹⁹² “A ilicitude das provas obtidas de forma irregular contamina todos os atos processuais subsequentes, sendo aplicável a teoria dos frutos da árvore envenenada, conforme art. 157, § 1º, do CPP” (BRASIL. STJ. Quinta Turma. HC 846.600. Relª. Minª. Daniela Teixeira. DJe 05/11/2024). Esse entendimento também foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, ao consignar: “1. As provas ilícitas, bem como todas aquelas delas derivadas, são constitucionalmente inadmissíveis, mesmo quando reconduzidas aos autos de forma indireta, devendo, pois, serem desentranhadas do processo, não tendo, porém, o condão de anulá-lo, permanecendo válidas as demais provas lícitas e autônomas delas não decorrentes, ou ainda, que também decorreram de outras fontes, além da própria prova ilícita; garantindo-se, pois, a licitude da prova derivada da ilícita, quando, conforme salientado pelo Ministro EROS GRAU, ‘*arrimada em elementos probatórios coligidos antes de sua juntada aos autos*’. 2. Assentou o Superior Tribunal de Justiça que, em matéria de provas ilícitas, o art. 157, § 1º, do Código de Processo Penal, com a redação dada pela Lei n. 11.690/2008, excepciona a adoção da teoria dos frutos da árvore envenenada na hipótese em que os demais elementos probatórios não estiverem vinculados àquele cuja ilicitude foi reconhecida” (BRASIL. STF. Primeira Turma. Ag. Reg. no HC 156.157. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DJe 19/11/2018).

¹⁹³ “Em decorrência da ilicitude das provas obtidas, deve-se anular a ação penal desde o início, com base na teoria dos frutos da árvore envenenada, sem prejuízo do oferecimento de nova denúncia fundada em provas lícitas e supervenientes.” (BRASIL. STJ. Quinta Turma. AgRg no HC 812614. Relª. Minª. Daniela Teixeira. DJe 16/10/2024).

¹⁹⁴ “De qualquer forma, observa-se que a cadeia de custódia violada gerará a exclusão do material probatório colhido sem o respeito aos procedimentos legais existentes, de modo que naturalmente não poderá ser objeto de qualquer valoração pelo magistrado. Além disso, deve-se examinar, ainda, quais eventuais provas decorrentes daquela considerada ilícita deverão ser excluídas do processo, sem a possibilidade de emprego, comprovando-se a diligência que deve ser empregada pelas autoridades legais em relação à prova. Conforme Lopes Jr. e J. Gloeckner ‘acolhendo-se a doutrina da contaminação dos frutos da árvore envenenada – *fruits of the poisonous tree* –, necessariamente teremos de reconhecer que as provas ilícitas (inclusive por derivação) devem ser consideradas nulas independentemente do momento em que foram produzidas.’. Diante disso, sobrevivendo a quebra da cadeia de custódia da prova, ou seja, a inexistência ou imprecisão na reconstrução do dado ou elemento probatório levará à conclusão de que se trata de prova ilícita, nos termos do art. 5º, LVI, da Constituição Federal e art. 157 do Código de Processo Penal, e a necessidade de exclusão física. Por fim, caso se verifique que os elementos probatórios produzidos posteriormente guardam direta e imediata vinculação com a prova obtida mediante violação à cadeia

Assim, quando reconhecida a quebra da cadeia de custódia, o juízo responsável pela fase probatória deve avaliar o conjunto fático probatório, por conseguinte, excluindo as provas diretamente relacionadas e mantendo as obtidas de maneira autônoma.

Outra corrente doutrinária, no entanto, entende que a existência de vícios na cadeia de custódia não necessariamente acarreta a inadmissibilidade da prova, devendo a questão ser resolvida no momento da valoração¹⁹⁵, particularmente, “no caso em que haja apenas omissões ou irregularidades leves, sem que haja indicativos concretos de que a fonte de prova possa ter sido modificada, adulterada ou substituída”¹⁹⁶. Para esta corrente, a ausência de consequências legais definidas para a violação da cadeia de custódia implica na necessidade de uma análise caso a caso, avaliando-se se a integridade da prova foi de fato comprometida, desse modo, permitindo ao juiz ponderar a confiabilidade do resultado da prova¹⁹⁷.

Em resumo, a doutrina nacional não apresenta consenso sobre os efeitos jurídicos da quebra da cadeia de custódia, dividindo-se em duas vertentes. A primeira defende que a quebra se situa no campo da admissibilidade, logo, levando à ilicitude da prova e sua exclusão do processo. Já a segunda corrente entende que a irregularidade pode não afetar a admissibilidade, sendo um fator a ser analisado no momento da valoração da prova, desde que a integridade do material probatório não tenha sido comprometida de maneira significativa.

de custódia da prova, subsistirá o vício originário que contaminará todos os elementos informativos oriundos da atividade persecutória do Estado” (DE MENEZES, Isabela Aparecida; BORRI, Luiz Antonio; SOARES, Rafael Junior. A quebra da cadeia de custódia da prova e seus desdobramentos no processo penal brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 4, n. 1, p. 277-300, 2018. p. 294-295).

¹⁹⁵ Nesse sentido: “[...] defende-se que as irregularidades da cadeia de custódia não são aptas a causar a ilicitude da prova, devendo o problema ser resolvido, com redobrado cuidado e muito maior esforço justificativo, no momento da valoração” (BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. RB-10.35); e “[...] não seguir a cadeia de custódia, por alguma razão, cuida-se de nulidade relativa, dependente de prova do prejuízo pela parte interessada” (NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649280>. Acesso em: 08 out. 2024).

¹⁹⁶ BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. RB-10.35.

¹⁹⁷ “A lei também não fixou consequências para o descumprimento das regras da cadeia de custódia. A eventual configuração de violação do todo ou de parte do procedimento estabelecido em lei não pode gerar inadmissibilidade automática da prova – isso porque o instrumental agora instituído processualmente deve ser entendido como mecanismo para averiguação da prestabilidade ou não do meio de prova, e essa conclusão não pode se dar de forma automática, dependendo sempre de uma apreciação à luz do caso concreto. Tanto nos países de sistema romano-germânico como nos países de *Common Law* o descumprimento de algumas das regras de cadeia de custódia, principalmente se forem atos isolados, não geram automaticamente a exclusão da prova. É imperioso avaliar, portanto, se eventual descumprimento teria comprometido a integridade da prova. O procedimento agora estabelecido em lei permitirá ao juiz, quando sustentada eventual violação da cadeia de custódia, sopesar a confiabilidade do resultado da prova, e efetuar a verificação da autenticidade segundo seu livre convencimento motivado (art. 155, CPP), tratando-se não de uma questão de admissibilidade, mas sim de valoração probatória” (MAGNO, Levy Emanuel; COMPLOIER, Mylene. Cadeia de custódia da prova penal. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, Ano, v. 22, p. 195-219, 2021. p. 218-219).

Em pesquisa à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, verificou-se que os Tribunais Superiores já foram instados a manifestar-se no que concerne ao tema da cadeia de custódia, especialmente o STJ, órgão responsável por uniformizar a interpretação das normas infraconstitucionais e, portanto, competente para fixar o conteúdo, sentido e alcance da cadeia de custódia prevista no CPP, conforme previsto no art. 103, III, da Constituição¹⁹⁸.

No que se refere ao Superior Tribunal de Justiça, o primeiro precedente relevante sobre a cadeia de custódia foi estabelecido no julgamento do HC n.º 160.662, de 2014¹⁹⁹. Nesse caso, a 6ª Turma do STJ declarou a nulidade das provas, mesmo reconhecendo que estas haviam sido obtidas lícitamente. O acórdão fundamentou-se na ausência de preservação integral dos elementos probatórios pela autoridade competente, reconhecendo-se a perda da cadeia de custódia.

Inicialmente, o STJ considerou válida a quebra do sigilo telefônico e a interceptação telemática, ao concluir que a decisão judicial que autorizou esses meios de prova estava devidamente fundamentada e respaldada por uma investigação policial. Assim, os elementos probatórios obtidos por esses métodos foram considerados legítimos e integravam o sistema positivo, podendo ser utilizados como base para a constituição, modificação ou extinção de relações jurídicas. No entanto, apesar de reconhecer a validade inicial da produção da prova, o STJ constatou que houve uma quebra na cadeia de custódia. Parte das provas obtidas a partir da interceptação telemática foi extraviada pela Polícia Federal, e o conteúdo dos áudios telefônicos não foi disponibilizado conforme captado, havendo descontinuidade que comprometia sua integridade.

Nesse contexto, uma vez que não era possível garantir a integralidade e a segurança da prova produzida por meio da interceptação telefônica, o STJ declarou a nulidade dessas provas, determinando o desentranhamento integral do material probatório e a análise da existência de ilicitude por derivação. Tal decisão embasou-se nos seguintes fundamentos jurídicos: (i) Súmula Vinculante 14 do STF; (ii) afronta aos princípios da unidade e da comunhão da prova,

¹⁹⁸ “Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: [...] III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; e c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal”.

¹⁹⁹ SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Comentários ao Pacote Anticrime**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. ISBN 9786559645077. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645077>. Acesso em: 08 out. 2024.

contraditório, ampla defesa e devido processo legal; e (iii) dever de garantia da paridade de armas entre as partes²⁰⁰.

Após a positivação expressa da cadeia de custódia pela Lei Federal n.º 13.964/2019, o Superior Tribunal de Justiça reafirmou que a cadeia de custódia visa assegurar a todos os acusados o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e o direito à prova lícita, dessa maneira, abrangendo todo o caminho percorrido pela prova até sua apreciação pelo magistrado, de modo que qualquer interferência nesse trâmite processual possa comprometer sua validade, resultando na sua imprestabilidade²⁰¹.

Assim como parte da doutrina, também há uma vertente da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que adota o entendimento de que, diante da ausência de critérios objetivos e de uma definição legal específica sobre as consequências jurídicas da quebra da cadeia de custódia, cabe à autoridade julgadora ponderar as irregularidades constatadas com os demais elementos probatórios, avaliando se a confiabilidade da prova foi comprometida. Esse entendimento reconhece que, apesar de o legislador ter estabelecido detalhadamente, nos arts. 158-A a 158-F do CPP, como se deve preservar a cadeia de custódia da prova, a definição precisa de quando ocorre a quebra e suas repercussões jurídicas para o processo penal não foram abordadas de maneira explícita, deixando a cargo do magistrado essa avaliação. Dessa forma, as irregularidades na cadeia de custódia podem não levar, necessariamente, à imprestabilidade da prova, sendo necessário sopesar, caso a caso, se tais irregularidades comprometem a integridade e a validade do elemento probatório²⁰².

²⁰⁰ A propósito, pinça-se trecho deste acórdão: “[...] o desaparecimento de parte da prova, resultante da quebra de sigilo telemático, torna-a imprestável, considerando-se a impossibilidade de a defesa, após a denúncia, confrontá-la, mediante o acesso integral do material, em violação ao princípio da comunhão da prova, inviabilizando, assim, o exercício do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. O princípio do devido processo legal, consagrado no art. 5º, LIV, da Constituição Federal, assegura a observância de ritos e formas previstos para os atos processuais, impondo, assim, limites à atividade instrutória, somente reputando válida a prova produzida em conformidade com as normas previamente estabelecidas”.

²⁰¹ BRASIL. STJ. Quinta Turma. Habeas Corpus nº 77.836. Rel. Min Ribeiro Dantas. DJe 12/02/2019; e BRASIL. STJ. Quinta Turma. AgReg 2.424.997. Rel. Min. Ribeiro Dantas. DJe 27/02/2024.

²⁰² Nesse sentido: “Se é certo que, por um lado, o legislador trouxe, nos arts. 158-A a 158-F do CPP, determinações extremamente detalhadas de como se deve preservar a cadeia de custódia da prova, também é certo que, por outro, ficou-se em silêncio em relação aos critérios objetivos para definir quando ocorre a quebra da cadeia de custódia e quais as consequências jurídicas, para o processo penal, dessa quebra ou do descumprimento de um desses dispositivos legais. No âmbito da doutrina, as soluções apresentadas são as mais diversas. [...] Mostra-se mais adequada a posição que sustenta que as irregularidades constantes da cadeia de custódia devem ser sopesadas pelo magistrado com todos os elementos produzidos na instrução, a fim de aferir se a prova é confiável.” (BRASIL. STJ. Sexta Turma. Habeas Corpus nº 653.515. Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz. DJe 01/02/2022); “A questão da quebra na cadeia de custódia é hoje expressamente tratada nos arts. 158-A a 158-F do Código de Processo Penal, os quais trazem determinações extremamente detalhadas de como se deveria preservar a prova desde o seu encontro até o ulterior armazenamento e análise. Deixa-se, contudo, a cargo do julgador, em cada caso, definir as consequências jurídicas do eventual descumprimento dos dispositivos legais.” (BRASIL. STJ. Quinta Turma. AgRg no AgRg no Habeas Corpus nº 843.649. Relator Ministro Messod Azulay Neto. DJe 12/08/2024); e “O instituto da quebra da cadeia de custódia refere-se à idoneidade do caminho que deve ser percorrido pela prova

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, quando provocado, firmou o entendimento de que, na hipótese de descumprimento de norma que estabelece a manutenção da cadeia de custódia, a autoridade judicial deve declarar a ilicitude da prova produzida por afronta ao primado da proibição da prova ilícita, previsto no art. 5º, LVI, da Constituição, eis que ausente garantias que possibilitem a averiguação da validade da prova. A inexistência de procedimentos que garantam a legitimidade e autenticidade dos elementos probatórios colhidos durante a investigação também impedem o exercício do direito à ampla defesa²⁰³.

Portanto, as consequências jurídicas da quebra da cadeia de custódia também não são unânimes na jurisprudência, bifurcando-se nas mesmas correntes já exploradas na abordagem doutrinária. Sendo que a primeira defende que a violação da cadeia de custódia deve ser resolvida no âmbito da admissibilidade, o que implica na nulidade e exclusão da prova por ilicitude²⁰⁴. Já a segunda corrente argumenta que eventuais irregularidades na cadeia de custódia não necessariamente tornam a prova inadmissível, devendo ser analisadas no momento da valoração, desde que a integridade do material probatório não tenha sido comprometida de maneira substancial.

Diante do conceito, dos pressupostos e das finalidades da cadeia de custódia, assim como da responsabilidade por sua implementação e manutenção e das consequências jurídicas decorrentes de sua quebra, evidencia-se a relevância da aplicação desse instituto jurídico nos

até sua análise pelo magistrado, e uma vez ocorrida qualquer interferência durante o trâmite processual, esta pode implicar, mas não necessariamente, a sua imprestabilidade” (BRASIL. STJ. Sexta Turma. AgRg no RHC nº 147.885, Relator Desembargador Convocado do TRF 1ª Região Olindo Menezes. DJe 13/12/2021). Nessa toada, também: BRASIL. STJ. Quinta Turma. AgRg no HC nº 827.023. Relator Ministro Joel Ilan Paciornik, j. em 09/10/2023; e BRASIL. STJ. Sexta Turma. Recurso em Habeas Corpus nº 174.325. Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, j. em 06/11/2024.

²⁰³ BRASIL. STF. Segunda Turma. Habeas Corpus 214.908. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJe 27/09/2022. A propósito, pinça-se trecho do voto do Min. Nunes Marques, que acompanhou o relator: “Cabe anotar, por isso mesmo, a importância da observação da cadeia de custódia, com o objetivo de manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado, de modo a assegurar seu rastreamento em todas as etapas de reconhecimento, isolamento, fixação, coleta, acondicionamento, transporte, recebimento, processamento, armazenamento e descarte, em consonância com o disposto nos arts. 158-A a 158-E do Código de Processo Penal. O dever de observância desse conjunto legal de procedimentos para a válida coleta de dados na fase investigatória, com o objetivo de resguardar a legitimidade e autenticidade dos elementos extraídos e, assim, possibilitar a ampla defesa do acusado, também foi ressaltado pelo Ministro Relator ao destacar que, “em casos de descumprimento da norma que estabelece a manutenção da cadeia de custódia da prova, não resta outra solução à autoridade judicial além de declarar a ilicitude da prova produzida em virtude da violação ao dispositivo previsto pelo art. 5º, LVI, da CF/88 (“são proibidas, no processo, as provas obtidas por meio ilícito”), tendo em vista a ausência de garantias epistêmicas que possibilitem a averiguação da validade da prova”.

²⁰⁴ “[...] verificou-se que a impossibilidade de reconstituição da prova cuja cadeia de custódia foi vulnerada conduz ao reconhecimento da ilicitude probatória, mesmo porque restará inviabilizado o direito ao contraditório e o direito à prova, notadamente pela impossibilidade de contraditar a prova. Finalmente, a ilicitude probatória implicará na incidência das regras do art. 5º, inc. LVI, da Constituição Federal e art. 157, do Código de Processo Penal, devendo ser determinado seu desentranhamento dos autos, bem como, de todos os elementos dela derivados” (BORRI, Luiz Antonio; SOARES, Rafael Junior. Da ilicitude da prova em razão da quebra da cadeia de custódia. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 15, p. 73-82, 2020. p. 80).

acordos de leniência previstos na LPAE. A cadeia de custódia não apenas assegura a fiabilidade dos elementos probatórios obtidos por meio desses ajustes, mas também resguarda os primados do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e do direito à prova lícita. Esses aspectos são fundamentais tanto nos procedimentos administrativos de investigação e responsabilização quanto nas medidas judiciais que se fundamentam nas informações e documentos probatórios colhidos no âmbito dos acordos de leniência, como é detalhado no próximo capítulo.

5 A CADEIA DE CUSTÓDIA NO ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI DE PROIBIDADE ADMINISTRATIVA EMPRESARIAL

5.1 A aplicação da cadeia de custódia no Direito Administrativo Sancionador

As competências e os instrumentos jurídicos previstos na Lei Federal n.º 12.846/2013, no Decreto Federal 11.129/2022 e nas legislações correlatas – entre eles, a investigação preliminar, o processo administrativo de responsabilização (PAR), e o acordo de leniência – integram o âmbito do Direito Administrativo Sancionador (DAS)²⁰⁵. O fundamento do DAS está diretamente relacionado ao Estado Democrático de Direito e à legitimidade da ação estatal, os quais impõem a observância de princípios que assegurem os direitos dos administrados, como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, e a proibição da prova ilícita²⁰⁶. Esses princípios devem ser observados tanto na constituição do fato jurídico quanto na aplicação da correspondente sanção, sob pena de a ação estatal ser considerada ilegítima e arbitrária²⁰⁷.

O exercício da competência sancionadora pelo Estado exige a formalização de um processo administrativo²⁰⁸, conceituado como a relação jurídica instituída entre as partes que compõem a constituição do ato administrativo, no exercício da função administrativa, sendo instrumentalizado por meio de uma sequência de atos relativamente autônomos, sujeitos ao exame do Poder Judiciário²⁰⁹, no qual se observe os sobreditos princípios constitucionais²¹⁰.

²⁰⁵ RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 65; e JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 361.

²⁰⁶ “[...] o reconhecimento de que o processo representa instrumento constitucional de atuação de todos os poderes estatais faz resultar a formação de um *núcleo constitucional comum de processualidade*, robustecendo a concepção do processo como garantia constitucional. Como a competência administrativa sancionadora é exercida por meio de processo, nele devem estar presentes as garantias atinentes ao devido processo legal (art. 5º, LIV), ao contraditório, à ampla defesa (art. 5º, LV) e à licitude das provas (art. 5º, LVI)” (MOTTA, Fabrício; Anyfantis, Spiridon Nicofotis. Comentários ao art. 5º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 99-131. p. 104).

²⁰⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Direito Público: RBDP**, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013. p. 9.

²⁰⁸ “O sancionamento tem de ser produzido segundo rigoroso processo administrativo, no qual se adotarão garantias de extrema relevância em prol do acusado. Ademais, não se admitirão punições fundadas em meros indícios do evento ilícito imputado” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024).

²⁰⁹ Especificamente, os processos administrativos sancionadores “[...] objetivam impor uma consequência negativa atribuída pelo ordenamento jurídico ao sujeito que não cumpre o comportamento por ele previamente determinado” (PETIAN, Angélica. **Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 109).

²¹⁰ Além da observância obrigatório destes primados, Celso Antônio Bandeira de Mello expõe um duplo objetivo do processo administrativo: (i) resguardar o administrado, ao possibilitar que seja ouvido antes da decisão que lhe

O processo administrativo sancionador tem como objetivos a apuração de fatos, a recomposição da normalidade administrativa e, eventualmente, a aplicação de sanções aos sujeitos que descumpriram os deveres previamente estabelecidos pelo ordenamento jurídico²¹¹. Para tanto, deve observar uma sequência ordenada de atos, por meio dos quais se legitima o exercício do poder estatal sancionador, assegurando, concomitantemente, os direitos e garantias individuais, bem como o controle da produção dos atos administrativos sancionadores.

A aplicação do regime da cadeia de custódia, inicialmente positivado no Código de Processo Penal, aos instrumentos jurídicos regidos pela Lei de Probidade Administrativa Empresarial, perpassa pela relação entre o Direito Processual Penal e o Direito Administrativo Sancionador. Ao longo dos anos, os operadores do Direito têm analisado a incidência dos princípios constitucionais desenvolvidos no âmbito do Direito Processual Penal, sob a perspectiva do DAS²¹².

Diante da ausência de distinção ontológica entre o ilícito penal e o ilícito administrativo²¹³, consolidou-se uma corrente doutrinária que defende a concepção de um único

afetar, estabelecendo um controle da produção do ato administrativo “desde dentro”, ao invés de apenas, posteriormente, pelo Poder Judiciário; e (ii) implementar uma atuação mais clarividente, no sentido de que “a Administração não se faz de costas para os interessados” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2016. p 513-514). Por sua vez, Odete Medauar assinala que as finalidades do processo administrativo são: (i) garantir a esfera jurídica dos administrados, tutelando direitos que os atos administrativos podem afetar; (ii) aperfeiçoar o conteúdo das decisões, ao fundamento de que “os interessados são ouvidos, apresentam argumentos e provas, oferecem informações. Contribuem, portanto, para a determinação do fato ou da situação objeto do processo”; (iii) legitimar o poder, no sentido de que a característica imperatividade do poder estatal deve se desenvolver “[...] em termos de paridade e imparcialidade no processo preordenado”, para não ser unilateral e opressivo; (iv) melhorar o desempenho da função, pois o incorreto exercício geralmente decorre da insuficiência de conhecimento e dados da questão; (v) implementar a justiça na administração, ao viabilizar o sopesamento dos diversos interesses imbricados numa situação; (vi) aproximar a administração e cidadãos, afastando a ideia de posição de defesa do administrado perante o poder público; (vii) sistematizar as atuações administrativas, simplificando as práticas no âmbito da Administração e permitindo o administrado conhecer os meios de exercício das funções administrativas. conhecimento sobre (“Sob o ângulo da Administração, representa meio de simplificar práticas [...]”; e “Para o administrado, permite o conhecimento do modo de exercício de funções administrativas [...]”); e (viii) facilitar o controle da Administração (MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 195-197).

²¹¹ “[...] conceitua-se o processo administrativo sancionador como a relação jurídica estabelecida entre a Administração Pública e o particular, detendo este a prerrogativa da mais ampla participação na formação do ato administrativo conclusivo, instrumentalizado por uma sucessão ordenada de atos processuais, tendo por escopo principal a apuração de fatos e a desejável recomposição da normalidade administrativa porventura abalada, com a eventual possibilidade de aplicação da sanção administrativa.” (RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 68).

²¹² A propósito, José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti apontam como um dos fatores responsáveis pelo desenvolvimento teórico do DAS no Brasil “[...] o estudo da aplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição para o Direito Penal (DP) ao campo do DAS, considerando a sua singularidade” (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, Ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. p. 88-89).

²¹³ Sobre as similaridades e diferenças entre as infrações administrativas e penais, destacam-se os seguintes estudos: HUNGRIA, Nelson. **Ilícito administrativo e ilícito penal**. **Revista de Direito Administrativo – RDA**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 24, 1945. Disponível em:

ius puniendi estatal. Esse conceito refere-se à concepção de que o poder punitivo do Estado, embora exercido em esferas distintas – como a penal e administrativa –, deriva de uma mesma fonte, dessa maneira, estando subordinado aos mesmos princípios e garantias constitucionais²¹⁴.

O Superior Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança 21.645²¹⁵, entendeu que as sanções administrativas compõem o exercício da atividade punitiva da Administração, as quais se caracterizam como atos materialmente jurisdicionais, razão pela qual estão submetidas obrigatoriamente a todas as garantias subjetivas consagradas no Processo Penal contemporâneo.

Em regra, tanto no Direito Penal e Processual Penal quanto no Direito Administrativo Sancionador, uma das possibilidades é a restrição ou supressão dos direitos dos acusados por atos jurídicos editados pelo poder estatal, sendo necessário assegurar as garantias mínimas previstas na Constituição aos particulares por meio de um processo administrativo e/ou judicial²¹⁶.

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8302/7076>>. Acesso em: 24 nov. 2024; FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 53-62; VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 30-34; GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 2014; e FREIRE, André Luiz. Direito Público Sancionador. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 64-86. p. 77-78.

²¹⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 123-131.

²¹⁵ STJ, 1ª Seção, MS 21.645, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe. 30/09/2015.

²¹⁶ No Direito Administrativo: “Pode-se conceituar a *intervenção sancionatória* como uma modalidade de *intervenção concreta do Estado na propriedade e na atividade privadas, limitativa ou expropriatória, permanente ou transitoriamente imposta e indelegável, destinada a compelir remissos e infratores ao cumprimento de preceitos legais*. Diante do descumprimento, por parte do administrado, de normas legais ou de normas ou comandos administrativos fundados na lei, abre-se à Administração a possibilidade de *constrangê-lo* à sua observância, seja atuando diretamente sobre a *propriedade* do infrator, seja, alternativa ou conjuntamente, sobre sua *atividade*, tanto no sentido de reduzir, tanto no de impedir, temporária ou permanentemente, o exercício de direitos, ou, se exercitada em grau extremo e excepcional, de desconstituir-lhe o próprio direito. Trata-se, pois, de *atuação vinculada*, concreta e, em regra, executória, pois apenas no caso de imposição de *multa* a Administração deverá recorrer ao Judiciário, não mais, porém, para *aplicá-la*, mas para *executá-la*, de modo a alcançar o patrimônio do devedor. É exigência constitucional que essa *imposição administrativa* seja *motivada* e precedida de *ampla defesa* (art. 5.º, LV, e art. 93, X, por inferência), salvo quando seu retardo puser em perigo ou causar prejuízo maior ao interesse público especificamente tutelado” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. E-book. p. 427. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 24 nov. 2024). No Direito Penal e Processual Penal: “O direito penal, formador do corpo de leis voltado à fixação dos limites do poder punitivo estatal, somente se realiza, no Estado Democrático de Direito, por meio de regras previamente estabelecidas, com o fim de cercear os eventuais abusos cometidos pelo Estado. Vale ressaltar constituir a principal meta do direito penal tutelar a liberdade, impondo regras precisas e detalhadas, para que se possa cerceá-la. Logo, não se trata de um ramo jurídico encarregado unicamente da punição, como pensam alguns. Ao contrário, seus instrumentos jurídicos constituem o molde ideal do Estado Democrático de Direito para *punir com equilíbrio*, visando ao bem-estar da sociedade e também daquele que sofreu a sanção. O direito processual penal é o corpo de normas jurídicas com a finalidade de regular o modo, os meios e os órgãos encarregados de punir do Estado, realizando-se por intermédio do Poder Judiciário, constitucionalmente incumbido de aplicar a lei ao caso concreto. É o ramo das ciências criminais cuja meta é permitir a aplicação de vários dos princípios constitucionais,

A existência de um único *ius puniendi* do Estado, contudo, não representa entendimento pacífico na doutrina, tampouco na jurisprudência, que considera inviável a simples transposição do regime jurídico do Direito Processual Penal ao DAS. Não obstante ambos compartilhem o mesmo propósito de reprimir condutas ilícitas, a aplicação das normas penais e processuais penais ao Direito Administrativo Sancionador deve ocorrer de forma cautelosa, mormente considerando as diferenças entre esses regimes²¹⁷.

A propósito, por força do julgamento do ARE 843.989, em sede de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a autonomia funcional e normativa das esferas penal e administrativa, reconhecendo que, embora ambas representem expressões do poder punitivo estatal, operam com finalidades e regimes próprios, sendo-lhes comuns apenas alguns princípios constitucionais – como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa²¹⁸.

Assim, mesmo afastando a teoria do *ius puniendi* unitário, há consenso quanto à necessidade de assegurar os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da proibição da prova ilícita no DAS²¹⁹. Tais princípios, por sua natureza fundamental, embasam toda a ação estatal, seja ela penal ou administrativa. No campo da legislação infraconstitucional, o art. 3º do CPP²²⁰ e o art. 4º da Lei de Introdução às

consagradores de garantias humanas fundamentais, servindo de anteparo entre a pretensão punitiva estatal, advinda do direito penal, e a liberdade do acusado, direito individual” (NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649280> Acesso em: 24 nov. 2024. p. 20-21).

²¹⁷ Nesse sentido, vide: COSTA, Helena Regina Lobo. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador**: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada. 2013. 261f. Tese (Livres-docência em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia, São Paulo, 2013. p. 137-178; e OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 131-148.

²¹⁸ BRASIL. STF. Tribunal Pleno. ARE 843.989. Min. Alexandre de Moraes. j. 18/08/2022. A propósito, pinça-se trecho desse acórdão: “Diferentemente do Direito Penal, que materializa o *ius puniendi* na seara judicial, mais precisamente no juízo criminal; o Direito Administrativo Sancionador tem aplicação no exercício do *ius puniendi* administrativo; sendo ambos expressões do poder punitivo estatal, porém representando sistemas sancionatórios que ‘não guardam similitude de lógica operativa’ (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, Ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. p. 90). Na impossibilidade de aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, por expressa determinação constitucional que prevê responsabilidades diversas (CF, art. 37, §4º), a nova lei optou, expressamente, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade. E o fez, para garantir um maior rigor procedimental nas investigações e uma maior efetividade na aplicação do contraditório e ampla defesa”.

²¹⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008. (Série: Cadernos Adenauer, v. 9, n. 1). p. 59-74; e BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, p. 1-7, set./dez.2020. p. 12-13; e VORONOFF, Alice. Por um regime jurídico mínimo do Direito Administrativo Sancionador. In: RAMOS, Rafael (coord.). **O novo processo administrativo brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 337-339.

²²⁰ “Art. 3º A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito”.

Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942)²²¹, também possibilitam a aplicação do CPP ao DAS por analogia²²².

Conforme examinado no capítulo anterior, a cadeia de custódia está intrinsecamente relacionada à atividade investigatória e probatória na persecução estatal, sendo essencial, para a constituição do fato jurídico ilícito, que enseje a imposição de sanções ao acusado, assim, resultando em restrições de direitos ou na imposição de obrigações. Esse instituto fundamenta-se nos princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e do direito à prova lícita²²³, os quais também devem ser observados no âmbito do DAS²²⁴.

Dessa forma, a aplicação do regime do CPP acerca da cadeia de custódia no Direito Administrativo Sancionador justifica-se, ainda que tenha sido inicialmente estabelecida no contexto do Direito Processual Penal, uma vez que esses princípios são pressupostos fundamentais para a legitimidade da atuação estatal também no DAS.

Além de consolidar os princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e do direito à prova lícita, a cadeia de custódia também aperfeiçoa a aplicação do

²²¹ “Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

²²² “ANALOGIA. Teoria geral do direito. É a aplicação, a um caso não regulado de modo direto ou específico por uma norma jurídica, de uma prescrição normativa prevista para uma hipótese distinta, mas semelhante ao caso não contemplado, fundando-se na identidade do motivo da norma e não na identidade do fato” (DINIZ, Maria H. **Dicionário Jurídico Universitário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. p. 43. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598636/>. Acesso em: 02 jan. 2025); e “Analogia Derivação de análogo, aquilo que é semelhante, comparável ou afim. Consiste em atribuir a um caso não regulamentado a mesma disciplina aplicada em um caso regulamentado semelhante. Constitui uma das fontes do Direito das quais deve se socorrer o juiz para a aplicação da lei quando depare com lacunas ou omissões (art. 140, CPC). Para alguns autores, o uso da analogia corresponde à interpretação extensiva ou indutiva feita em razão da semelhança com outro artigo de lei” (LUZ, Valdemar P. da. **Dicionário jurídico**. 5. ed. Barueri: Manole, 2022. E-book. p. 58. ISBN 9786555767308. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555767308/>. Acesso em: 02 jan. 2025).

²²³ “Em jeito de conclusão, é lícito afirmar que o procedimento adequado da cadeia de custódia é um direito das partes, principalmente do acusado que, na maioria das vezes, não participa da fase de investigação e precisa ter acesso aos elementos produzidos para poder refutar a acusação e exercer sua defesa de forma mais ampla e efetiva. Assim, ainda que não haja previsão expressa, extrai-se dos preceitos constitucionais (devido processo legal, contraditório, ampla defesa, direito à prova lícita, presunção de inocência) o ônus de comprovação por parte da acusação do regular procedimento da cadeia de custódia. À defesa resultará o direito à prova técnica lícita e toda a análise quanto à etapa da sua produção até a efetiva valoração” (FIGUEIREDO, Daniel Diamantaras; SAMPAIO, Denis. Cadeia de Custódia: ônus da prova e direito à prova lícita. **Boletim IBCCRIM n.º 338**, jan./2021. p. 14).

²²⁴ “Dispõe a lei serem aplicáveis ao microsistema de improbidade os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º). A rigor, tais princípios encerram os mandamentos da Constituição que envolvem o sistema de infrações e sanções administrativas, frequentemente os mesmos aplicáveis ao regime do Direito Penal. De qualquer modo, podem-se apontar, entre outros, os princípios da proibição de provas ilícitas (art. 5º, LVI, CF); do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF); da garantia do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF); da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF); da individualização sancionatória (art. 5º, XLV e XLVI, CF); e da competência da autoridade punitiva (art. 5º, LIII, CF)” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078>. Acesso em: 24 nov. 2024).

princípio da motivação ao garantir a fiabilidade dos elementos probatórios que fundamentam os atos administrativos.

O princípio da motivação, corolário lógico do Estado Democrático de Direito²²⁵, encontra suporte nos arts. 5º, XXXV, LIV e LV; e 93, X, da Constituição²²⁶. A Lei Federal n.º 9.784/1999, que disciplina o processo administrativo, estabelece expressamente que a Administração Pública deve observar ao princípio da motivação (art. 2º, *caput*), dessa forma, impondo que os atos administrativos contenham fundamentação adequada, com a explicitação dos fatos e fundamentos jurídicos (art. 50, II²²⁷, e § 1º²²⁸).

O princípio da motivação impõe à Administração Pública o dever de justificar seus atos não apenas com a indicação expressa da norma aplicada, mas também com a explicitação das razões de fato que ensejaram a atuação estatal. Essa fundamentação deve estabelecer uma correlação lógica entre os fatos reconhecidos e a decisão adotada, com isso, demonstrando, de maneira clara e detalhada, as circunstâncias que justificam o ato praticado²²⁹. Portanto, não

²²⁵ “A bem dizer, a declinação dos motivos nas manifestações estatais criadoras, extintivas ou modificativas de direitos, que caracterizam os pronunciamentos de caráter decisório do Poder Público, tornou-se por toda parte uma exigência do Estado democrático de Direito. [...] A exigência da motivação exsurge, assim, como corolário do dever estatal de respeitar os objetivos superiores da sociedade, que permite o controle interno e externo acerca do adimplemento desse compromisso inquebrantável” (CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 322-323).

²²⁶ “O princípio da motivação é mais um dos princípios implícitos da Constituição da República que condicionam a validade dos atos e processos administrativos. Há quem reputar estar no art. 93, X, a obrigatoriedade de motivar os atos praticados no exercício da função administrativa. Parece-nos, sem deixar de reconhecer a validade do dispositivo citado para fundamentar o princípio, que o seu nascedouro constitucional está no art. 5º, XXXV, que garante a apreciação do Poder Judiciário sobre os atos que causem ou ameacem causar lesão a direito, isto porque a sindicabilidade dos atos restará prejudicada se os motivos que autorizam tal condita não houverem sido relatados” (PETIAN, Angélica. **Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 148); e “Intimamente vinculado ao princípio da razoabilidade e também ao princípio da controlabilidade judiciária do ato administrativo, é de se destacar o chamado princípio da motivação dos atos administrativos e jurisdicionais. A doutrina tem extraído o princípio da motivação do art. 5º, LIV e LV, da CF/88, sendo ele aplicável indistintamente às decisões administrativas e judiciárias. Ademais, pondera-se que se até as decisões administrativas dos tribunais devem ser motivadas (art. 93, X, CF), tal princípio se estende aos demais Poderes da República, mesmo porque a garantia da motivação se relaciona com a controlabilidade judiciária dos atos administrativos” (OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 476).

²²⁷ “Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...] II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;”.

²²⁸ “§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato”.

²²⁹ “Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2016. p. 115); e “Por este princípio a Administração está obrigada a indicar as razões de fato que levaram à decisão editada. Não se trata apenas de indicar o dispositivo legal que fundamentou o ato praticado, é imprescindível que a Administração decline, em cada caso, quais foram as circunstâncias de fato que ensejaram sua atuação” (PETIAN, Angélica. **Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 147).

basta à Administração mencionar dispositivos legais genéricos, é necessário que decline, em cada caso, as circunstâncias específicas que ensejaram sua atuação.

A motivação dos atos administrativos é fundamental para garantir a transparência e o controle da atuação estatal, assim, assegurando os direitos fundamentais dos administrados e permitindo a revisão dos atos pela própria Administração e pelo Poder Judiciário²³⁰. Esse dever de motivação, especialmente nos processos sancionadores²³¹, exige que os fatos jurídicos sejam constituídos com base em provas lícitas²³². Dessa forma, a motivação garante que o ato administrativo sancionador esteja fundamentado de maneira legítima, sem arbitrariedade e dentro dos limites impostos pelo ordenamento jurídico.

Não obstante tenha sido prevista originalmente no Código de Processo Penal, a cadeia de custódia deriva de garantias constitucionais que devem ser observadas por todos os agentes públicos ao editar atos que restrinjam direitos ou imponham obrigações. Portanto, desde que adequadamente aplicada ao regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador, a cadeia de

²³⁰ “Embora o dever de motivar seja ínsito ao próprio exercício da função pública, especialmente num Estado Republicano, no qual o titular do poder (o povo) sempre deve ser efetivamente capaz de controlar seu regular exercício, o princípio da motivação sempre encontrou junto da doutrina um privilegiado tratamento, muito provavelmente porque instrumento mais do que idôneo para controle de ilegalidades perpetradas em sede de desvio de poder e para redução da própria discricionariedade administrativa, quando ao final ainda presente frente aos casos concretos. Discute-se, apenas, seu fundamento constitucional, se amparado no art. 1º, II, se fruto do disposto no art. 5º, XXXV, ou, ainda, para a Administração Pública, se decorrente do primado da publicidade, consagrado no art. 37 da nossa Carta Política. Ocorre, entretanto, que sem a fiel observância desse não há como se conceber o devido processo, quer porque inexistia ao litigante ou acusado a possibilidade material de efetivamente conhecer dos fatos ou atos que lhe são imputados, quer porque singela e aparente motivação não seja capaz de garantir ampla defesa – razões, essas, para sua reportabilidade ao próprio art. 5º, LV, que trata do *due process of law*.” (FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 113-114).

²³¹ Sobre o princípio da motivação no direito administrador, vide: PETIAN, Angélica. A motivação das decisões administrativas sancionadoras. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 199-207. p. 206-207). E, mais especificamente na Lei de Probidade Administrativa Empresarial, vide: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 6º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 133-145. p. 140.

²³² Quanto ao tema dos fatos jurídicos, destacam-se entendimentos que evidenciam a necessidade de sua constituição segundo a linguagem das provas: “Tão só advertindo para a circunstância de que o fato jurídico e a relação jurídica, na configuração plena de suas integridades constitutivas, como entidades do universo normativo, inserindo-se no processo de positivação do direito para alterar as condutas intersubjetivas, vão comparecer como objetos de nossa indagação apenas quando revestirem a forma de linguagem, e linguagem competente, significa referir aquela que o sistema prescritivo estabelecer como adequada ao relato do evento e do correlativo vínculo entre sujeitos. Pouco importa, desse modo, se o acontecimento se verificou efetivamente ou não. Havendo construção de linguagem própria, como o direito preceitua, dar-se-á por juridicamente ocorrido. Por outro lado, não sendo possível relatá-lo, seja por não se ter realizado concretamente, seja por inexistirem provas que a ordem positiva admite como válidas, nada aconteceu” (CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 369-370); “[...] fato jurídico requer linguagem competente, isto é, linguagem das provas, sem o que será mero evento, a despeito do interesse que possa suscitar no contexto da instável e turbulenta vida social” (CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. 8. ed. São Paulo: Noeses, 2021. p. 968-969); e “Um evento só passa a ser fato jurídico, suscetível de ser tomado como pressuposto [motivo] do ato administrativo de lançamento ou de aplicação de penalidade tributária, se houver provas de sua ocorrência, constituídas segundo as regras prescritas pelo sistema do direito” (TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A Prova no Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2016. p. 356).

custódia, conforme estabelecida nos arts. 158-B a 158-F do CPP, deve ser aplicada ao processo administrativo sancionador²³³.

Como exemplo da aplicabilidade e importância da cadeia de custódia no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, destaca-se estudo que examina a utilização de tecnologias, como a *blockchain*, para assegurar a integridade e rastreabilidade das provas digitais no processo administrativo sancionador, proporcionando maior segurança e confiabilidade na gestão de elementos probatórios, mormente em casos que envolvem documentos digitais²³⁴.

Ademais, o Projeto de Lei n.º 2.481/2022²³⁵, que pretende reformar a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei Federal n.º 9.784/1999), busca positivar expressamente o instituto da cadeia de custódia no âmbito do processo administrativo sancionador. Esse projeto representa um contínuo esforço de aperfeiçoamento da legislação nacional²³⁶, refletindo o notável desenvolvimento do Direito Administrativo Sancionador²³⁷.

Nesse contexto, o projeto de lei busca estabelecer um regramento mínimo para proteger os direitos fundamentais dos administrados²³⁸, prevendo expressamente a implementação da cadeia de custódia no processo administrativo sancionador. Essa inclusão reflete a preocupação em preservar a integridade e a legitimidade dos elementos de prova, desde a investigação preliminar até o processo administrativo sancionador²³⁹.

²³³ ZOCKUN, Maurício; SCAFF, Isabella Cimino; PIRES, Vitor Casseb. A cadeia de custódia no Processo Administrativo Sancionador. In: RAMOS, Rafael (coord.). **O novo processo administrativo brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 341-349.

²³⁴ FONSECA, Manoel Augusto Cardoso da; PASTORE, Alexandro Mariano. Cadeia de custódia de provas digitais nos processos do direito administrativo sancionador com a adoção da tecnologia blockchain. **Cadernos Técnicos da CGU**, Brasília, DF, v. 3, p. 97-109, nov. 2022. (Coletânea de artigos correcionais). Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/597. Acesso em: 24 nov. 2024.

²³⁵ BRASIL. Projeto de Lei nº 2481, de 2022. **Reforma da Lei nº 9.784/99** (Lei de Processo Administrativo). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2481-2022>. Acesso em: 1º maio 2023.

²³⁶ Ao examinar a Súmula 633 do STJ (“A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria”), José Roberto Pimenta Oliveira assinala que “A Lei nº 9.784/1999 tem sido aplicada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, como lei nacional, em órbitas federativas que não aprovaram as respectivas leis gerais, sob o correto entendimento de que a lei geral consubstancia ou densifica princípios constitucionais processuais, que devem ser observados no exercício da função administrativa, em todo o território nacional. A aplicação ocorre diretamente (inexistindo regramento legal) ou subsidiariamente (existindo regramento insuficiente)” (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 13. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 187-202. p. 193).

²³⁷ PIRES, Vitor Casseb; TOMELIN, Claudia Braga. Projeto de lei 2.481/2022: uma oportunidade para o direito administrativo sancionador. **LexCult: revista eletrônica de direito e humanidades**, [s.l.], v. 8, n. 1, p. 39-53, jan. 2024. ISSN 2594-8261. Disponível em: <https://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/717>. Acesso em: 20 nov. 2024..

²³⁸ Nos termos da exposição de motivos do referido projeto de lei: “A necessidade de a lei brasileira de processo administrativo possuir um capítulo específico sobre o procedimento administrativo sancionador, notadamente em razão de suas especificidades e da relevância do tema para a tutela de direitos fundamentais dos administrados”.

²³⁹ Nesse contexto, o art. 68-G, § 3º, do projeto prescreve que “A Administração pública tem o dever de garantir a cadeia de custódia preservando todos os elementos de prova acessados ou examinados no curso da investigação

Essa previsão reforça a necessidade de observância da cadeia de custódia como elemento essencial para garantir a fiabilidade dos elementos probatórios no processo administrativo sancionador, além de ser imprescindível para o regular exercício da competência sancionadora. Tanto a Administração Pública quanto os administrados beneficiam-se da aplicação desse instituto: para a Administração, ele garante a legitimidade e eficácia de seus atos sancionadores; para os administrados, assegura a possibilidade de exercer amplamente seus direitos, especialmente o da ampla defesa.

Com efeito, a violação da cadeia de custódia pode comprometer a valoração do elemento probatório pela autoridade administrativa e o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, afrontando o primado do devido processo legal e minando a legitimidade do processo sancionador. Tal violação também pode ensejar a nulidade do processo administrativo sancionador fundamentado nos elementos probatórios decorrentes da quebra da cadeia de custódia, impedindo o eficaz exercício da competência sancionadora.

Portanto, a aprovação do Projeto de Lei n.º 2.481/2022 consolidará a aplicação obrigatória da cadeia de custódia no âmbito do processo administrativo sancionador, mesmo que já possa ser considerada aplicável no exercício regular da competência administrativa sancionadora, em decorrência dos referidos princípios.

No que tange, especificamente, aos acordos de leniência, é possível identificar menções ao instituto da cadeia de custódia no Guia do Programa de Leniência Antitruste²⁴⁰, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)²⁴¹, no Acordo de Cooperação Técnica, celebrado em 6 de agosto de 2020, entre a CGU, a AGU e o MJSP, sob a coordenação do STF, no contexto dos acordos de leniência previstos na LPAE²⁴², e na Instrução Normativa n.º 95/2024, que regulamentou esse acordo no âmbito do TCU²⁴³.

5.2 A cadeia de custódia no acordo de leniência da LPAE

preliminar, sindicância ou processo administrativo sancionador”.

²⁴⁰ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Guia do Programa de Leniência Antitruste**. Brasília: CADE, 2016.

²⁴¹ Ainda que não se aplique diretamente aos acordos de leniência previstos na LPAE, esse guia constitui uma referência válida e pode ser utilizado, por analogia, no âmbito da LPAE, considerando que ambos compartilham a mesma natureza jurídica, conforme analisado no Capítulo 3.

²⁴² A íntegra do Acordo de Cooperação Técnica, vide: Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Acordo6agosto.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

²⁴³ A íntegra da Instrução Normativa n.º 95/2024, vide: Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/75452615>. Acesso em: 27 jun. 2024.

A cadeia de custódia desempenha um papel essencial no âmbito dos acordos de leniência, garantindo a preservação da autenticidade e da integridade dos elementos probatórios obtidos. Conforme examinado no Capítulo 3, o acordo de leniência tem como uma de suas finalidades a obtenção de informações e documentos probatórios diretamente das pessoas jurídicas envolvidas nas infrações administrativas, viabilizando a responsabilização eficaz de pessoas jurídicas e físicas relacionadas às práticas ilícitas.

A despeito de a Lei de Probidade Administrativa Empresarial disciplinar apenas a responsabilidade das pessoas jurídicas, os acordos firmados pela CGU e AGU têm sido utilizados tanto para o sancionamento de pessoas jurídicas, nos termos da LPAE, quanto para o de pessoas físicas (agentes públicos e privados)²⁴⁴, com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa, a qual também prevê a responsabilidade de pessoas físicas, conforme examinado no capítulo 2.

Diante da insuficiência de meios para, por si só, conduzir, com êxito ou eficiência, as atividades instrutórias e probatórias na investigação preliminar ou no curso do processo administrativo sancionador, a Administração Pública utiliza o acordo de leniência como ferramenta para obter informações e elementos probatórios diretamente da pessoa jurídica envolvida na infração²⁴⁵. Essa colaboração permite à autoridade pública tomar conhecimento de condutas ilícitas total ou parcialmente desconhecidas, por conseguinte, viabilizando novas

²⁴⁴ A título exemplificativo, destaque-se o seguinte trecho de um dos acordos de leniência: “As INSTITUIÇÕES CELEBRANTES reconhecem que a RESPONSÁVEL COLABORADORA, ao longo do processo de negociação e celebração do presente Acordo: 7.1.1. Apresentou documentação hábil para subsidiar e auxiliar na responsabilização dos demais envolvidos, pessoas jurídicas e físicas, nos termos da Lei nº 12.846/2013 e da Lei nº 8.429/1992”. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-firmados/odebrecht.pdf>. Acesso em: 10 de nov. 2024.

²⁴⁵ “Explicaremos melhor: quando o Estado detém as informações e provas da autoria e materialidade das infrações, não lhe faltando mais elementos e informações para sua atuação sancionadora, não pode ser leniente com o infrator, por ausência de justificativa para tanto. Nesse sentido, sempre que o Estado tiver as informações e elementos probatórios suficientes para responsabilização da pessoa jurídica pelos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção ou Lei de Improbidade Administrativa deverá prosseguir com os procedimentos administrativos de responsabilização e não celebrar o acordo de leniência. Do mesmo modo, mesmo que o Estado não tenha as informações e elementos probatórios suficientes para a responsabilização da pessoa jurídica pelos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção ou Lei de Improbidade Administrativa, mas for muito fácil e acessível à obtenção de tais informações e provas, deverá prosseguir com os procedimentos administrativos de responsabilização e não celebrar o acordo de leniência. De outra banda, quando o Estado não tiver os elementos probatórios suficientes para responsabilização da pessoa jurídica pelos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção ou Lei de Improbidade Administrativa, ao receber e apreciar a proposta de acordo de leniência, e desde que esta preencha os requisitos e traga elementos de autoria e materialidade sobre os ilícitos investigados, poderá lançar mão do acordo de leniência visando atender ao interesse público da maneira mais eficaz e na exata medida exigida pelo ordenamento jurídico, por meio da realização da ponderação entre os princípios envolvidos, as circunstâncias fáticas, passando também pelo crivo do postulado da razoabilidade. Somente nesse momento, em que a Administração tem plena convicção de que poderá lançar mão do acordo de leniência, por não ter os elementos para instauração de instrumentos processuais tradicionais de aplicação de sanções, é que adentra no campo da discricionariedade inerente ao acordo de leniência” (SANTOS, Kleber Bispo dos Santos. **Acordo de leniência na lei de improbidade administrativa e na lei anticorrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 100-101).

investigações ou reforçando processos administrativos em andamento, além de reduzir os gastos públicos (recursos materiais e humanos) na persecução de ilícitos²⁴⁶.

Ora, para que o processo administrativo sancionador seja conduzido com êxito e eficiência, é imprescindível a observância dos primados do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da proibição da prova ilícita, assegurando que os elementos probatórios colhidos sejam válidos à luz do ordenamento jurídico. Em tal contexto, torna-se indispensável garantir a autenticidade e a integridade dos elementos probatórios por meio da cadeia de custódia, sob pena de nulidade do processo administrativo sancionador e comprometimento da eficácia da persecução administrativa.

A importância das informações e documentos probatórios para Administração Pública é evidenciada na Lei Federal n.º 12.846/2013, no Decreto Federal n.º 11.129/2022, na Portaria Conjunta n.º 4/2019²⁴⁷, na Portaria Normativa Interministerial n.º 36/2022²⁴⁸, no Guia do Programa de Leniência Anticorrupção da CGU, e no Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas da CGU.

Com efeito, um dos requisitos para a celebração do acordo de leniência é a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração, por meio da cooperação da pessoa jurídica colaboradora com as investigações e com o processo administrativo (art. 16, *caput*, II, § 1º, III, da Lei Federal n.º 12.846/2013, e art. 37, V, do Decreto Federal n.º 11.129/2022). Compete à comissão responsável pela negociação do ajuste avaliar se as informações e elementos probatórios fornecidos pelo colaborador são suficientes para garantir a efetividade da cooperação nas investigações e no processo administrativo, viabilizando a identificação de agentes públicos e outros particulares envolvidos nos atos ilícitos (art. 7º, *caput*, II, “d” e “e”, da Portaria Conjunta n.º 4/2019).

Ademais, no relatório final, a comissão responsável pela negociação do acordo deve indicar o “grau de colaboração”, que consiste em verificar se a pessoa jurídica adotou práticas de investigação interna adequadas e efetivas, bem como se apresentou prontamente informações e documentos legalmente válidos, organizados, estruturados e correlacionados com os atos lesivos relatados. Essa avaliação deve garantir precisão e alcance quanto aos fatos

²⁴⁶ CARVALHO, Victor Aguiar de. **Corrupção Empresarial e Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 127-128; e WARDE, Walfrido; SIMÃO, Valdir Moysés. **Leniência**: elementos do direito da conformidade. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 18.

²⁴⁷ BRASIL, Portaria Conjunta n.º 4, de 9 de agosto de 2019. Define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. **DOU**, 13/08/2019.

²⁴⁸ BRASIL, Portaria Normativa Interministerial n.º 36, de 7 de dezembro de 2022. Dispõe sobre os critérios para redução em até dois terços do valor da multa aplicável no âmbito da negociação dos acordos de leniência, de que trata o § 2º do art. 16 da Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013. **DOU**, 09/12/2022.

narrados e aos envolvidos (art. 4º, *caput* e §§ 1º a 4º, da Portaria Normativa Interministerial n.º 36/2022).

As informações e os documentos fornecidos devem ser legalmente válidos e aptos a viabilizar a persecução de terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas (Guia do Programa de Leniência Anticorrupção da AGU²⁴⁹). Tais elementos, em regra, são obtidos por meio de investigações internas conduzidas pela própria pessoa jurídica colaboradora, sendo recomendada a realização de investigações independentes para garantir a credibilidade e a imparcialidade dos documentos probatórios obtidos mediante a investigação particular (Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas da AGU²⁵⁰).

Portanto, a obtenção de informações e de documentos probatórios, legalmente válidos e úteis para a investigação ou para o processo administrativo de responsabilização, constitui um dos requisitos obrigatórios a ser observado pelo poder público para a celebração do acordo de leniência. Esses elementos também servem de parâmetro para a redução da multa e/ou instauração de investigação preliminar em face de terceiros.

Ao examinar os acordos de leniência firmados pela CGU e AGU, verificam-se cláusulas específicas destinadas a atestar que (i) a pessoa jurídica apresentou a documentação hábil para auxiliar na responsabilização dos demais envolvidos nas condutas ilícitas práticas, pessoas físicas e jurídicas, com fundamento na LPAE e LIA; e (ii) a colaboradora assegurou a licitude

²⁴⁹ Destacam-se os seguintes trechos do Guia do Programa de Leniência Anticorrupção: “O acordo de leniência é um instrumento negocial, firmado dentro dos limites legalmente estabelecidos, celebrado entre a Administração Pública e um agente privado, pessoa jurídica, que colabora com as autoridades por meio da entrega de informações e provas que permitirão a persecução de terceiros, pessoas jurídicas e físicas.”; “As informações compartilhadas devem ser hábeis a comprovar a ocorrência do ilícito e auxiliar as autoridades na condução de processos de natureza administrativa e civil [...]”; e “Cabe à comissão de negociação avaliar se os elementos de prova trazidos são de interesse para a Administração Pública, e se, frente ao arcabouço probatório já disponível, eles complementam ou esclarecem aspectos ainda obscuros ou não percebidos pelas investigações já existentes.”. A íntegra do Guia do Programa de Leniência Anticorrupção, *vide*: BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia do Programa de Leniência Anticorrupção**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/arquivos-publicacoes/guia-anticorrupcao-da-cgu>. Acesso em: 27 jun. 2024.

²⁵⁰ Pinçam-se os seguintes trechos do Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas: “A detecção de indícios da ocorrência de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, deve levar a empresa a iniciar uma investigação interna, que servirá como base para que sejam tomadas as providências cabíveis. Normas internas devem tratar de aspectos procedimentais a serem adotados nas investigações como: prazos, responsáveis pela apuração das denúncias, identificação da instância ou da autoridade para a qual os resultados das investigações deverão ser reportados.”; “A empresa deve também utilizar os dados obtidos na investigação interna para subsidiar uma cooperação efetiva com a administração pública. A comunicação às autoridades competentes sobre a ocorrência do ato lesivo, o fornecimento de informações e o esclarecimento de dúvidas podem beneficiar a empresa em eventual processo administrativo de responsabilização.”; e “A empresa pode, ainda, prever a realização de investigações independentes, com a intenção de garantir a credibilidade e imparcialidade das informações obtidas”. A íntegra do Programa de Integridade, *vide*: BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

dos elementos de prova entregues²⁵¹. A título exemplificativo, transcrevem-se, a seguir, com destaques, trechos da “CLÁUSULA SÉTIMA: DA COOPERAÇÃO PARA AS INVESTIGAÇÕES POR PARTE DA RESPONSÁVEL COLABORADORA”, constante do último acordo de leniência firmado pela CGU e AGU (2024), cuja redação, com pequenas variações, tem sido observada em todos os acordos de leniência celebrados desde o primeiro²⁵²:

7.1. As INSTITUIÇÕES CELEBRANTES reconhecem que a RESPONSÁVEL COLABORADORA, ao longo do processo de negociação e celebração do presente acordo de leniência:

7.1.1. Colaborou de forma efetiva para a elucidação dos fatos objeto do presente Acordo.

7.1.2. **Apresentou documentação hábil para subsidiar e auxiliar na responsabilização dos demais envolvidos, pessoas jurídicas e/ou físicas**, nos termos da **Lei n.º 12.846/2013** e da **Lei n.º 8.429/1992**, alterada pela Lei n.º 14.230/2021, com vistas a preencher os requisitos previstos pelo art. 16, incisos I e II, da Lei n.º 12.846/2013.

[...]

7.3. As RESPONSÁVEL COLABORADORA assegura às INSTITUIÇÕES CELEBRANTES **a validade, legitimidade e licitude dos elementos de provas por ela produzidos**, utilizados no processo de negociação e que subsidiaram o presente Acordo de Leniência.

7.3.1. A RESPONSÁVEL COLABORADORA **autoriza** as INSTITUIÇÕES CELEBRANTES **a utilizar, na esfera de suas respectivas atuações, os elementos de provas apresentados** no âmbito do presente Acordo de Leniência, respeitando-se o estabelecido na Cláusula Décima Segunda.

7.3.2. A RESPONSÁVEL COLABORADORA autoriza as INSTITUIÇÕES CELEBRANTES a compartilharem a integralidade das informações, dos documentos e dos demais elementos de prova apresentados no âmbito do presente Acordo de Leniência, ressalvadas as cláusulas de compromisso de não utilização para fins de sancionamento da RESPONSÁVEL COLABORADORA, quanto ao escopo delimitado no ANEXO I – HISTÓRICO DE ATOS LESIVOS E CONDUTAS ILÍCITAS e no ANEXO II – LICITAÇÕES E CONTRATOS AFETADOS (grifo nosso).

Faz-se importante assinalar que a simples declaração não é suficiente para assegurar a legitimidade das informações e dos elementos probatórios, bem como dos respectivos procedimentos de obtenção, processamento e compartilhamento. Cabe à pessoa jurídica colaboradora comprovar, no processo administrativo específico do acordo de leniência, que os elementos probatórios foram obtidos por meio de procedimentos que respeitaram a legislação vigente e garantiram a autenticidade e integridade desses elementos²⁵³.

²⁵¹ Os acordos de leniência foram disponibilizados pela AGU no seu sítio eletrônico: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-celebrados>>. Acesso em: 10 nov. 2024.

²⁵² Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/arquivos/Caso38_Termo_do_Acordo_tarjado.pdf. Acesso em: 10 nov. 2024.

²⁵³ Não há previsão legal que estabeleça regras específicas para os procedimentos de investigações internas privadas, o que não exige a necessidade de observância ao ordenamento jurídico nacional, sob pena de configurar ilegalidade (GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à Lei de responsabilidade de pessoas jurídicas**: (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013). São Paulo: Saraiva, 2015. p. 83).

Em regra, as informações e os elementos probatórios obtidos não se limitam a constituir o fato jurídico e fundamentar o ato administrativo vinculado ao processo administrativo sancionador referente à pessoa jurídica colaboradora. Esses elementos também servem como base para motivar a instauração de novos procedimentos investigatórios e/ou dar continuidade a processos administrativos sancionadores em face de terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, que não participaram diretamente do acordo de leniência.

Assim, sendo a cadeia de custódia um instrumento que assegura a autenticidade e a integridade dos elementos probatórios, sua aplicação, nos acordos de leniência, revela-se essencial para viabilizar a utilização legítima das informações e documentos obtidos, tanto no âmbito do próprio ajuste e do respectivo processo administrativo de responsabilização quanto em investigações preliminares e processos administrativos sancionadores envolvendo terceiros. A observância da cadeia de custódia resguarda os direitos fundamentais dos administrados como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a proibição da prova ilícita, dessa forma, reforçando a legitimidade da competência sancionadora do Estado.

A necessidade de implementar a cadeia de custódia nos acordos de leniência é destacada no Acordo de Cooperação Técnica celebrado, em 6 de agosto de 2020, entre a CGU, a AGU e o MJSP, sob a coordenação do STF. Esse acordo prevê, como uma de suas ações sistêmicas, que os signatários ajustem seus atos normativos e procedimentos internos com o objetivo de “preservar a cadeia de custódia dos documentos e informações apresentadas em sede de negociação, respeitada a necessidade de devolução dos documentos apresentados em caso de não celebração de acordo, sem retenção de cópias ou informações” (terceira ação)²⁵⁴. Ao regulamentar esse acordo de cooperação técnica, o TCU estabelece que a unidade técnica designada para operacionalizar o ACT deve “preservar a cadeia de custódia dos documentos e informações apresentadas” (art. 3º, II, da Instrução Normativa n.º 95/2024)²⁵⁵.

Reconhecida a importância da cadeia de custódia das informações e dos elementos probatórios nos acordos de leniência, torna-se essencial identificar quem é o responsável por sua implantação, especialmente considerando que eventuais falhas nesse processo podem levar à nulidade dos elementos probatórios e, conseqüentemente, comprometer os processos e atos administrativos sancionadores.

²⁵⁴ A íntegra do Acordo de Cooperação Técnica, vide: Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Acordo6agosto.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

²⁵⁵ A íntegra da Instrução Normativa n.º 95/2024, vide: Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/75452615>. Acesso em: 27 jun. 2024.

5.3 A responsabilidade e os efeitos da cadeia de custódia no acordo de leniência da LPAE

Diferentemente das investigações criminais ou administrativas, em que os agentes públicos são diretamente responsáveis pela implementação e manutenção da cadeia de custódia, devendo registrar e documentar todas as informações essenciais sobre o estado e as circunstâncias em que os vestígios foram encontrados e manipulados (conforme examinado no subcapítulo 4.3.)²⁵⁶, nos acordos de leniência, essa atribuição inicial recai sobre a pessoa jurídica colaboradora, que coleta e preserva os elementos probatórios para posterior análise pela Administração Pública.

Essa distinção decorre do fato de que as pessoas jurídicas, por meio de seus representantes, geralmente têm o primeiro contato com a fonte dos elementos probatórios, pois, ao participar diretamente ou estar envolvidas nas práticas ilícitas, possuem acesso privilegiado a informações e documentos relevantes. Por isso é responsabilidade da pessoa jurídica colaboradora assegurar que os elementos probatórios sejam obtidos, processados e armazenados de acordo com os padrões técnicos exigidos, desse modo, garantindo a preservação de sua autenticidade e integridade. Essa responsabilidade engloba não apenas a coleta criteriosa dos elementos de prova, mas também a documentação detalhada das condições e circunstâncias em que foram encontrados, dessa forma, prevenindo quaisquer alterações que possam comprometer sua validade.

A implementação e a manutenção da cadeia de custódia das informações e documentos comprobatórios, atribuídas à pessoa jurídica, estão vinculadas ao programa de integridade regulado pelos arts. 56 e 57 do Decreto Federal n.º 11.129/2022. Esse programa é definido como um conjunto de mecanismos e procedimentos internos que engloba integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, além da aplicação efetiva de códigos de ética e conduta, políticas e diretrizes. Seu objetivo é prevenir, detectar e corrigir desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública – tanto nacional quanto estrangeira.

A importância desse programa é evidenciada por sua inclusão como critério expressamente considerado na aplicação das sanções previstas na LPAE (art. 7º, VIII²⁵⁷). No

²⁵⁶ BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. RB-10.34.

²⁵⁷ “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: [...] VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;”.

contexto dos acordos de leniência, essa relevância ganha ainda mais destaque com a exigência de cláusulas específicas que disponham sobre a adoção, implementação ou aperfeiçoamento do programa de integridade (art. 45, IV, do Decreto Federal n.º 11.129/2022²⁵⁸).

Ao dispor sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas no âmbito da LPAE, a Portaria n.º 909/2015, editada pela CGU²⁵⁹, estabelece a obrigatoriedade de a pessoa jurídica, em seu relatório de conformidade, demonstrar a atuação do programa de integridade na prevenção, detecção e remediação de atos lesivos objetos de apuração (art. 4º, III). Além disso, essa norma impõe à pessoa jurídica o dever de comprovar suas alegações, zelando pela completude, clareza e organização das informações apresentadas (art. 4º, § 1º). Essa comprovação abrange

[...] documentos oficiais, correios eletrônicos, cartas, declarações, correspondências, memorandos, atas de reunião, relatórios, manuais, imagens capturadas da tela de computador, gravações audiovisuais e sonoras, fotografias, ordens de compra, notas fiscais, registros contábeis ou outros documentos, preferencialmente em meio digital (art. 4º, § 2º).

Ao examinar o compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial à luz do programa de integridade previsto na LPAE, Fábio Ramazzini Bechara e Samara Schuch Bueno observam²⁶⁰:

Assim, uma vez detectada eventual irregularidade, por denúncia ou não, e **sendo necessária a coleta ou a organização de informações em um relatório interno de auditoria** ou *compliance*, é **indispensável** que sejam respeitados determinados fatores para a **manutenção e garantia da legalidade, integridade e autenticidade das evidências**. Inicialmente, delimitar quais membros da organização serão envolvidos na investigação e quais serão os seus papéis, de forma a garantir que serão empregadas a capacidade técnica necessária para a realização das atividades de investigação, a imparcialidade e a confidencialidade adequadas. Desde o princípio, **fundamental que seja planejado** cada passo que será realizado para a **coleta da informação, apontado a sua origem, estado inicial, forma de coleta e armazenamento**, tudo a fim de conferir **rastreabilidade da informação**. O objetivo do mapeamento mencionado é a **construção da chamada cadeia de custódia da prova**, que **garante a idoneidade do conteúdo e autenticidade da origem da informação, evitando questionamentos quanto a uma possível adulteração ou modificação** de autoria do documento, sejam essas propositais ou acidentais (grifo nosso).

²⁵⁸ “Art. 45. O acordo de leniência conterá, entre outras disposições, cláusulas que versem sobre: [...] IV - a adoção, a aplicação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V, bem como o prazo e as condições de monitoramento;”.

²⁵⁹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 909, de 7 de abril de 2015. **Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas**. Brasília. DOU. 08/04/2015. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34001/11/Portaria909_2015.PDF. Acesso em: 09 dez. 2024.

²⁶⁰ BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 173-186. p. 177.

As investigações internas devem ser conduzidas por profissionais especializados e orientadas por critérios técnicos, nesse sentido, assegurando a preservação da cadeia de custódia. Isso abrange a identificação da origem, o estado inicial, a forma de coleta e o armazenamento das informações e documentos probatórios, garantindo sua legalidade, integridade e autenticidade²⁶¹. Esse procedimento visa, entre outras finalidades, atestar a validade jurídica do procedimento e seus resultados, especialmente em casos de litígios ou investigações conduzidas por autoridades públicas²⁶².

De igual modo, a condução de investigações internas por pessoas jurídicas suscita questões sobre o eventual conflito entre os direitos dos fiscalizados, como a privacidade e a inviolabilidade das comunicações privadas (art. 5º, X e XII, da Constituição), e os direitos do empregador, que incluem a responsabilidade objetiva (art. 932, III, do Código Civil, arts. 2º e 3º da LPAE, e Súmula n.º 341 do STF), o poder de direção (art. 2º da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT) e o direito de propriedade sobre os equipamentos corporativos disponibilizados aos funcionários (art. 5º, XXII, da Constituição)²⁶³.

Uma das formas de se sopesar esses direitos no monitoramento e fiscalização exercidos pela pessoa jurídica é o preenchimento dos seguintes requisitos: (i) os equipamentos monitorados sejam comprovadamente de propriedade do empregador; (ii) haja previsão

²⁶¹ “Fundamental, portanto, a observância pela organização do procedimento lícito e dos métodos mais adequados para a coleta e reunião dessas informações em relatórios internos de auditoria ou compliance, de forma a preservar a validade, integridade e autenticidade do que foi produzido” (BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 173-186. p. 176).

²⁶² “Em um sistema jurídico desenvolvido em que se acolhem os princípios do contraditório, da ampla defesa e da fundamentação fática e jurídica no decorrer do processo e nas decisões judiciais e administrativas, é essencial que a investigação interna seja ampla, suficiente e juridicamente sustentável, caso a situação seja submetida a um litígio ou a uma investigação das autoridades competentes em um dado processo punitivo. É importante ressaltar, porém, que a decisão sobre iniciar uma investigação não deve ser tratada como uma acusação, mas como um processo neutro de apuração de fatos, obtenção de documentos e esclarecimento de informações visando prevenir e aprimorar os mecanismos internos de controle e as políticas de integridade de uma empresa. Nessas circunstâncias, a depender das matérias e questões a serem investigadas, profissionais de diferentes áreas podem assumir com competência as investigações [...]” (REIFF, Paulo de Bezerra de Menezes; PORTELLA, Renato Tastardi; RIBAS, Marcel Alberge. O papel do advogado nas investigações internas. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 125, p. 89-96, 2014. p. 92).

²⁶³ BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 173-186. p. 176. Nesse mesmo sentido: “Em se tratando de investigação interna, é essencial que a pessoa jurídica esteja munida de regras internas que a autorizem a acessar *e-mails* e aparelhos celulares funcionais caso necessário, sob pena de violar o direito fundamental à intimidade, insculpido no artigo 5º, X, da CF. Bruno Maeda afirma que um dos fatores centrais para credibilidade de uma investigação interna é a imediata preservação de possíveis fontes de evidência e documentos, inclusive eletrônicos, demonstrando ação ágil por parte da pessoa jurídica em caso de suspeita de irregularidades” (LIMA, Ana Júlia Andrade Vaz de. **Programa de Integridade e Lei n.º 12.846/13**: o compliance na lei anticorrupção brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 170).

específica no Contrato de Trabalho ou nas Políticas de Segurança da Informação acerca da destinação única e exclusiva do equipamento para fins laborais e corporativos; e (iii) sejam os empregados avisados de que são monitorados, reduzindo a sua expectativa de privacidade²⁶⁴.

No âmbito dos acordos de leniência, o dever do colaborador de implementar e manter a cadeia de custódia das informações e documentos probatórios, incluindo aqueles resultantes de investigações privadas, encontra respaldo expresso no Guia do Programa de Leniência Antitruste do CADE. Esse guia atribui ao proponente do acordo a responsabilidade de assegurar a cadeia de custódia, ressaltando a importância de cuidados técnicos rigorosos durante a coleta e manejo dos elementos probatórios. Entre os aspectos destacados estão o registro cronológico da cadeia de custódia para documentos eletrônicos e físicos, a descrição detalhada dos métodos de extração e análise, bem como a preservação dos dispositivos originais ou de suas imagens forenses autenticadas. Nesse contexto, vale transcrever o seguinte trecho desse guia:

“49. Quais os cuidados que o proponente do Acordo de Leniência deve ter na **coleta dos documentos eletrônicos e físicos**? É importante que os proponentes do Acordo de Leniência tomem **cuidados técnicos durante a coleta das evidências**. Via de regra, o proponente **deve registrar a cadeia de custódia dos documentos eletrônicos e físicos** que serão submetidos ao Cade, ou seja, a **história cronológica da evidência**, apresentando **informações específicas dos responsáveis pela coleta**. Além disso, para **documentos eletrônicos**, o proponente do Acordo de Leniência deve, via de regra, ser capaz de **descrever o método de extração das evidências**, ou seja: a) **identificar os dispositivos** (CPU, Servidor de e-mails, notebook e pendrive) de onde foram obtidas as evidências e quem eram os proprietários/custodiantes/usuários dos equipamentos e/ou dos arquivos extraídos; b) **identificar os procedimentos adotados e equipamentos/softwares utilizados na extração da evidência**. Descrever, por exemplo, se foi realizada uma imagem forense do HD, detalhando qual tipo de imagem (AD1, E01, DD); se foi utilizado bloqueador de escrita, detalhando qual modelo; qual hash obtido da imagem (MD5, SHA1); **e qual a data da coleta e o local**; c) **identificar os tipos de arquivos extraídos e softwares compatíveis para abri-los com as versões** (por exemplo, arquivos de e-mail, Lotus Notes, Outlook, arquivo de banco de dados); d) informar outros dados relevantes para o caso. Ademais, via de regra, o proponente do Acordo de Leniência deve ser capaz de **descrever o método de análise/perícia das evidências eletrônicas**, explicitando qual(is) software(s) foi(ram) utilizado(s) e quem realizou a análise. Em se tratando de e-mails, além das informações acima, devem ser apresentadas as informações de metadados do cabeçalho (Header) de cada e-mail, tais como: From, To, Cc, Bcc, Subject, Date, Delivery Date, Received, Return-Path, Envelop-to, Message-id, Mime-version, Content-type, etc. Ressalte-se que o proponente do Acordo de Leniência deve **preservar**, sempre que possível, **os discos rígidos ou equipamentos originais** (de onde foram extraídas as evidências) e/ou sua **imagem forense autenticada preservada sem alterações**; bem como extrair números hash dos documentos originais, pois podem ser solicitados pela Superintendência-Geral do Cade durante as investigações. É possível **apresentar** ao Cade os **discos rígidos ou equipamentos originais**, sempre que isso for factível. Em regra, **quando os documentos apresentados não forem os originais**, deve ser fornecida, **comprovação de que os originais existem** ou, então, a **justificativa de sua**

²⁶⁴ BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 173-186. p. 176.

inexistência. Ressalta-se, de todo modo, que eventual **impossibilidade no prosseguimento de alguns dos procedimentos** mencionados **não invalida a possibilidade de utilização dos documentos apresentados** (grifo nosso).

Essas orientações demonstram a importância de um rigoroso cumprimento técnico para assegurar a validade jurídica dos elementos probatórios entregues, refletindo diretamente na eficácia do acordo de leniência. No contexto digital, os procedimentos relativos à preservação de evidências eletrônicas tornam-se ainda mais relevantes, considerando a volatilidade e fragilidade inerentes aos dispositivos de armazenamento eletrônico. A coleta inadequada ou o manuseio impróprio dessas informações pode comprometer sua integridade, por conseguinte, resultando na inutilização jurídica dos elementos probatórios²⁶⁵.

A transição para um paradigma digital exige a adoção de novas técnicas capazes de conferir autenticidade e integridade às informações e aos documentos eletrônicos, como a implementação de tecnologias avançadas, incluindo a *blockchain*. Essa tecnologia, ao garantir a imutabilidade e a rastreabilidade dos registros, vem consolidando-se como um mecanismo na preservação de documentos digitais, contribuindo para a confiabilidade e segurança dos procedimentos internos e das investigações conduzidas.

A ata notarial e a tecnologia *blockchain* configuram ferramentas eficazes para garantir a integridade e autenticidade de conteúdos armazenados em sistemas, redes e dispositivos eletrônicos. Além disso, podem ser empregadas na preservação de uma ampla gama de informações, como *websites*, publicações na internet, mensagens eletrônicas em seu formato original, e até declarações coletadas de membros da organização privada durante sindicâncias internas²⁶⁶.

²⁶⁵ “Tais cuidados são de extrema importância considerando o fim da fronteira entre o ambiente físico e o digital, dada a migração do ambiente *off-line* para o ambiente *on-line*. Hoje, a maioria das evidências é coletada em ambientes digitais, como servidores, computadores e outros dispositivos eletrônicos. Os dispositivos de armazenamento digital, em geral, são voláteis, frágeis e se não manuseados corretamente, podem acarretar na destruição de evidências do ilícito. A preservação de evidências é o momento destinado a garantir que as informações armazenadas nos dispositivos a serem analisados não serão alteradas. Como em local de crime convencional, as evidências não podem sofrer nenhuma alteração. Assim, no caso de a empresa entender pela necessidade de realizar o levantamento e a preservação de evidências nos seus sistemas e redes internos, é recomendável que sejam observadas as disposições constantes na Norma Complementar 21/IN01/DSIC/GSIPR, que dispõe sobre as Diretrizes para o registro de Eventos, Coleta e Preservação de Evidências de Incidentes de Seguranças em Redes” (BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 173-186. p. 177-179). A propósito, ao abordar a corrupção sistêmica nas contratações públicas no Brasil, Mirela Miró Ziliotto destaca a aplicação da tecnologia *blockchain* como uma solução eficiente para garantir a integridade e a autenticidade das informações utilizadas nesses processos (ZILIOOTTO, Mirela Miró. **Tecnologia blockchain nas contratações públicas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2022).

²⁶⁶ A título de exemplificar, esses autores também destacam procedimentos essenciais a serem seguidos no tratamento de computadores envolvidos em investigações: “Caso o ilícito tenha partido de computadores específicos, o primeiro passo é a adequada preservação das informações por meio do isolamento dos dispositivos

A despeito da necessidade de o colaborador comprovar a implementação da cadeia de custódia durante o processamento das informações e documentos probatórios a serem entregues no âmbito da colaboração, também recai sobre a Administração Pública o dever de verificar se esses elementos são aptos a comprovar o ilícito. Esse procedimento envolve o exame de sua autenticidade e integridade, com a consequente análise da cadeia de custódia.

Os documentos probatórios que não atendam aos requisitos de integridade e autenticidade devem ser preteridos pela Administração Pública devido à sua inutilidade em procedimentos investigatórios e processos administrativos sancionadores. Entretanto a ausência ou insuficiência da cadeia de custódia não impede à Administração de buscar outros meios para a obtenção de elementos probatórios, em observância aos princípios da oficialidade²⁶⁷ e da busca da verdade material²⁶⁸. Ou seja, a responsabilidade inicial pela implementação e

que podem conter os indícios e registros capazes de auxiliar na comprovação do ato. Assim, dispositivos que possam ter sido utilizados para o cometimento de ilícitos e estejam conectado na rede interna da organização deverão ser retirados do alcance de qualquer colaborador, bem como desconectados da rede, de modo a evitar acessos indevidos e eventual destruição e/ou invalidação jurídica das evidências. Isolado o dispositivo, ideal que seja realizada a criação de cópia forense da mídia de armazenamento, seja por meio de cópia *bit a bit* do dispositivo ('espelhamento'), seja por meio da criação de uma imagem das informações contidas no dispositivo. O espelhamento copia de forma exata e fiel os dados contidos em um dispositivo de armazenamento para outro dispositivo, conservando a propriedade dos arquivos e sua estrutura organizacional. É o mais recomendado que a simples cópia de arquivos, já que essa pode alterar informações importantes, como a data de criação ou modificação, bem como os registros de interação de usuários com o arquivo, retirando seu valor probatório. A criação de imagem dos dispositivo é processo semelhante ao espalhamento; mas, ao invés de copiar *bit a bit* os dados de um dispositivo para outro, eles são copiados para arquivos. Dispondo de cópia forense, o responsável pela apuração interna terá mais segurança para extrair dados e analisar as possíveis evidências, já que terá acesso à cópia exata do dispositivo original. A partir daí, podem ser usadas diversas técnicas para a análise dos dados capturados, de acordo com a necessidade do caso concreto. A realização de cópia forense depende da utilização de ferramentas técnicas adequadas, tanto de *hardware* quanto de *software*, utilizadas por peritos e assistentes técnicos em computação forense. Para garantir a integridade a autenticidade de todo o procedimento, o ideal é que o procedimento seja acompanhado, desde o momento do isolamento do dispositivo, por Tabelião dotado de fé pública, que narrará passo a passo o procedimento realizado e lavrará o conteúdo em uma ata notarial" (BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 173-186. p. 179-181).

²⁶⁷ "Esse princípio não elide a atuação dos sujeitos, garantida pelo contraditório e ampla defesa. Expressa, em especial, a responsabilidade da Administração pelo andamento regular e contínuo do processo, independentemente de provocação dos sujeitos para a realização de atos e providências, inclusive, quanto à instrução, no sentido de determinar a coleta de todos os elementos necessários ao esclarecimento de fatos pertinentes ao assunto tratado." (MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 204); "O *princípio da oficialidade* atribui sempre a movimentação do processo administrativo à Administração, ainda que instaurado por provocação do particular: uma vez iniciado passa a pertencer ao Poder Público, a quem compete o seu impulsionamento, até a decisão final" (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 580); e "*Princípio da oficialidade* – de acordo com o qual a mobilização do procedimento administrativo, uma vez desencadeado pela Administração ou por instigação da parte, é encargo da própria administração; vale dizer, cabe a ela, e não a um terceiro, a impulsão de ofício, ou seja, o empenho na *condução e desdobramento da sequência de atos* que o compõem até a produção do ato final, conclusivo" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2016. p. 520-521).

²⁶⁸ "Esse princípio, também denominado *verdade real*, vinculado ao princípio da oficialidade, exprime que a Administração deve tomar decisões nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos. Para tanto, tem o direito e o dever de carrear para o expediente todos os dados,

manutenção da cadeia de custódia recai sobre a pessoa jurídica colaboradora. Contudo, na ausência de uma cadeia de custódia válida, cabe à Administração Pública empreender diligências adicionais para suprir lacunas e preservar a integridade e autenticidade dos elementos probatórios.

Dessa forma, a verificação da implantação da cadeia de custódia das informações e documentos probatórios entregues pela pessoa jurídica colaboradora constitui um dos parâmetros a ser observado pela Administração Pública na celebração dos acordos de leniência. Essa exigência reflete a importância desses elementos probatórios para o exercício da competência sancionadora, particularmente em sua utilização em investigações preliminares, processos administrativos sancionadores e na possibilidade de compartilhamento.

Deveras, o compartilhamento das informações e documentos probatórios com outras autoridades responsáveis pela persecução de ilícitos reforça ainda mais a relevância da cadeia de custódia. Isso porque a autenticidade e integridade dos elementos probatórios devem ser preservadas durante a transmissão, uma etapa mais suscetível a interferências externas. Tal circunstância destaca a necessidade de manter os documentos originais devidamente armazenados, garantindo que uma eventual quebra da cadeia de custódia durante o compartilhamento não impeça o acesso às informações originais e o prosseguimento das medidas administrativas e judiciais.

Com a celebração do acordo de leniência, as informações e os documentos probatórios apresentados pela pessoa jurídica colaboradora podem ser utilizados pela Administração Pública para fundamentar a responsabilização de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas que não participaram do ajuste. Contudo, para que esses elementos possam embasar procedimentos sancionadores, é indispensável que sejam submetidos a uma investigação preliminar, conduzida por autoridade oficial, que deve validar as evidências apresentadas e assegurar que estejam revestidas de autenticidade e integridade²⁶⁹. Posto isso, no que tange à responsabilização de

informações, documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungida aos aspectos suscitados pelos sujeitos” (MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 204); “O *princípio da verdade material*, também denominada da liberdade da prova, autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 581); e “*Princípio da verdade material*. Consiste em que a Administração, ao invés de ficar restrita ao que as partes demonstrem no procedimento, deve buscar aquilo que é realmente a verdade, com prescindência do que os interessados hajam alegado e provado” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2016. p. 520-521).

²⁶⁹ “Entende-se que o relatório elaborado por meio da investigação privada não dispensa a validação das evidências pelas autoridades policiais ou administrativas, por meio da realização de sua própria investigação ou, ainda, por meio da realização de diligências complementares para verificação da adequação do norte apresentado pela investigação privada. Nesses termos, o relatório, fruto da investigação privada, não deve ser a única fonte de evidências utilizadas para embasar a responsabilidade de indivíduos. O relatório interno elaborado por uma

terceiros, a observância da cadeia de custódia dos elementos probatórios recai sobre o poder público, ainda que tais elementos tenham sido obtidos por meio de investigações privadas, assim como ocorre nos procedimentos investigatórios e processos judiciais penais²⁷⁰.

Ao tratar da investigação preliminar no âmbito da LPAE, o art. 3º, § 3º, II a VI, do Decreto Federal n.º 11.129/2022 impõe o dever à autoridade competente de praticar todos os atos necessários à constituição do fato sob apuração, conferindo-lhe a competência para: (i) solicitar a atuação de especialistas com conhecimentos técnicos ou operacionais, provenientes de entidades e órgãos públicos ou de outras organizações, para auxiliar na análise da matéria sob exame; (ii) solicitar informações bancárias sobre movimentação de recursos públicos, ainda que sigilosas, em sede de compartilhamento do sigilo com órgãos de controle; (iii) requisitar, por meio da autoridade competente, o compartilhamento de informações tributárias da pessoa jurídica investigada, conforme previsto no art. 198, § 1º, II, do Código Tributário Nacional; (iv) solicitar, ao órgão de representação judicial ou equivalente dos órgãos ou das entidades lesadas, as medidas judiciais necessárias para a investigação e para o processamento dos atos lesivos, incluindo busca e apreensão, no Brasil ou no exterior; e (v) solicitar documentos ou informações a pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, ou a organizações públicas internacionais.

Ao final, e mediante decisão fundamentada da autoridade competente em juízo de admissibilidade, é possível instaurar processo administrativo sancionador contra as pessoas jurídicas que não participaram do acordo de leniência. Nesse contexto, as informações e os documentos probatórios obtidos no ajuste podem fundamentar tais processos, sendo passíveis de impugnação administrativa e judicial pelas pessoas jurídicas não colaboradoras. Por essa

organização privada tem o condão de se apresentar como um mapa indicador dos caminhos que precisam ser percorridos para que sejam encontradas as evidências necessárias para a responsabilização dos envolvidos em eventual atividade criminosa, permitindo um pouco mais de clareza para as autoridades, mas não deve dispensar a atividade inerente da autoridade oficial” (BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 184).

²⁷⁰ “[...] nas hipóteses em que os elementos ou fontes de prova forem obtidos por meio de investigações privadas ou indivíduos particulares, o ônus da documentação da sua cadeia de custódia recairá sobre as pessoas que participaram da coleta, manuseio, guarda e produção, até a sua apresentação judicial. Contudo, mesmo quando o ônus do registro de alguns elos da cadeia couber a terceiro, caberá à parte que introduziu a prova no processo apresentar informações suficientes para que a outra parte e o juiz façam a sua autenticação.” (OLIVEIRA, Rafael Serra. **Cadeia de custódia: admissibilidade e valoração da prova pericial de DNA**. 2020. 300f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29032021-134630>. Acesso em: 04 out. 2024. p. 109).

razão é imprescindível que esses elementos estejam revestidos de autenticidade e integridade²⁷¹, de modo a permitir o controle tanto pela Administração quanto pelo Poder Judiciário²⁷².

5.4 Defesa da pessoa jurídica não colaboradora e o controle pelo Poder Judiciário na LPAE

Com fundamento nas informações e documentos probatórios apresentados pela pessoa jurídica colaboradora no acordo de leniência, a autoridade competente deve observar procedimentos e processos rigorosos que assegurem a legitimidade do exercício da competência sancionadora em face das demais pessoas jurídicas envolvidas na infração que não participaram do ajuste. Para tanto, os elementos probatórios compartilhados devem ser submetidos a uma análise preliminar criteriosa, com vistas à avaliação de sua legalidade, autenticidade e integridade, em conformidade com as normas que regem a cadeia de custódia²⁷³.

Na investigação preliminar, de caráter sigiloso e não punitivo, destinada à apuração de indícios de autoria e materialidade de atos lesivos à Administração Pública federal (art. 3º, § 1º,

²⁷¹ “Nesse sentido, diante da possibilidade de entrega das apurações ocorridas internamente pela pessoa jurídica às autoridades públicas, deverá haver regular execução de procedimentos disciplinares pelo setor competente, uma vez que tais procedimentos podem servir de prova para a Administração Pública ou para o Ministério Público. Assim, toda a investigação e a obtenção dessas provas deverão ser lícitas e regulares” (LIMA, Ana Júlia Andrade Vaz de. **Programa de Integridade e Lei n.º 12.846/13: o compliance na lei anticorrupção brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 172).

²⁷² “Servindo como investigação preliminar, as evidências apresentadas pela organização privada devem ser avaliadas e submetidas ao contraditório, dando aos investigados a possibilidade de impugnação de cada evidência trazida do relatório produzido de forma unilateral aos autos de um procedimento investigativo. Lembra-se que, passado pelo crivo da autoridade investigativa oficial, o relatório de investigação privada e todo o conjunto probatório reunido, se considerado capaz de embasar o indiciamento do investigado, ainda será submetido à avaliação e controle do Ministério Público e do Poder Judiciário” (BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. *Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial*. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 185).

²⁷³ “E se o envio de informações pertencentes à organização privada às autoridades é válido para o embasamento de investigações oficiais, cabe analisarmos se a organização dessas informações em um relatório de autoria emitido pela empresa ultrapassará os limites de sua participação na investigação: ‘É preciso perquirir qual o limite no ordenamento jurídico que é permitido ao agente particular tomar depoimentos, alistar documentos, realizar perícias e exibi-los como contextos de prova em procedimentos investigatórios oficiais’. Conforme examinado no tópico anterior, existem normas claras quanto a construção de cadeia de custódia da coleta de evidências de modo a garantir a integridade das informações organizadas em um relatório de auditoria interno. Ainda, há maneiras de conferir fé pública ou autenticidade a todas as informações coletadas, por meio do acompanhamento do procedimento de preservação de evidências por um Tabelião, o qual lavrará uma Ata Notarial, ou por meio do registro de todas as informações via tecnologia *blockchain*. Considera-se, portanto que o emprego dessas tecnologias na preservação das informações possa transmitir o mínimo de confiança para a autoridade encarregada da investigação oficial” (BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. *Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial*. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 182-183).

do Decreto Federal n.º 11.129/2022)²⁷⁴, é preciso que a autoridade administrativa realize uma análise criteriosa das informações compartilhadas. Esse exame deve incluir a verificação da legalidade em relação à origem, ao conteúdo e ao método de obtenção dos documentos, bem como a idoneidade dos procedimentos empregados para garantir a integridade e autenticidade dos elementos probatórios²⁷⁵. Havendo elementos mínimos de autoria e materialidade do ilícito administrativo pela pessoa jurídica não colaboradora, fundamentados em documentos probatórios válidos, a autoridade competente poderá determinar a instauração do processo administrativo de responsabilização²⁷⁶, assegurando-se, nesse âmbito, os direitos e garantias fundamentais dos administrados²⁷⁷.

Em observância aos primados do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, do direito à prova lícita e da motivação, previstos na Constituição Federal e aplicados especificamente no âmbito do processo administrativo pela Lei Federal n.º 9.784/1999 (art. 2º, *caput*; art. 30; e art. 50, II), a LPAE e o seu decreto regulamentar asseguram à pessoa jurídica indiciada o direito de ampla defesa, incluindo a produção de provas.

²⁷⁴ “Em havendo a investigação preliminar, que ainda não contempla contraditório e ampla defesa, ou seja, não tem caráter punitivo, mas apenas se destina à apuração de indícios de autoria e materialidade de atos lesivos à administração pública, ele será conduzida em caráter sigiloso” (NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 8º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024a. p.151-161. p. 151-152).

²⁷⁵ “Seja na hipótese em que as investigações oficiais são iniciadas a partir do resultado da investigação privada, seja na hipótese em que o resultado da investigação privada possa instruir procedimentos de investigação oficial em curso, a licitude e a utilidade do compartilhamento sempre dependerão de duas exigências: a) verificação da legalidade em relação ao que, quem e como foi feito; e b) verificação da idoneidade do método para resguardar a integridade e autenticidade do conteúdo” (BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 185).

²⁷⁶ “Encaminhadas as peças informativas sobre a suposta ocorrência do ilícito administrativo à autoridade competente para instauração do PAR, deve ela exercer análise preliminar sobre o teor do material coletado, no sentido de verificar a existência de elementos mínimos de autoria e materialidade suficientes a justificar a instauração do feito acusatório. Essa diligência preliminar em que a autoridade instauradora coteja os elementos existentes e os pondera à vista da necessidade e utilidade da instauração do processo administrativo é reconhecida como juízo de admissibilidade. O juízo de admissibilidade se apresenta como manifestação instrumental do princípio da eficiência na seara pré-processual, a exigir que os processos administrativos, notadamente os de caráter punitivo, somente sejam inaugurados quando já existirem indicativos suficientes a embasar uma convicção meramente preliminar sobre a ocorrência do ilícito e a sua respectiva autoria, de modo que o custoso processo administrativo não seja banalmente utilizado como procedimento de viés predominantemente investigativo” (RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 84-85).

²⁷⁷ “Processo administrativo pode ser definido, sinteticamente, como atividade estatal realizada por meio do encadeamento de atos que se direcionam a garantir a proteção dos direitos dos administrados, o que se dá pelo respeito às garantias constitucionais relacionadas com o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, e o melhor cumprimento dos fins da administração” (NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 8º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024a. p. 151-161. p. 151-152).

No âmbito do processo administrativo de responsabilização (PAR), a comissão processante deve intimar a pessoa jurídica processada para apresentar sua defesa, indicando as provas que pretende produzir (art. 6º, *caput*, do Decreto n.º 11.129/2022²⁷⁸). Essa intimação dá-se por meio do ato de indicição, que deve conter uma descrição clara e objetiva do fato ilícito imputado, especificando os elementos probatórios que fundamentam o entendimento da comissão sobre a ocorrência do ato lesivo, os fundamentos jurídicos aplicáveis e a sanção proposta, sob pena de nulidade²⁷⁹ (art. 6º, *caput* e § 2º, do Decreto n.º 11.129/2022²⁸⁰).

Considerando que os atos administrativos devem estar fundamentados em fatos jurídicos sustentados por elementos probatórios válidos²⁸¹, um dos argumentos passíveis de ser suscitados pela pessoa jurídica em sua defesa é a quebra da cadeia de custódia dos documentos probatórios. Esse vício, ao comprometer a integridade e autenticidade dos elementos, pode inviabilizar o pleno exercício do contraditório, da ampla defesa, e da proibição de prova ilícita, além de fragilizar a motivação do ato administrativo. Essa alegação, inclusive, pode justificar a realização de produção probatória específica, como a perícia²⁸², destinada a verificar a existência de falhas na colheita, tratamento e preservação dos elementos probatórios.

No processo administrativo sancionador, as provas constituem um dos pilares essenciais para a constituição de atos administrativos legítimos e fundamentados. Mais do que um instrumento para a aplicação de sanções, o objetivo do processo é a apuração fiel e precisa dos fatos, sendo a responsabilização jurídica uma das possíveis consequências. À luz do princípio da busca pela verdade material e orientada pela ampla instrução probatória, a Administração Pública tem o dever de determinar a produção de todas as provas necessárias à elucidação dos

²⁷⁸ “Art. 6º Instaurado o PAR, a comissão avaliará os fatos e as circunstâncias conhecidas e indicará e intimará a pessoa jurídica processada para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretenda produzir”.

²⁷⁹ “A depender do teor do relatório da Comissão que realizou a Investigação Preliminar, ou mesmo sem ela, se estiverem presentes provas suficientes, da materialidade dos atos lesivos à Administração Pública e da sua autoria, a autoridade competente para a instauração do PAR deverá emitir uma Portaria e descrever todos os fatos imputados à pessoa jurídica, com a relação das provas que já existem e indicação das sanções aplicáveis. A descrição minuciosa desses fatos é importante para não haver nulidade [...]” (DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz *et al.* **Lei Anticorrupção**: apontamentos sobre a Lei n.º 12.846/2013. 3. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 110).

²⁸⁰ “§ 2º O ato de indicição conterá, no mínimo: I - a descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, com a descrição das circunstâncias relevantes; II - o apontamento das provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado; e III - o enquadramento legal do ato lesivo imputado à pessoa jurídica processada”.

²⁸¹ “Na hipótese de ser expedido ato de lançamento ou de aplicação de penalidade sem que os fatos jurídicos relatados encontrem suporte na linguagem das provas, referido ato estará maculado na motivação, um dos elementos intrínsecos ao ato administrativo” (TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A Prova no Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2016. p. 359).

²⁸² “Compreende-se a interferência direta do administrado na ampla defesa e na produção da prova, como a pericial” (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 445).

atos. Para tanto, a efetiva participação e fiscalização da pessoa jurídica na fase probatória são imprescindíveis para assegurar o pleno exercício do direito de defesa, garantindo que o ato administrativo sancionador se fundamente em provas válidas formalmente inseridas nos autos, dessa forma, conferindo legitimidade ao exercício da competência sancionadora²⁸³.

Os princípios da ampla instrução probatória e da busca pela verdade material não eximem a Administração Pública do dever de analisar e registrar, de forma expressa, seu juízo de valor a respeito das alegações e dos elementos probatórios apresentados pela pessoa jurídica acusada, sob pena de violação ao princípio da motivação, por conseguinte, comprometendo a legitimidade do processo administrativo sancionador. Por isso é indispensável que todos os argumentos e documentos probatórios apresentados pela defesa sejam devidamente considerados e ponderados pela comissão processante, sob pena de nulidade do PAR²⁸⁴.

²⁸³ Nessa toada: “Como todo processo administrativo sancionador, o PAR se desenvolve tendo por objeto a produção de elementos que proporcionem o estabelecimento de uma prudente e amadurecida percepção sobre os fatos que no curso processual se busca conhecer. Esse processo encontra-se vinculado ao princípio da verdade real, de forma que se deve implementar todos os meios e instrumentos necessários à mais precisa elucidação dos eventos, circunstâncias e conjunturas que se mostrem relevantes. Para além do caráter meramente punitivo, o processo tem por escopo maior não a responsabilização do ente jurídico, mas, antes de tudo, orientar-se a mais fiel apuração dos fatos. Ou seja, o PAR tem por objeto imediato o deslinde de uma determinada situação fática, e só de forma mediata a punição de pessoas jurídicas. Nesse sentido, a prova é o cerne, o âmago do processo, que somente pode ser decidido de acordo com os elementos probatórios que foram efetivamente carreados aos autos. O julgamento deve ser lastreado nas provas coletadas nos autos do processo, denotando verdadeira garantia fundamental do particular acusado em face do arbítrio das autoridades administrativas, as quais deverão motivar os atos decisórios com fundamento exclusivo em elementos objetivos produzidos no curso do rito processual, assegurando-se a possibilidade de participação e fiscalização por parte da defesa, conferindo, dessa maneira, legitimidade e transparência à atividade punitiva da Administração Processante. A produção de provas não se limita à transmissão de convicção apenas à autoridade julgadora, devendo ir além, pois o ato de provar deve proporcionar a convicção da substância ou verdade dos fatos a todo aquele que se depare com os autos do processo” (RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 84-85); e “Há elementos que integram a garantia de defesa e que não podem ser simplesmente ignorados, pois a participação do administrado torna inconfundível o litígio, por onde se pressupõe o direito de ser ouvido, justificando assim a natureza da relação processual. Na fase instrutória, a garantia corresponde a alguns aspectos peculiares ao processo em geral, como o da publicidade em torno do pretendido, o conhecimento do que no processo administrativo se contém e o da oportunidade de apresentar razões contestadoras do ato impugnado. Nas razões, pelos argumentos levantados e pelas questões propostas, oferece-se livre margem à apresentação das provas que possam conduzir o litígio a uma solução harmoniosa, sem nunca permitir-se a violação na garantia da defesa ou que se torne viciado o procedimento administrativo” (FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. A prova no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 102, p. 1-41, 1970, Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/34920>. Acesso em: 10 nov. 2024).

²⁸⁴ Nesse sentido: “Vigora nesta fase, como vimos, o princípio da *ampla instrução probatória* e a busca da *verdade material ou real*: além das provas produzidas pelo interessado, deve a Comissão determinar a produção de todas as provas que entenda necessárias para que se ainda a verdade real ou material. Além disso, todas as provas e alegações produzidas e apresentadas pelo acusado deverão ser apreciadas e sopesadas na busca da verdade real, sendo nulo o processo administrativo que, conquanto faculte a produção de provas, esvazie o propósito destas por omitir sua análise no âmbito da formação da convicção dos membros da comissão” (DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz *et al.* **Lei Anticorrupção**: apontamentos sobre a Lei n.º 12.846/2013. 3. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 128-129); e “O direito de ver os argumentos contemplados pelo órgão julgador decorre do dever de fundamentar as decisões, o que no direito administrativo se enquadra no princípio da motivação” (NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 8º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024a. p.151-161. p. 158).

A despeito de ser assegurada a ampla produção probatória no processo administrativo sancionador, existem exceções que restringem a admissibilidade de determinadas provas. Dentre elas, destacam-se as provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias, as quais podem ser legitimamente indeferidas pela autoridade administrativa²⁸⁵, nos termos dos arts. 30 e 38 da Lei Federal n.º 9.784/1999²⁸⁶. Provas ilícitas são aquelas obtidas em violação à lei ou à Constituição, como interceptações telefônicas realizadas sem autorização judicial; provas impertinentes são as que não possuem relação direta com o objeto do processo; provas desnecessárias carecem de utilidade para o esclarecimento dos fatos; e provas protelatórias têm como único objetivo retardar o desfecho do processo²⁸⁷.

O Manual de Responsabilização de Entes Privados, publicado pela CGU em 2022, destaca-se por ter sido elaborado pelo órgão diretamente responsável pela instauração e condução do PAR. Nesse sentido, reafirma a aplicação dos princípios do devido processo legal, do contraditório, e da ampla defesa. Dada a relevância do manual como referência para a atuação administrativa, transcrevem-se trechos, a seguir, com os devidos destaques²⁸⁸:

Uma vez **exigida da Administração** a impressão de **postura acusatória à investigação desenvolvida no processo**, nada mais natural que, em homenagem à simetria que o deve caracterizar, também se garanta ao acusado, como num espelho, o poder de exercer o seu **direito ao contraditório**. Isso significa que, numa extensão do princípio do devido processo legal, firmado também na **Constituição**, no **inciso LIV** de seu art. 5º, **não será dado à Administração produzir qualquer prova sem que o afetado pelo seu conteúdo possa conhecê-la e arguir as suas fragilidades ou limitações**, seja mediante **apresentação de alegações**, seja mediante **pedido de produção de novas provas**.

E não é outra a inteligência daquela norma firmada no art. 8º, da Lei n.º 12.846/2013, que, ao estabelecer a competência para a instauração e o julgamento do PAR, já exige a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Parece lógico que, se até ao mero interessado na matéria de determinado processo administrativo será garantido o direito de conhecer da sua tramitação, de obter vista e cópias e de ser comunicado das respectivas decisões, na forma do inciso II do art. 3º da Lei n.º 9.784/99, em homenagem mesmo ao princípio do contraditório, será sempre exigido da Administração dar inequívoco conhecimento ao acusado, no PAR, de tudo

²⁸⁵ “Todavia, tanto no processo judicial quanto no administrativo, poderá o juiz ou administrador indeferir provas impertinentes, provas procrastinatórias, ou cuja finalidade seja tumultuar o processo” (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 445).

²⁸⁶ “Art. 30. São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos.”; e “Art. 38. O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo. § 1º Os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão. § 2º Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias”.

²⁸⁷ NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 10º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024b. p. 169-179. p. 171.

²⁸⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Responsabilização de Entes Privados**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68182/5/Manual_de_Responsabiliza%C3%A7%C3%A3o_de_Entes_Privados_abril_2022_Corrigido.pdf. Acesso em: 10 nov. 2024.

que possa interessar à sua defesa, incluindo a própria instauração do processo, os atos que possam importar em prejuízos à sua condição jurídica, até o julgamento proferido pela autoridade competente.

Afinal, **a própria legitimidade das conclusões do PAR dependerá das condições que a Administração ofereceu para o exercício da defesa**, seja possibilitando que o acusado conheça previamente os atos a serem praticados, seja **propiciando sua participação ativa na produção probatória, requerendo-a, corroborando-a, contraditando-a ou ponderando seu valor**. O objetivo, assim, é que a verdade exposta nos autos constitua **produto de maquinação essencialmente dialética**, entre Administração e acusado.

Mas não basta dar ao acusado o poder de conhecer as provas produzidas nos autos. Interpretando a norma estabelecida no inciso III do art. 3º da Lei n.º 9.784/99, se conclui que será ainda preciso oferecer-lhe a mais ampla possibilidade de reação, tanto quanto à forma e às circunstâncias de produção das provas, como em relação às conclusões a que eventualmente seu conteúdo possa conduzir, seja desconstituindo-as, seja efetivamente contraditando-as (grifo nosso).

Assim, a primeira via para que o administrado questione os atos administrativos sancionadores é a impugnação administrativa, por meio da qual a Administração Pública exerce o controle de legalidade de seus próprios atos, assegurando os direitos fundamentais dos administrados. Durante o processo administrativo, a pessoa jurídica pode alegar a quebra da cadeia de custódia dos elementos probatórios que fundamentam o PAR em diversas etapas, especialmente, no momento da apresentação de sua defesa, quando intimado, na fase probatória ou por meio de pedido de reconsideração (art. 15 do Decreto Federal n.º 11.129/2022²⁸⁹, em consonância com o direito à recorribilidade previsto no art. 56, *caput* e § 1º, da Lei Federal n.º 9.784/1999²⁹⁰).

Na hipótese de a defesa ou o pedido de reconsideração não serem acolhidos pela autoridade competente, mantendo-se o ato administrativo sancionador condenatório, é assegurado à pessoa jurídica o direito de buscar tutela judicial para contestar a decisão da Administração Pública. Os atos administrativos, incluindo os sancionadores, submetem-se ao controle do Poder Judiciário, em conformidade com a garantia constitucional de inafastabilidade da jurisdição, prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição da República, que dispõe que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação judicial.²⁹¹

²⁸⁹ “Art. 15. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão”.

²⁹⁰ “Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito § 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior”.

²⁹¹ Nessa toada: “A finalidade essencial e característica do controle jurisdicional é a proteção do indivíduo em face da Administração Pública. Esta, como órgão ativo do Estado, tem frequentes oportunidades de contato com o indivíduo, nas quais lhe pode violar os direitos, por abuso ou erro na aplicação da lei. Tal sistema de controle é o meio prático de contê-la na ordem jurídica, de modo a assegurar ao indivíduo o pleno exercício dos seus direitos” (FAGUNDES, M. Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 107-108); “Controle judiciário ou judicial é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa. É um controle *a posteriori*, unicamente de *legalidade*, por restrito à verificação da

No contexto de questionamento da quebra da cadeia de custódia dos elementos probatórios que fundamentam o ato administrativo sancionador, o Poder Judiciário exerce controle sobre os procedimentos, processos e atos administrativos²⁹², verificando se as provas que embasaram o ato sancionador são juridicamente válidas. Caso se reconheça a nulidade desses elementos probatórios, é possível a anulação do ato administrativo deles decorrente²⁹³.

O administrado pode recorrer a medidas judiciais, como o mandado de segurança e a ação com procedimento comum²⁹⁴. O mandado de segurança, previsto no art. 5º, LXIX, da Constituição e disciplinado pela Lei Federal n.º 12.016/2009, é aplicável quando há comprovação evidente de violação a direito líquido e certo, como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa ou a proibição de prova ilícita, em decorrência da quebra da cadeia de custódia das provas que fundamentam o ato administrativo sancionador.

Todavia, considerando que a discussão pode demandar análise técnica – como a realização de perícia sobre a cadeia de custódia dos elementos probatórios que embasaram o ato administrativo sancionador –, a utilização do mandado de segurança encontra limitações, devido à vedação de dilação probatória nesse tipo de medida judicial²⁹⁵. Nesse cenário, o instrumento mais adequado para a impugnação judicial é a propositura de uma ação com procedimento comum, prevista na Lei Federal n.º 13.105/2015 (CPC). O controle exercido pelo Poder Judiciário sobre a cadeia de custódia, por sua vez, não se limita à simples revisão

conformidade do ato com a norma legal que o rege. Mas é sobretudo um meio de preservação de direitos individuais porque visa impor a observância da lei em cada caso concreto, quando reclamada por seus beneficiários” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 601); e “É ao Poder Judiciário e só a ele que cabe resolver definitivamente sobre quaisquer litígios de direito. Detém, pois, a universalidade da jurisdição, quer no que respeita à legalidade ou à consonância das condutas públicas com atos normativos infralegais, quer no que atina à constitucionalidade delas. Neste mister, tanto anulará atos inválidos, como importa à Administração os comportamentos a que esteja de direto obrigada, como proferirá as condenações pecuniárias cabíveis” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2016. p. 124-125).

²⁹² “A expressão *controle jurisdicional da Administração* abrange a apreciação, efetuada pelo Poder Judiciário, sobre atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais e mesmo a omissão ou inércia da Administração” (MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 460).

²⁹³ “O Poder Judiciário exerce tanto o controle de constitucionalidade das leis (por intermédio do Supremo Tribunal Federal), como da legalidade dos atos do poder público. O contencioso administrativo é apreciado Justiça comum, que examina os atos administrativos, como instância de anulação ou de indenização” (TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 35). Nesse sentido, o STF já firmou o entendimento de que “A existência de vício em quaisquer dos elementos constitutivos do ato administrativo permite a sua legítima invalidação pelo Poder Judiciário” (BRASIL. STF. Tribunal Pleno. ADPF 964. Min. ROSA WEBER, j. em 10/05/2023).

²⁹⁴ “Em juízo, os meios de defesa colocados à disposição dos administrados são, fundamentalmente, contra atos administrativos, o mandado de segurança e as denominadas ‘vias ordinárias’” (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e Sanções Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 97).

²⁹⁵ “Em sede de mandado de segurança, é indispensável que a prova do direito seja pré-constituída, sendo inviável a dilação probatória.” (BRASIL. STJ. Primeira Turma. AgInt no RMS 72983. Relator Ministro Gurgel de Faria. DJe 16/10/2024).

documental dos atos administrativos. Em casos que suscitem dúvidas sobre a autenticidade e integridade dos elementos probatórios, o Poder Judiciário pode determinar a produção de novas provas, incluindo a realização de perícia técnica, nos termos dos arts. 370 e 464 a 480 do CPC.

Assim, a violação da cadeia de custódia pode ser alegada como fundamento para a anulação de atos administrativos sancionadores. Caso a prova utilizada pela Administração Pública esteja contaminada em razão da quebra na cadeia de custódia – comprometendo a integridade e autenticidade dos elementos probatórios –, o ato sancionador fundado nessa prova poderá ser anulado. O controle jurisdicional, portanto, atua como um mecanismo de controle para garantir que os atos sancionadores estejam fundamentados em provas válidas, protegendo os administrados contra arbitrariedades e assegurando os primados do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da proibição da prova ilícita e da motivação.

Portanto, diante da possibilidade de a pessoa jurídica que não participou do acordo de leniência questionar administrativamente, bem como judicialmente, a validade dos elementos probatórios obtidos em razão da ausência ou quebra da cadeia de custódia, logo, podendo ensejar a nulidade do processo e do ato administrativo sancionador, imperioso é que a Administração Pública adote os mecanismos necessários para assegurar a fiabilidade das provas – entre eles a cadeia de custódia – como forma de se legitimar a competência sancionadora e o externo de forma eficaz e, simultaneamente, resguardar o direito dos administrados.

6 CONCLUSÃO

A presente dissertação examinou a importância do instituto jurídico da cadeia de custódia, positivado nos arts. 158-A a 158-F do Código de Processo Penal, no acordo de leniência previsto na Lei Federal n.º 12.846/2013 (LPAE), regulamentado pelo Decreto Federal n.º 11.129/2022, no âmbito do Poder Executivo Federal.

A Lei de Probidade Administrativa Empresarial está inserida no microsistema de proteção à probidade administrativa, com as Leis Federais n.ºs 8.112/1990 (Estatuto do Servidor Público) e 8.429/1992, com redação dada pela Lei Federal n.º 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa), e Lei Federal n.º 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e o Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/1940). Esses diplomas normativos estabelecem sistemas de responsabilização de pessoas físicas (particulares e agentes públicos) e jurídicas de direito privado, conferindo competências a diversos órgãos para investigar, processar e julgar ilícitos. O exame conjunto dessas leis revela a incidência de mais de um sistema de responsabilização sobre a mesma conduta qualificada como ilícita, impondo a necessidade de uma atuação coordenada, uniforme e harmoniosa entre os órgãos competentes, entre eles a AGU, a CGU, o MPF, e o TCU.

Os acordos de leniência, inseridos no campo da consensualização do Direito Administrativo brasileiro, qualificam-se como ato jurídico consensual firmado entre o infrator e a autoridade competente para apuração e aplicação de sanções. Nesse ajuste, o ente estatal obtém informações e documentos probatórios sobre a autoria e materialidade das condutas ilícitas, comprometendo-se a extinguir ou reduzir a sanção aplicável, enquanto o infrator reconhece a prática do ilícito e colabora fornecendo informações e documentos relativos aos ilícitos investigados.

Os acordos de leniência constituem um instrumento jurídico disciplinado pelo Direito Administrativo, distinto, por exemplo, da delação premiada, regida pelo Direito Penal. Eles integram um processo administrativo sancionador, com o objetivo de facilitar a instrução probatória, e pressupõem um comportamento supostamente ilícito, ainda em curso ou já cessado, sempre desenvolvido em coautoria. Ademais, exigem que a Administração Pública não possua, por si só, condições suficientes para conduzir com êxito as atividades instrutórias no curso do processo administrativo sancionador, ou que o infrator demonstre capacidade significativa de contribuir com a instrução processual.

As finalidades dos acordos de leniência são (i) a detecção de práticas ilícitas; (ii) obtenção de provas; (iii) a eficiência, a efetividade e a alavancagem investigativa; (iv) a cessão

da infração; (v) a sanção dos demais infratores; (vi) a reparação e o ressarcimento dos danos; (vii) a dissipação de práticas ilícitas futuras; e (viii) o aprimoramento dos processos administrativos públicos.

O acordo de leniência incrementa a capacidade de obtenção de elementos probatórios relevantes para a investigação, mormente informações e documentos internos sobre a prática ilícita, fornecidos por aqueles que efetivamente participaram da conduta. Essas informações e documentos probatórios, que seriam extremamente difíceis ou custosos de se obter por outros meios, facilitam a identificação dos infratores e proporcionam um relato detalhado sobre a infração cometida, desse modo, contribuindo significativamente para o processo investigativo. Além disso, os acordos de leniência permitem acesso antecipado a informações e documentos relacionados a práticas de difícil detecção, o que reduz os custos da iniciação dos casos, da instrução processual e da litigância em um possível questionamento judicial. Dessa forma, esses acordos aumentam a eficiência da gestão administrativa, possibilitando uma investigação mais robusta em menor tempo, com menor uso de recursos humanos e financeiros, e uma maior efetividade, aumentando, de maneira expressiva, as chances de alcançar resultados concretos na investigação conduzida pela autoridade competente.

À luz da legislação que regula o acordo de leniência na LPAE (Lei Federal n.º 12.846/2013, Decreto Federal n.º 11.129/2022, Portaria Conjunta n.º 4/2019 e Portaria Normativa Interministerial n.º 36/2022) e do “Guia do Programa de Leniência Anticorrupção”, verificou-se que a obtenção de informações e de elementos probatórios é indispensável para a celebração do acordo. Esses elementos viabilizam a instauração de investigações preliminares e processos administrativos sancionadores contra os demais envolvidos que não participaram do acordo. Também são fundamentais para a decisão de abertura de investigações, instauração de processos administrativos de responsabilização ou arquivamento de denúncias, servindo como base para atos administrativos sancionadores, após assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Dada a complexidade dos ilícitos investigados e a multiplicidade de sistemas jurídicos envolvidos, ressalta-se a importância do compartilhamento interinstitucional dos elementos probatórios obtidos por meio do acordo de leniência, conforme regulamentado pelo ACT de 2020. Todavia tal compartilhamento deve respeitar os limites pactuados no acordo, por conseguinte, preservando os direitos dos colaboradores e garantindo sua efetividade. A validade desses elementos probatórios depende da implementação de mecanismos que assegurem sua colheita legítima e guarda efetiva. Nesse contexto, a cadeia de custódia é essencial para garantir a integridade e autenticidade das provas utilizadas em processos administrativos e judiciais,

além de permitir o controle por parte dos sujeitos de direito que não participaram da produção desses elementos.

A cadeia de custódia, positivada nos arts. 158-A a 158-F do CPP, é exatamente o instituo jurídico concebido pelo ordenamento para possibilitar o controle jurídico da obtenção, processamento, valoração pela autoridade julgadora e eliminação das informações e elementos probatórios. Conquanto tenha sido concebida no âmbito do Direito Processual Penal, a cadeia de custódia possui características de norma geral, aplicável a todo e qualquer processo administrativo ou judicial em que o respeito ao primado do devido processo legal seja de observância obrigatória.

A cadeia de custódia caracteriza-se como um procedimento formal e técnico destinado a registrar e manter a história cronológica dos elementos probatórios, visando evitar qualquer interferência interna ou externa que possa comprometer sua integridade. Esse procedimento consiste em um conjunto de atos materiais sucessivos e ordenados que registram, de forma detalhada, todos os indivíduos que tiveram contato com os elementos probatórios, desde sua obtenção, processamento, apreciação administrativa ou judicial, até sua eliminação.

Os principais elementos da cadeia de custódia incluem o registro documental, a rastreabilidade e a integridade. O registro documental refere-se à documentação de toda a trajetória do elemento probatório, desde sua obtenção até sua apreciação administrativa ou judicial, e eventual eliminação. A rastreabilidade refere-se à possibilidade de apurar o percurso percorrido pelo elemento probatório, enquanto a integridade é pertinente ao dever de adotar procedimentos capazes de garantir a idoneidade, autenticidade e identidade do objeto probatório, dessa maneira, impedindo qualquer tipo de interferência.

Os pressupostos da cadeia de custódia são os primados do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, e da proibição da prova ilícita, insculpidos no art. 5º, LIV, LV e LVI, da Constituição da República, eis que esse instituto jurídico permite a rastreabilidade dos elementos probatórios e, conseqüentemente, o seu controle pela Administração, pelos administrados e pelo Poder Judiciário.

A finalidade primordial da cadeia de custódia é assegurar a autenticidade e integridade da fonte da prova, garantindo o controle da atividade probatória e a validade do elemento durante todo o processo, pois permite sua valoração pelas autoridades julgadoras. A autenticidade refere-se à garantia de que a prova é genuína e corresponde à sua origem, assegurando que o objeto apresentado à autoridade julgadora seja o mesmo que foi coletado, armazenado e examinado. A integridade, por sua vez, diz respeito à condição de a prova manter-

se intacta, sem qualquer adulteração ou alteração em suas características, de modo que suas propriedades permaneçam as mesmas desde a coleta até o momento de sua valoração.

Na seara das investigações criminais, como no caso do inquérito policial conduzido por órgãos oficiais, a responsabilidade pela implementação e manutenção da cadeia de custódia é dos agentes públicos que lidam com os elementos probatórios. Eles devem registrar e documentar adequadamente todas as informações essenciais sobre o estado e as circunstâncias em que os elementos probatórios foram encontrados e manipulados.

As consequências jurídicas da quebra da cadeia de custódia são objeto de divergência tanto na doutrina quanto na jurisprudência, havendo duas correntes principais. A primeira entende que a quebra da cadeia de custódia deve ser analisada no âmbito da admissibilidade, licitude ou validade da prova, conceitos que se referem aos controles de entrada do elemento probatório no sistema jurídico. Segundo essa vertente, a violação desse instituto jurídico resulta na inadmissibilidade, ilicitude ou invalidade da prova, conduzindo à sua exclusão do processo e, conseqüentemente, impedindo sua valoração. Isso ocorre em razão do primado da proibição da prova ilícita, previsto no art. 5º, LVI, da Constituição, e no art. 157 do Código de Processo Penal (CPP). Logo, a quebra da cadeia de custódia enseja a nulidade da prova por ilicitude, resultando na exclusão dos elementos probatórios do processo. Por sua vez, a segunda corrente defende que a irregularidade na cadeia de custódia pode não afetar a admissibilidade da prova, sendo um fator a ser analisado no momento da valoração, desde que a integridade do material probatório não tenha sido significativamente comprometida.

Os acordos de leniência e os processos administrativos de responsabilização regidos pela Lei de Probidade Administrativa Empresarial (Lei Federal n.º 12.846/2013) integram o Direito Administrativo Sancionador e estão fundamentados nos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, incluindo o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a proibição da prova ilícita e a motivação. A aplicação da cadeia de custódia nesses processos revela-se indispensável para assegurar a integridade, autenticidade e confiabilidade dos elementos probatórios, com isso garantindo que as decisões sancionadoras sejam legítimas e respeitem os direitos fundamentais dos administrados.

A cadeia de custódia, originalmente prevista no Código de Processo Penal, transcende o campo processual penal e aplica-se ao Direito Administrativo Sancionador, especialmente nos acordos de leniência e processos administrativos de responsabilização. Esse instituto garante a integridade, autenticidade e rastreabilidade dos elementos probatórios, desde a obtenção pelo colaborador até sua valoração administrativa ou judicial.

Nos acordos de leniência previstos na LPAE, a responsabilidade inicial pela implementação da cadeia de custódia recai sobre a pessoa jurídica colaboradora. Essa atribuição decorre do acesso inicial que as empresas possuem aos elementos probatórios, obtidos por meio de investigações internas e programas de integridade. É dever do colaborador assegurar que as informações e documentos probatórios sejam coletados, processados e armazenados de acordo com padrões técnicos rigorosos, desse modo, garantindo sua autenticidade e integridade para posterior análise pela Administração Pública. Após a entrega desses elementos, cabe à Administração manter a cadeia de custódia ao longo de todas as etapas procedimentais e processuais, como a investigação preliminar e a instauração de processos administrativos sancionadores, de modo a assegurar que tais elementos sejam juridicamente válidos.

A utilização de elementos probatórios obtidos em acordos de leniência requer a observância de procedimentos formais, desde a investigação preliminar até a conclusão do processo administrativo sancionador. A Administração Pública deve avaliar a autenticidade e integridade das provas apresentadas pelo colaborador, utilizando-as para fundamentar decisões de abertura de investigações, instauração de processos sancionadores ou arquivamento de denúncias. De igual modo, esses elementos podem ser compartilhados com outras autoridades competentes para responsabilização de terceiros. A preservação da cadeia de custódia é essencial nesse contexto, garantindo a validade dos elementos probatórios e possibilitando sua utilização em processos administrativos e judiciais, assegurando o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da proibição da prova ilícita.

No contexto da LPAE, a defesa da pessoa jurídica não colaboradora ganha especial relevância diante da possibilidade de impugnar os elementos probatórios obtidos mediante acordos de leniência. A ausência ou a quebra da cadeia de custódia pode ser arguida como fundamento para invalidar provas que subsidiaram a instauração de processos administrativos sancionadores ou decisões sancionatórias. Por isso é imprescindível que o processo administrativo observe integralmente os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, nessa vertente, assegurando à pessoa jurídica não colaboradora o direito de contestar tanto a integridade quanto a autenticidade dos elementos probatórios utilizados contra ela.

O controle jurisdicional desempenha um papel fundamental na proteção dos direitos da pessoa jurídica não colaboradora. À luz do princípio da inafastabilidade da jurisdição, é assegurado o direito de questionar judicialmente a validade das provas, bem como a legalidade dos atos administrativos que delas decorram. Esse controle não apenas permite a revisão de eventuais irregularidades procedimentais, como também reforça a legitimidade da atuação

estatal, garantindo que o exercício da competência sancionadora respeite os limites constitucionais e legais. Dessa forma, a observância da cadeia de custódia e o controle judicial de sua aplicação são essenciais para equilibrar a relação entre o poder público e os administrados, por conseguinte, promovendo segurança jurídica e legitimidade no exercício da competência sancionadora.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**, 2. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. **Boletim de Licitações e Contratos**, São Paulo, v. 19, n. 9, p. 827-840, set. 2006, p. 827.

ASSUMPÇÃO, Vinícius. **Pacote Anticrime - comentários à Lei n. 13.964/2019**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. E-book. ISBN 9786555591514. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555591514>. Acesso em: 20 out. 2024.

ATHAYDE, Amanda. **Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O princípio da legalidade e algumas de suas consequências para o direito administrativo sancionador. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n.º 1, p. 61-75, 2003.

BECHARA, Fábio Ramazzini; BUENO, Samara Schuch. Programas de compliance: Compartilhamento de informações entre investigação privada e oficial. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 173-186.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, p. 1-7, set./dez.2020.

BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, Rio de Janeiro, Ano 2, v. 11, p. 11-35, 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. v.5.

BORRI, Luiz Antonio; SOARES, Rafael Junior. Da ilicitude da prova em razão da quebra da cadeia de custódia. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 15, p. 73-82, 2020.

BOTTALLO, Eduardo Domingos. **Curso de processo administrativo tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Painel de Monitoramento de Programas de Integridade em Acordos de Leniência da CGU.** Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/monitoramentoleniencia>. Acesso em: 1º maio 2023.

BRASIL. **Assuntos – integridade privada, acordo Leniência, acordos celebrados.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-celebrados>. Acesso em: 1º maio 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia do Programa de Leniência Anticorrupção.** Brasília: Controladoria-Geral da União, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/arquivos-publicacoes/guia-anticorrupcao-da-cgu>. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Responsabilização de Entes Privados.** Brasília: Controladoria-Geral da União, 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68182/5/Manual_de_Responsabiliza%C3%A7%C3%A3o_de_Entes_Privados_abril_2022_Corrigido.pdf. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 909, de 7 de abril de 2015. **Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas.** Brasília. DOU. 08/04/2015. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34001/11/Portaria909_2015.PDF. Acesso em: 09 dez. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas.** Brasília: Controladoria-Geral da União, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2481, de 2022. **Reforma da Lei nº 9.784/99** (Lei de Processo Administrativo). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2481-2022>>. Acesso em: 1º mai. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica 02/2020.** 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Sobre o Acordo de Cooperação Técnica assinado pela AGU, CGU, TCU e MJ, em 6.8.2020, com participação do STF, em relação aos Acordos de Leniência, da Lei 12.846, de 2013 (LGL\2013\7382). 2020a.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica 1/2020.** 5ª Câmara de Coordenação e Revisão sobre Termos de Adesões ou Subscrições de pessoas físicas em Acordos de Leniência, celebrados pelo MPF, nos termos da Lei 12.846 e da Lei 8.429, no domínio da improbidade administrativa. 2020b.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Orientação nº 07/2017 - Acordos de Leniência.** 2017a. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ORIENTAO7_2017.pdf>. Acesso em: 6 maio 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Estudo técnico 01/2017:** estudo sobre inovações da Lei 12.846 e o papel do Ministério Público nos acordos. 2017b. Disponível em:

http://www.mpf.mp.br/atuacaotematica/ccr5/publicacoes/estudosenotastecnicas/docs/EstudoTecnico_01-2017.pdf. Acesso em: 6 maio 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Guia do Programa de Leniência Antitruste**. Brasília: CADE, 2016.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial 537, de 9 de agosto de 2000. **Diário do Congresso Nacional**, 12/09/2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2000/medidaprovisoria-2055-11-agosto-2000-359946-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Altera%20e%20acrescenta%20dispositivos,econ%C3%B4mica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 06/05/2024.

CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. **Improbidade administrativa**: novas disposições, novos desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência**: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078>. Acesso em: 24 nov. 2024.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**: linguagem e método. 8. ed. São Paulo: Noeses, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CARVALHO, Victor Aguiar de. **Corrupção Empresarial e Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARVALHO, Vinícius Marques de; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Jopert (eds.). **Defesa da Concorrência no Brasil**: 50 anos. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 2013.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

COSTA, Helena Regina Lobo. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador**: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada. 2013. 261f. Tese (Livre-docência em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia, São Paulo, 2013.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz *et al.* **Lei Anticorrupção**: apontamentos sobre a Lei n.º 12.846/2013. 3. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública e regulação**: reflexões para um direito administrativo do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DANTAS, Luis Ricardo de Oliveira. Investigações corporativas e a prova no Processo Penal. **Revista de Direito Penal Econômico e Compliance: RDPEC**, São Paulo, v. 5, n. 17, p. 131-152, jan./mar. 2024.

DAVID, Ivana. Pacote Anticrime na prova do processo penal. In: BARROSO, Darlan; ARAUJO JUNIOR, Marco Antonio (coord.). **Lei Anticrime Comentada (13.964/2019)**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 96-103.

DE MENEZES, Isabela Aparecida; BORRI, Luiz Antonio; SOARES, Rafael Junior. A quebra da cadeia de custódia da prova e seus desdobramentos no processo penal brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 4, n. 1, p. 277-300, 2018.

DIAS FILHO, Claudemir Rodrigues. Cadeia de custódia: do local de crime ao trânsito em julgado; do vestígio à evidência. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 883, p. 436-451, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 6º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 133-145.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. Estrutura geral da nova lei: abrangência, objetivos e princípios. In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 1-44.

DINIZ, Maria H. **Dicionário Jurídico Universitário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598636/>. Acesso em: 02 jan. 2025.

EDINGER, Carlos. Cadeia de custódia, rastreabilidade probatória. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 120, p. 237-257, maio/jun. 2016.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. Panorama crítico da lei anticorrupção (Lei 12.846/2013). **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 947, p. 25-35, 2014.

FAGUNDES, M. Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FERRAZ, Luciano. Reflexões sobre a Lei n.º 12.846/2013 e seus impactos nas relações público-privadas: lei de improbidade empresarial e não lei anticorrupção. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, Ano 12, n. 47, p. 33-43, 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio** – Dicionário da Língua Portuguesa – Século XXI. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 1200.

FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, Daniel Diamantaras; SAMPAIO, Denis. Cadeia de Custódia: ônus da prova e direito à prova lícita. **Boletim IBCCRIM** n.º 338, jan./2021.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FONSECA, Manoel Augusto Cardoso da; PASTORE, Alexandro Mariano. Cadeia de custódia de provas digitais nos processos do direito administrativo sancionador com a adoção da tecnologia blockchain. **Cadernos Técnicos da CGU**, Brasília, DF, v. 3, p. 97-109, nov. 2022. (Coletânea de artigos correcionais). Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/597. Acesso em: 24 nov. 2024.

FRANCO, Fernão Borba. **Processo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. A prova no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 102, p. 1-41, 1970, Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/34920>. Acesso em: 10 nov. 2024.

FREIRE, André Luiz. Direito Público Sancionador. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 64-86.

FULLER, Paulo Henrique Aranda. Alterações ao Código de Processo Penal. 2. ed. In: JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patrícia; FULLER, Paulo Henrique Aranda; PARDAL, Rodrigo. **Lei anticrime comentada: artigo por artigo**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. p. 36-84.

GORDILLO, Agustín A. La Garantía de Defensa como Principio de Eficacia en el Procedimiento Administrativo. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 10, p. 16-24, 1969.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à Lei de responsabilidade de pessoas jurídicas: (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013)**. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. As garantias constitucionais do processo administrativo sancionatório. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 125, p. 7-16, 2014.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A participação popular e a consensualidade na administração pública. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, Ano 10, n. 39, p. 132-144, abr./jun. 2002.

GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 2014.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 135-169, 2018.

HUNGRIA, Nelson. Ilícito administrativo e ilícito penal. **Revista de Direito Administrativo – RDA**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 24, 1945. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8302/7076>>. Acesso em: 24 nov. 2024.

JANUÁRIO, Túlio Felipe Xavier. Cadeia de custódia da prova e investigações internas empresariais: possibilidades, exigibilidade e consequências processuais penais de sua violação. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 7, n. 2, p. 1453-1510, 2021. DOI: <https://doi.10.22197/rbdpp.v7i2.453>. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/453>. Acesso em: 20 nov. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LIMA, Ana Júlia Andrade Vaz de. **Programa de Integridade e Lei n.º 12.846/13: o compliance na lei anticorrupção brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620609>. Acesso em: 04 out. 2024.

LOPES JÚNIOR, Aury; PINHO, Ana Cláudia Bastos de; ROSA, Alexandre Moraes da. **Pacote Anticrime: um ano depois. Análise da (in)eficácia das principais medidas penais e processuais implantadas pela Lei n. 13964/2019**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LUZ, Valdemar P. da. **Dicionário jurídico**. 5. ed. Barueri: Manole, 2022. E-book. ISBN 9786555767308. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555767308/>. Acesso em: 02 jan. 2025.

LUZ, Reinaldo Diogo; SPAGNOLO, Giancarlo. Leniency, collusion, corruption, and whistleblowing. **Journal of Competition Law and Economics**, v. 13, n. 4, p. 729-766, 2017.

MAGNO, Levy Emanuel; COMPLOIER, Mylene. Cadeia de custódia da prova penal. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, Ano, v. 22, p. 195-219, 2021.

MANCINI, Margarida Isabella Malena. **O combate à corrupção no direito administrativo e os acordos de leniência: a experiência do Tribunal de Contas da União**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

MARGRAF, Alencar Frederico; PESCH, Natália Mendes. Garantias constitucionais na produção probatória e o descaso com a cadeia de custódia. **Revista de Direito Constitucional**

e **Internacional**, São Paulo, v. 106, p. 225-246, mar./abr. 2018.

MARIN, Tâmera Padoin Marques. **A Lei Anticorrupção e o Acordo de Leniência**: uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 219-267.

MARRARA, Thiago. Acordos de Leniência no Processo Administrativo Brasileiro: Modalidades, Regime Jurídico e Problemas Emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 30. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 381-393.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas; CAMPOS, Daniela Almeida. Consensualidade como modo alternativo de exercício da pretensão punitiva estatal no processo administrativo sancionador. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, Ano 5, n. 17, p. 67-89, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. Acordos de Leniência e Regimes Sancionadores Múltiplos: Pontos De Partida Para Uma Integração Constitucional. **Boletim Revista dos Tribunais Online**, São Paulo, v. 27, 2022. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a898b9c000001949d975be31b84d7a1&docguid=I0fe30950c10411ecad5ec2b28b4ac1a7&hitguid=I0fe30950c10411ecad5ec2b28b4ac1a7&spos=1&epos=1&td=29&context=5&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 02 mai. 2024.

MENDES, Soraia da Rosa; MARTÍNEZ, Ana Maria. **Pacote anticrime**: comentários críticos à Lei 13.964/2019. São Paulo: Atlas, 2020.

MORAES, Ana Luisa Zago de. Prova penal: Da semiótica à importância da cadeia de custódia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 132, p. 117-138, jun. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 129-156, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Direito Público: RBDP**, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da Lei Anticorrupção – Reflexões e interpretações prospectivas. **Revista Fórum de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, v. 14, n. 156, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

MOTTA, Fabrício; Anyfantis, Spiridon Nicofotis. Comentários ao art. 5º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 99-131.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sanções administrativas e princípios de direito penal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 219, p. 127-151, 2000.

NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 8º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024a. p.151-161.

NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 10º. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p.169-179.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649280>. Acesso em: 04 out. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Pacote anticrime comentado**. São Paulo: Forense, 2020.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 13. 4. ed. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 187-202.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI**, São Paulo, v. 6, n. 20, p. 97-141, 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, Ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Serra. **Cadeia de custódia**: admissibilidade e valoração da prova pericial de DNA. 2020. 300f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29032021-134630>. Acesso em: 04 out. 2024.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e Sanções Administrativas**. São Paulo: Revista

dos Tribunais, 1985.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008. (Série: Cadernos Adenauer, v. 9, n. 1).

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Juridicidade e controle dos acordos regulatórios: o caso TAC ANATEL**. 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4296871/mod_resource/content/1/Juridicidade%20e%20Controle%20dos%20Acordos%20Regulat%C3%B3rios%20O%20Caso%20TAC%20ANATEL.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

PETIAN, Angélica. A motivação das decisões administrativas sancionadoras. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 199-207.

PETIAN, Angélica. **Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito**. São Paulo: Malheiros, 2011.

PIRES, Vitor Casseb; TOMELIN, Claudia Braga. Projeto de lei 2.481/2022: uma oportunidade para o direito administrativo sancionador. **LexCult: revista eletrônica de direito e humanidades**, [s.l.], v. 8, n. 1, p. 39-53, jan. 2024. ISSN 2594-8261. Disponível em: <https://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/717>. Acesso em: 20 nov. 2024.

PRADO, Geraldo. **A cadeia de custódia da prova no processo penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021.

PRADO, Geraldo. **Prova penal e sistema de controles epistêmicos: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos**. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

REIFF, Paulo de Bezerra de Menezes; PORTELLA, Renato Tastardi; RIBAS, Marcel Alberge. O papel do advogado nas investigações internas. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 125, p. 89-96, 2014.

RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SANTOS, Kleber Bispo dos Santos. **Acordo de leniência na lei de improbidade administrativa e na lei anticorrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Comentários ao Pacote Anticrime**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. ISBN 9786559645077. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645077>. Acesso em: 08 out. 2024.

SILVA, Douglas Rodrigues da. Investigações corporativas e aproveitamento da prova no Processo Penal: o problema da quebra da cadeia de custódia. **Revista de Direito Penal Econômico e Compliance: RDPEC**, São Paulo, v. 3, n. 9, p. 53-82, jan./mar. 2022.

SILVA, Fernanda Pereira da. **A cadeia de custódia da prova digital na colaboração premiada: fiabilidade probatória**. 2024. 85 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

SILVEIRA, Paulo Burnier. FERNANDES, Victor Oliveira. **The Car Wash Operation in Brazil: Challenges and Perspectives in the Fight Against Bid Rigging**. In: Global Competition Enforcement: New Players, New Challenges. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2019.

SIMÃO, Valdir Moyses; PONTES, Marcelo. **O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas**. São Paulo: Editora Trevisan, 2017.

SOBRAL, Ibrahim Acácio Espírito. O acordo de leniência: avanço ou precipitação? **Revista do IBRAC – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional**, São Paulo, v. 8, número 2. p. 131-146, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 19-58.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, Ano 9, n. 34, p. 133-151, abr./jun. 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O devido processo administrativo na execução de termo de ajustamento de conduta. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, Ano 8, n. 31, p. 90-95, jan./mar. 2008.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

TAVARES, Juarez; PRADO, Geraldo. **O Direito Penal e o Processo Penal no Estado de Direito: Análise de Casos**. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A Prova no Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2016.

VALE, Ionilton Pereira do. Da cadeia de custódia no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 112, n. 1058, p. 219-235, 2023.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Cadeia de Custódia da Prova**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2020.

VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

VORONOFF, Alice. Por um regime jurídico mínimo do Direito Administrativo Sancionador. *In*: RAMOS, Rafael (coord.). **O novo processo administrativo brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 337-339.

WARDE, Walfrido; SIMÃO, Valdir Moysés. **Leniência**: elementos do direito da conformidade. São Paulo: Contracorrente, 2019.

ZILIOTTO, Mirela Miró. **Tecnologia blockchain nas contratações públicas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ZOCKUN, Maurício. **Comentários ao art. 1º. 4. ed.** *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 15-25.

ZOCKUN, Maurício. **Aspectos gerais da Lei Anticorrupção**. 2. ed. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. p. 1-15. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/6/edicao-2/aspectos-gerais-da-lei-anticorruptao>. Acesso em: 02 mai. 2024.

ZOCKUN, Maurício; SCAFF, Isabella Cimino; PIRES, Vitor Casseb. A cadeia de custódia no Processo Administrativo Sancionador. *In*: RAMOS, Rafael (coord.). **O novo processo administrativo brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 341-349.

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. **Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013): uma visão do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.