

ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL: AVANÇOS E PERSPECTIVAS  
PARA UMA NEGOCIAÇÃO CONJUNTA  
(LENIENCY AGREEMENT IN BRAZIL: ADVANCES AND  
PERSPECTIVES ON INTERINSTITUTIONAL COOPERATION)

<sup>1\*</sup>Marcos Meira, <sup>2</sup>Raquel Mazzuco Sant'Ana Possamai

*Corresponding Author:*

*mmeira@mmeira.adv.br*

**To Cite This Article:** Meira, M., & Possamai, R. M. S. (2025). ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL: AVANÇOS E PERSPECTIVAS PARA UMA NEGOCIAÇÃO CONJUNTA. *Journal of Advance Research in Business, Management and Accounting* (ISSN: 2456-3544), 11(2), 9-18. <https://doi.org/10.61841/dfa4ns35>

---

## RESUMO

*O presente artigo objetiva analisar o instituto do acordo de leniência no Brasil, a fim de torná-lo mais atrativo e eficiente para empresas e pessoas físicas que queiram colaborar com as autoridades competentes para negociação. Para isso, o trabalho sugere um aperfeiçoamento do desenho institucional posto para negociar e celebrar acordos de leniência em busca de uma negociação única de acordo amplo e geral que permita solucionar os problemas da empresa e de seus executivos, evitando a necessidade de se recorrer a uma multiplicidade de órgãos para tal. A fim de responder o problema, o estudo perpassa pelo panorama atual dos acordos de leniência no ordenamento jurídico brasileiro, bem como pelas iniciativas de negociação conjunta, com destaque nos avanços e retrocessos delas decorrentes. Por último, propõe-se uma cooperação interinstitucional de negociação una e convergente de acordos de leniência no Brasil, no intuito de garantir mais segurança e eficiência tanto para o jurisdicionado, quanto para o Estado.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Acordo de leniência; Anticorrupção; Balcão único; Cooperação interinstitucional; Segurança jurídica; Eficiência.*

## ABSTRACT

*This paper has as its objective the analysis of the lenience agreement institute in Brazil, in way of turning him more attractive and efficient to companies and persons that intend to collaborate with competent authorities. To realize this objective, the paper suggests an enhancement in the institutional design to negotiate and celebrate lenience agreements to an extent that allows the companies and executives to solve their legal issues in a single negotiation, avoiding the necessity to discuss a same fact or conduct with a plurality of entities. To resolve this problem, the paper exposes an overview of the lenience agreement in Brazil's legal system, as well as the advances and setbacks regarding the initiatives of joint negotiations of this institute. Lastly, the paper proposes an interinstitutional cooperation to allow a unified and convergent negotiation with all of Brazil's lenience agreements programs, in a way of ensuring more efficiency and legal security to the signatory of the agreement.*

**Key-Words:** *Leniency agreement, Anti-corruption, One stop negotiation, Interinstitutional cooperation, Legal security, Efficiency.*

## INTRODUÇÃO

O acordo de leniência consiste em um instrumento para obtenção de provas e alavancagem investigativa sobre infrações penais e/ou administrativas praticadas por empresas e/ou pessoas físicas, e funciona como adequada ferramenta para valorar a reputação dos colaboradores, cessar a conduta infrativa e otimizar a eficiência do processo em análise.

No Brasil, tais acordos estão disciplinados em diversos normativos legais e infralegais, e sua negociação e celebração envolve uma multiplicidade de órgãos e agências distintos, aos quais o legislador atribuiu competência para tanto. Além disso, também se apresentam diferentes esferas de responsabilidades para lidar com o tema, a depender de circunstâncias como a infração a ser investigada, o tipo de prática a ser coibida, e os respectivos envolvidos.

No entanto, a teia de possibilidades de negociação pode gerar insegurança e desincentivo às empresas e empresários que queiram cessar seu envolvimento com a infração e colaborar com o Estado, ante o número de autoridades competentes para celebrar ou negociar cláusulas desses acordos (por exemplo, o Ministério Público Federal – MPF, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, a Controladoria-Geral da União – CGU, o Banco Central – BACEN), e a relativa falta de coordenação entre eles.

Assim, verifica-se que o desenho institucional para celebrar e negociar acordos de leniência, tal qual é posto atualmente, carece de aperfeiçoamentos que lhe confirmam maior eficiência, tanto do ponto de vista processual quanto material.

À bem da verdade, o tema é atual e desafiador, tendo em vista as tentativas já frustradas de cooperação técnica para celebração de acordos de leniência, conforme será explicado adiante. Para isso, o presente artigo vem questionar a possibilidade de a empresa negociar um acordo amplo e geral que permita solucionar todos os seus problemas ao invés de recorrer a uma multiplicidade de órgãos.

Para responder ao problema proposto, o estudo será desenvolvido em quatro partes. Primeiramente, será apresentado um panorama atual sobre como estão previstos os acordos de leniência no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, será feita breve descrição sobre o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado em 2020 para negociação de Acordos de Leniência Anticorrupção. Na sequência, serão trazidos os retrocessos e avanços decorrentes da implementação da negociação conjunta de acordos de leniência e cooperação interinstitucional para tal finalidade. Por fim, serão abordadas as perspectivas para o futuro do instituto, e a possibilidade de implementar uma estrutura una e convergente para negociação de acordos de leniência no Brasil, o que poderia aumentar os incentivos existentes à negociação, tornando o processo mais seguro e eficiente.

## PANORAMA ATUAL SOBRE ACORDOS DE LENIÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Popularizado no Brasil após a edição da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), o acordo de leniência é um instrumento negocial firmado entre o Estado e empresas e/ou pessoas físicas que tenham participado de ilícitos, cuja celebração pressupõe que os infratores colaborarem com investigações e apresentem provas em troca de certos benefícios. O instrumento também deve ser um meio para cessar a prática ilícita, reparar e ressarcir o dano ao erário.

Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal (STF) consignou que se trata de um negócio jurídico com manifestação de vontade qualificada<sup>1</sup>, negócio jurídico processual personalíssimo e meio de obtenção de provas, com necessidade de corroboração através do contraditório e ampla defesa, conforme decidido no Habeas Corpus 127.4832: [...] 4. A colaboração premiada é um negócio jurídico processual, uma vez que, além de ser qualificada expressamente pela lei como “meio de obtenção de prova”, seu objeto é a cooperação do imputado para a investigação e para o processo criminal, atividade de natureza processual, ainda que se agregue a esse negócio jurídico o efeito substancial (de direito material) concernente à sanção premial a ser atribuída a essa colaboração.

<sup>1</sup> “[...] declaração de autonomia privada a que a lei atribuiu efeitos constitutivos de direito que foram manifestados e queridos, respeitados ‘os pressupostos de existência, validade e eficácia impostos pela norma jurídica que sobre ele incide’”. ROSA, Alexandre Moraes da. **Para entender a delação premiada** pela teoria dos jogos: táticas e estratégias do negócio jurídico. Florianópolis: Modara, 2018. p. 243.

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 127.483. Relator(a): Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 27 ago. 2015. Processo Eletrônico DJ nº 21 de 04 fev. 2016. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=HC&numero=127483>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

Nesse quadro, entende-se o acordo de leniência como uma forma de colaboração premiada, cuja natureza jurídica implica em relação pautada pelos princípios da boa-fé e autonomia da vontade<sup>3</sup>, em que o proponente voluntariamente traz ao Estado provas da infração cometida e colabora com as investigações e, em troca, recebe imunidades ou benefícios.

O propósito primordial para as autoridades celebrarem acordos de leniência está na detecção de ilícitos, até então desconhecidos<sup>4</sup>. O duplo incentivo existente na dinâmica desse tipo de colaboração premiada faz com que o próprio participante da infração traga à autoridade provas para amparar a instrução processual, em troca de benefícios ou imunidades. Assim, trata-se de um instrumento de obtenção de provas pouco custoso ao Estado, e que pode ser capaz de prevenir e reprimir condutas ilícitas.

No entanto, a experiência nacional recente revela que aperfeiçoamentos que lhe dotem de maior previsibilidade e segurança jurídica são necessários para que o instituto siga atrativo para todos os envolvidos.

Nesse ponto, vale pontuar que um acordo de leniência, para ser efetivo, deve contar com três principais pré-requisitos: sanções severas para os que não celebrarem acordos; alto risco de detecção da prática ilícita; e, previsibilidade, transparência e segurança jurídica aos celebrantes do acordo<sup>5</sup>.

De uma perspectiva prática, a instituição de um guichê único para negociar e celebrar acordos pode ser uma solução para viabilizar o aperfeiçoamento do instituto, o que pressupõe, no entanto, que se faça uma reflexão acerca de quais seriam os seus pilares de sustentação. Por isso, de plano é necessário entender como está estruturado o atual sistema de acordos de leniência no ordenamento jurídico brasileiro; suas previsões legais; quais são os órgãos com competência para negociar; como é o procedimento/trâmite até a celebração; quem pode colaborar; e quais são os requisitos e benefícios ao colaborador.

<sup>3</sup> ROSA, Alexandre Morais da; SANT'ANA, Raquel Mazzuco. **Delação premiada como negócio jurídico: a ausência de coação como requisito de validade**. 1. ed. Florianópolis: Emais, 2019.

<sup>4</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OCDE. **Use of markers in leniency programmes**. Directorate For Financial And Enterprise Affairs Competition Committee. Working Party n° 3 on Co-operation and Enforcement. Note by the Secretariat, 2014. Disponível em: [http://antigo.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/publicacoes-relacionadas-a-acordo-de-leniencia/2014\\_ocde\\_use-of-markers-in-leniency-programmes.pdf/view](http://antigo.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/publicacoes-relacionadas-a-acordo-de-leniencia/2014_ocde_use-of-markers-in-leniency-programmes.pdf/view). Acesso em: fev/2023.<sup>5</sup> HAMMOND, Scott. *CORNERSTONES OF AN EFFECTIVE LENIENCY PROGRAM*. U.S. Department of Justice. 2009. Disponível em: [http://www.fne.gob.cl/wpcontent/uploads/2011/03/2009\\_ddcc\\_0004.pdf](http://www.fne.gob.cl/wpcontent/uploads/2011/03/2009_ddcc_0004.pdf). Acesso em: fev/2023.

O instituto é um velho conhecido no âmbito internacional, sendo utilizado desde 1978 no direito norte-americano para combater cartéis. No Brasil, a legislação concorrencial foi a pioneira na previsão do acordo, conforme a Lei nº 10.149/2000, que incluiu a previsão na Lei nº 8.884/19946. Em 2011, com a promulgação da Lei nº 12.529, o programa de leniência antitruste passou por algumas mudanças, como, por exemplo, a possibilidade de estender os benefícios dados ao colaborar para esfera criminal.

Entretanto, foi a partir de 2013 que os acordos de leniência ganharam maior protagonismo, especialmente no que se refere ao combate à corrupção. A Lei Anticorrupção (Lei 12.486/2013) ganhou visibilidade ao facultar às pessoas jurídicas responsáveis pela prática de ilícitos administrativos a realização de acordo de leniência. Também em 2013, a Lei das Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013) instituiu a

<sup>6</sup> "Art. 35-B. A União, por intermédio da SDE, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de um a dois terços da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais co-autores da infração; e II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação. § 1º O disposto neste artigo não se aplica às empresas ou pessoas físicas que tenham estado à frente da conduta tida como infracionária. § 2º O acordo de que trata o caput deste artigo somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - a empresa ou pessoa física seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação; II - a empresa ou pessoa física cesse completamente seu envolvimento na infração noticiada ou sob investigação a partir da data de propositura do acordo; III - a SDE não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física quando da propositura do acordo; e IV - a empresa ou pessoa física confesse sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos

estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo. § 4o A celebração de acordo de leniência não se sujeita à aprovação do CADE, competindo-lhe, no entanto, quando do julgamento do processo administrativo, verificado o cumprimento do acordo: I - decretar a extinção da ação punitiva da administração pública em favor do infrator, nas hipóteses em que a proposta de acordo tiver sido apresentada à SDE sem que essa tivesse conhecimento prévio da infração noticiada; ou II - nas demais hipóteses, reduzir de um a dois terços as penas aplicáveis, observado o disposto no art. 27 desta Lei, devendo ainda considerar na gradação da pena a efetividade da colaboração prestada e a boa-fé do infrator no cumprimento do acordo de leniência. § 5o Na hipótese do inciso II do parágrafo anterior, a pena sobre a qual incidirá o fator redutor não será superior à menor das penas aplicadas aos demais co-autores da infração, relativamente aos percentuais fixados para a aplicação das multas de que trata o art. 23 desta Lei. § 6o Serão estendidos os efeitos do acordo de leniência aos dirigentes e administradores da empresa habilitada, envolvidos na infração, desde que firmem o respectivo instrumento em conjunto com a empresa, respeitadas as condições impostas nos incisos II a IV do § 2o deste artigo. § 7o A empresa ou pessoa física que não obtiver, no curso de investigação ou processo administrativo, habilitação para a celebração do acordo de que trata este artigo, poderá celebrar com a SDE, até a remessa do processo para julgamento, acordo de leniência relacionado a uma outra infração, da qual não tenha qualquer conhecimento prévio a Secretaria. § 8o Na hipótese do parágrafo anterior, o infrator se beneficiará da redução de um terço da pena que lhe for aplicável naquele processo, sem prejuízo da obtenção dos benefícios de que trata o inciso I do § 4o deste artigo em relação à nova infração denunciada.

§ 9o Considera-se sigilosa a proposta de acordo de que trata este artigo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo. § 10. Não importará em confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada, a proposta de acordo de leniência rejeitada pelo Secretário da SDE, da qual não se fará qualquer divulgação. § 11. A aplicação do disposto neste artigo observará a regulamentação a ser editada pelo Ministro de Estado da Justiça." (NR)

Colaboração premiada para pessoas físicas, e embasou o acordo de leniência negociado pelo Ministério Público. Já em 2017, a lei sobre crimes no sistema financeiro nacional (Lei 13.506/2017) atribuiu ao Banco Central e à Comissão de Valores Mobiliários competência para negociar acordos administrativos.

Objetivamente, a primeira autoridade competente para firmar acordos de leniência foi o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), competência esta que remonta ao ano 2000, e que viabilizou a assinatura do primeiro acordo pela autarquia em 2003<sup>7</sup>. Atualmente, tal competência encontra-se disciplinada na Lei nº 12.529/2011, a qual estabelece a Superintendência-Geral como órgão competente para celebração. Na leniência antitruste, podem firmar o acordo tanto pessoas físicas quanto jurídicas que cometeram infração à ordem econômica, desde que colaborem com a investigação e tragam à autoridade informações e documentos que comprovem a conduta investigada, e que permitam a identificação dos demais envolvidos. O signatário também deve ser o primeiro a manifestar interesse em celebrar o acordo, confessando a prática e comprometendo-se a cessar a participação na conduta. Em contrapartida, os benefícios concedidos serão a extinção da ação punitiva em âmbito administrativo, ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, além dos benefícios na seara criminal de suspensão do curso do prazo prescricional e impedimento do oferecimento da denúncia para o crime de cartel e demais diretamente relacionados.

O acordo de leniência anticorrupção<sup>8</sup> tem previsão na Lei 12.846/2013, que possibilita a celebração de acordo de leniência entre a autoridade máxima de cada órgão público (sendo a Controladoria-Geral da União na esfera federal) e pessoas jurídicas que cometeram atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Assim como na leniência antitruste, o colaborador deverá entregar à autoridade informações e documentos que comprovem o ilícito, bem como identificar os demais envolvidos, quando couber. Ademais, o colaborador também deve ser o primeiro a se manifestar, admitindo e cessando a participação na infração, além de colaborar plenamente com as investigações. Ainda, é necessário reparar integralmente o dano causado.

<sup>7</sup> Acordo de Leniência firmado com a empresa White Martins e pessoas físicas, por meio do qual detectou cartel para fraudar licitações públicas no mercado de vigilância e segurança privada no Rio Grande do Sul. O caso foi julgado em 2007 no Processo Administrativo 08012.001826/2003-10.

<sup>8</sup> SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes. **O Acordo de Leniência na Lei Anticorrupção – histórico, desafios e perspectivas**. São Paulo: Trevisan, 2017;

Em troca, a pessoa jurídica será isenta das sanções de publicação extraordinária da decisão condenatória e de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos; e terá redução da multa aplicável em até 2/3.

suporte à CGU, principalmente em relação à reparação do dano, condução de ações de improbidade administrativa e assessoramento. Inclusive, a AGU é comunicada sobre a proposta de acordo assim que recebida pela Secretária- Executiva da CGU.

Quanto ao Tribunal de Contas da União (TCU), compete a fiscalização dos processos de celebração de acordos, conforme Instrução Normativa nº 83/2018, considerando a obrigação de reparação integral do dano. O Ministério Público Federal também poderá participar do acordo, dada a sua competência para apurar atos de improbidade administrativa e ilícitos penais.

Percebe-se que o requisito de ressarcimento de danos deverá ser acatado pela pessoa signatária. A discussão sobre a mensuração do dano e a quantificação dos valores torna o trâmite de negociação mais complexo, principalmente em razão de possíveis divergências por parte de outros órgãos públicos envolvendo o cálculo do montante. É importante citar a Portaria Interministerial CGU/AGU nº 2.278/2016, que define o procedimento para celebração de acordo de leniência anticorrupção e trata do papel da AGU, atribuindo à comissão responsável pela condução da negociação do acordo de leniência: “[...] IV - propor cláusulas e obrigações para o acordo de leniência que, diante das circunstâncias do caso concreto, repute-se necessárias para assegurar: e) a reparação do dano identificado ou a subsistência desta obrigação”. Em complemento, a Instrução Normativa nº 02/2018 estabelece critérios e a metodologia de cálculo da multa administrativa a ser aplicada nos acordos de leniência firmados pela CGU.

Outra espécie de acordo de leniência é a celebrada pelo Ministério Público, cuja competência decorre da Constituição Federal e de Convenções Internacionais internalizadas<sup>9</sup> no país, bem como de várias outras normas – por exemplo, a Orientação

<sup>9</sup> Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Palermo), artigo 26; Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Mérida), artigo 3.

nº 7/2017 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) sobre Acordos de Leniência, do Estudo Técnico nº 1/2017 da 5ª CCR sobre Acordos de Leniência e da Nota Técnica nº 1/2017 da 5ª CCR sobre Acordos de Leniência. O acordo também visa a detecção de infrações previstas na Lei nº 12.846/2013 e atos de improbidade elencados na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

No caso específico do Ministério Público, poderão celebrar o acordo com o órgão de controle pessoas jurídicas e pessoas físicas de menor culpabilidade, devendo, para tanto, cumprir os requisitos de atender ao interesse público, apresentar informações e provas relevantes, cessar o ilícito, implementar programa de compliance, colaborar plenamente com as investigações, reparar o dano e pagar multa. Em troca, os colaboradores recebem uma série de benefícios, como a não propositura de ações penal e/ou de improbidade, além da suspensão de eventuais ações que já estiverem tramitando na justiça. Em qualquer caso, no entanto, o acordo firmado com o Ministério Público deve ser homologado judicialmente.

Há, ainda, o acordo de leniência do sistema financeiro nacional, podendo ser celebrado junto ao Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e cabível em processos de supervisão com pessoas físicas ou jurídicas participantes de ilícitos previstos no art. 3º da Lei nº 13.506/2017. Os proponentes devem confessar e cessar a infração, cooperar com a autoridade apontando outros envolvidos, e trazer provas a respeito da infração praticada. Como contrapartida, a pena do particular pode ser extinta ou ser reduzida de 1/3 a 2/3.

Ante o exposto, verifica-se que, no Brasil, há diversos entes públicos aptos a negociar acordos de leniência, com sobreposição de competências. Portanto, o caminho para unificar a celebração desses acordos, solucionando possíveis conflitos administrativos quanto às suas condições, deve considerar, primordialmente, estratégias de coerência e cooperação entre as autoridades competentes, que sejam capazes de conferir maior confiabilidade e segurança a estes instrumentos e às suas partes. É que a disciplina do instituto, tal qual colocada no ordenamento jurídico atualmente, aliada à falta de cooperação na esfera administrativa, demanda a construção de alternativas interinstitucionais e eventuais aperfeiçoamentos legais.

## **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA (ACT<sup>10</sup>) PARA NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO**

O Acordo de Cooperação Técnica (ACT), firmado em 6 de agosto de 2020, entre AGU, CGU, TCU, MJSP, buscou aprimorar iniciativas de combate à corrupção por meio da otimização de ferramentas de controle – sobretudo do acordo de leniência. O modelo procurou implementar ações sistêmicas e operacionais para negociar acordos de leniência no âmbito da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). O ACT também contou

tentativa de política judiciária anticorrupção e de trazer mais segurança.

O documento inicia apontando a conformidade da estrutura normativa brasileira com os compromissos internacionais diretamente relacionados ao combate à corrupção para de prevenir e detectar ilícitos. As ações ali previstas são direcionadas a instituições atuantes no sistema brasileiro anticorrupção, com poder de investigação e persecução administrativa, cível e penal, com funções próprias de controle interno e externo, responsáveis por prevenir e reprimir atos de corrupção, e pela recuperação de ativos.

Assim, o ACT propõe a atuação coordenada desses atores públicos, de acordo com as suas respectivas atribuições, fazendo-o com base nos princípios de: i) articulação interinstitucional; ii) coordenação, uniformização, harmonização da atuação; iii) respeito às atribuições e competências de cada órgão; iv) atuação especializada e profissional; v) atuação responsável, consciente, prudente e estratégica; vi) transparência e interação com a sociedade; e, vii) eficiência e efetividade.

Em relação à atuação dos órgãos competentes para negociar acordos de leniência, o ACT prevê algumas diretrizes, tais quais: i) ser regida por lealdade e boa-fé objetiva; ii) segurança jurídica; iii) efetividade e eficiência na obtenção de informações e provas; iv) segurança ao colaborador no que tange à aplicação de sanção adicional ou compartilhamento de informações com outro órgão; v) busca pelo interesse público; vi) preservação da empresa e empregados; vii) fixação proporcional e razoável de reparação sancionatória e de ressarcimento de danos; viii) transparência e publicidade dos acordos firmados; ix) cooperação internacional; x) razoabilidade e proporcionalidade quanto às

---

<sup>10</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/cgu-agu-e-pf-definem-procedimentos-para-troca-de-informacoes-sobre-acordos-de-leniencia-e-delacoes-premiadas/act.pdf>

Obrigações, para não deixar o colaborador em situação pior do que a do não colaborador ;xi) efetividade e caráter dissuasório das sanções; xii) non bis in idem; xiii) colaboração a partir de programa de integridade.

No mesmo ano de edição do ACT, foi publicado também o Protocolo de Execução nº 01/202011, que regula a coordenação e o compartilhamento de informações no contexto da negociação de acordos de leniência anticorrupção da Lei nº 12.846/2013 e da colaboração premiada prevista na Lei nº 12.850/2013. O Protocolo, fruto do ACT, foi assinado pela Controladoria-Geral da União (CGU), pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela a Polícia Federal (PF), tendo como escopo assegurar que informações obtidas através de acordos de leniência e colaboração premiada sejam compartilhadas entre as autoridades de forma segura.

A iniciativa do ACT, bem como do Protocolo de Execução, traduz um avanço na busca pela construção de um balcão de negociação de acordos que reúna os atores responsáveis pela celebração de acordos de leniência. No entanto, nem todos os órgãos competentes para celebrar acordos de leniência participaram do ACT, dado que o Cade, o Bacen e o MPF ficaram de fora.

Portanto, o modelo posto pelo ACT traz flagrante o risco quanto à exposição dos signatários, porque alguns agentes legalmente legitimados para celebrar leniência não avalizaram o ajuste.

A proposta de cooperação adotada pela AGU, CGU, TCU, MJSP, com supervisão do STF, reduz a eficácia e a segurança jurídica para os que procuram essa porta única de colaboração com o Estado. Ao deixar de fora, por exemplo, o MPF, entende-se por enfraquecer sua atuação junto aos acordos de leniência, o que significa enfraquecer o combate à corrupção no país.

Embora alguns órgãos, a exemplo do Cade e do MPF, sejam independentes, com competências próprias, todos têm poderes para conduzir processos sancionadores e negociar acordos de leniência, e, portanto, não poderiam deixar de integrar um modelo de negociação conjunta de acordos com o empresariado. A empresa quando quer resolver o episódio ilícito, também tem interesse em solucionar a questão para seus executivos, proprietários e pessoas físicas envolvidas.

---

<sup>11</sup>[https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/cgu-agu-e-pf-definem-procedimentos-para-troca-de-informacoes-sobre-acordos-de-leniencia-e-delacoes-premiadas/protocolo\\_de\\_execucao\\_pf.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/cgu-agu-e-pf-definem-procedimentos-para-troca-de-informacoes-sobre-acordos-de-leniencia-e-delacoes-premiadas/protocolo_de_execucao_pf.pdf)

Dessa forma, a ausência de instituições competentes no ACT (ou qualquer que seja o modelo), prejudica o diálogo com todos os atores envolvidos, traduzindo desincentivo à colaboração em razão do receio de exposição e vazamentos, causando maior insegurança jurídica. Embora o ACT seja uma iniciativa salutar, na visão do particular ainda há certa resistência, o que é um impeditivo para que alcance plenamente a sua finalidade inicial – enfraquecendo, em última análise, o seu propósito.

## RETROCESSOS E AVANÇOS

Para se atingir a ideia de balcão único de negociação, primeiramente é necessário atrair todas as instituições competentes de modo coordenado e cooperativo. A questão que se coloca está em como viabilizar a confluência de interesses de todas as partes envolvidas. O primeiro desafio a enfrentar é o de adequar as diferentes especificidades inerentes à cada espécie de acordo de leniência e ao ente estatal legitimado a celebrá-lo.

Não raras vezes, os envolvidos em ilícitos, passíveis de serem investigados por autoridades públicas distintas e com interesse em colaborar com o Estado por meio da celebração de acordo de leniência, não sabem a qual órgão submeter o pleito, o que faz com que acabem procurando uma autoridade por vez para negociar acordos independentes.

A insegurança para os colaboradores também se deve à necessidade de adaptação aos requisitos dispostos em cada legislação, o que causa insegurança e desincentiva o proponente, que, não raro, depara-se com situações na qual um órgão aceita o acordo e o outro não. Ainda, outras hesitações envolvem a dúvida em saber se os executivos e pessoas físicas ligadas à empresa também serão beneficiados, a incerteza quanto à necessidade, ou não, de homologação judicial, e acerca da metodologia de cálculo relativa à reparação de danos e à multa.

No esforço de fazer um retrospecto sobre os avanços que o assunto experimentou com o passar dos anos, é digno de nota que até a celebração do ACT, em agosto de 2020, não havia qualquer alinhamento em torno da atuação conjunta dos entes estatais no que toca à celebração de acordos de leniência. Pelo contrário, até aquele momento, havia uma clara disputa interinstitucional de protagonismo entre os entes legitimados, ficando a cooperação institucional em segundo plano.

Portanto, embora ainda não se esteja diante do modelo ideal, o ACT pode ser visto como um marco, uma mudança de paradigma para trazer alguma previsibilidade na negociação conjunta de acordos multifacetados.

No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>12</sup>, já foi discutido e proposto um modelo de balcão único para concessão de senhas, a fim de garantir o lugar do proponente na negociação com todas as autoridades legitimadas a celebrar acordos de leniência antitruste.

Um importante precedente do STF sobre a convergência de órgãos em matéria de acordo de leniência e seus efeitos é o voto conjunto proferido nos mandados de segurança MS 25435, MS 35.435, MS 36.173, MS 36.496 e MS 36.526, julgados em 30/03/2021, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes. No caso, discutia-se se o TCU poderia declarar inidoneidade das impetrantes em processos envolvendo fraude em licitação julgados pela Corte de Contas, ainda que os ilícitos apurados pelo órgão tenham sido objeto de acordos de leniência firmados com outras instituições federais: A discussão que se coloca, todavia, é a de se o poder sancionador do Tribunal de Contas da União (TCU) é de alguma maneira impactado pela disciplina dos acordos de leniência da Lei Anticorrupção firmados com a CGU/AGU ou ainda pela disciplina do chamado Acordo de Leniência do MP. Como já assentado no presente voto, a interpretação conjugada dos múltiplos regimes de leniência que se inserem no microssistema anticorrupção deve zelar (i) pelo alinhamento de inventivos institucionais à colaboração e (ii) pela realização do princípio da segurança jurídica, a fim de que os colaboradores tenham previsibilidade quanto às sanções e benefícios premiais cabíveis quando da adoção de postura colaborativa com o Poder Público. A concretização desses dois objetivos – alinhamento institucional e preservação da segurança jurídica – demanda contínuo esforço de diálogo entre os órgãos e entidades imbuídos do combate a atos de macrocriminalidade econômica. Tal esforço é fundamental para estimular a realização de novos acordos de leniência, que são compreendidos como instrumento-chave para a detecção de ilícitos secretos e com alto potencial lesivo ao Poder Público.

<sup>12</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE-ICC. *ICC Proposal to ICN for a onestop-shop for leniency markers*. mar. 2016. Disponível em: <<https://iccwbo.org/publication/iccproposal-icn-one-stop-shop-leniency-markers/>>.

OECD. Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement. *USE OF MARKERS IN LENIENCY PROGRAMMES*. 16 December 2014. Disponível em:

<[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP3\(2014\)9&dolanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP3(2014)9&dolanguage=en)>.

No seu voto, o ministro entendeu que o TCU não poderia ignorar os acordos de leniência já celebrados com as impetrantes, porque isso comprometeria a segurança jurídica, a confiança legítima, a boa-fé, e a garantia de transparência e previsibilidade dos atos do poder público. Consequentemente, na decisão que proferiu, a Segunda Turma do STF concedeu a ordem às impetrantes para suspender as sanções impostas pelo TCU,

sob pena de comprometer a segurança jurídica dos acordos firmados.

Espelhando a tese acolhida pelo STF, no Acórdão 2409/2020, do TCU, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, o colegiado reconheceu a validade de acordo de leniência celebrado com a CGU e de Termo de Compromisso de Cessação de Conduta (TCC) celebrado com o Cade, suspendendo, com base nisso, a declaração de inidoneidade da empresa: REPRESENTAÇÃO. FRAUDES NA LICITAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DA REFINARIA ABREU E LIMA. FORMAÇÃO DE CARTEL. PROCESSO APARTADO PARA INDIVIDUALIZAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO OU OBSCURIDADE. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO. EXPEDIENTE INOMINADO INFORMANDO A CELEBRAÇÃO POSTERIOR DE ACORDO DE LENIÊNCIA COM A CGU. Impossibilidade de admissão da peça como recurso. Possibilidade de recebimento como mera petição. RECONHECIMENTO DA COLABORAÇÃO DA EMPRESA PERANTE OUTRAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE. SUSPENSÃO DE PARTE DA SANÇÃO APLICADA.

Outra situação que demonstra evolução da cooperação interinstitucional em matéria de acordos refere-se ao caso em que o Cade e o Ministério Público do Rio Grande do Sul - MPRS celebraram TCCs e ANPPs<sup>13</sup>, respectivamente, com empresas envolvidas em práticas anticoncorrenciais. Especificamente, a negociação conjunta se deu na investigação do cartel no mercado de compras de resíduos animais no Rio Grande do Sul (Processo Administrativo 08700.004404/2016-62), e conferiu cooperação e simultaneidade entre as instituições, o que possibilitou a extensão das imunidades para as pessoas físicas colaboradoras nos TCCs (os quais não preveem a extinção da punibilidade criminal para pessoas físicas).

<sup>13</sup> Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/996>

Percebe-se, ainda, tentativa de implementação do ACT nos acordos de leniência firmados com CGU e AGU14, conforme se depreende de disposição (Cláusula 2.1.4.1) constante em um ajuste de 2022: As PARTES declaram, atentas às ações operacionais do ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – ACT – 06 de agosto de 2020 que tem a AGU e a CGU também signatárias, que o Tribunal de Contas – TCU foi comunicado por meio do OFÍCIO nº 7262/2022/GM/CGU, de 24 de maio de 2022, sobre os fatos relatados no ANEXO I, nos termos da segunda ação operacional do ACT.

Ainda a esse respeito, vale mencionar o acordo de leniência com a empresa MullenLowe Brasil<sup>15</sup>, o primeiro a envolver o MPF e todas as agências de controle anticorrupção (CGU, AGU e TCU).

No mais, dentre as medidas legais adotadas para viabilizar maior alinhamento na atuação institucional e tornar mais célere e seguras as decisões, cita-se o artigo 49-A da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999), sobre a decisão coordenada no âmbito da Administração Pública federal, e que é vista como importante iniciativa para tornar mais céleres e seguras as decisões complexas que envolvam mais de um nível da administração pública.

Embora inaplicável a processos licitatórios, a processos sancionadores, ou que envolvam autoridades de poderes distintos, o dispositivo pode balizar futuras iniciativas que trilhem um caminho para chegar ao desenho de balcão único e de cooperação interinstitucional.

Inclusive, a decisão coordenada introduzida na Lei nº 9.784/1999 não afasta a competência decisória da autoridade, conforme as atribuições de cada órgão ou autoridade envolvida. No mais, segundo o § 5º do artigo 49-A: “A decisão coordenada obedecerá aos princípios da legalidade, da eficiência e da transparência, com utilização, sempre que necessário, da simplificação do procedimento e da concentração das instâncias decisórias”.

Percebe-se, portanto, a existência de uma evolução no assunto, ainda que incipiente, para possibilitar a atuação conjunta de órgãos na negociação de acordos de

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-celebrados>

<sup>15</sup> Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/04/Acordo-de-Leniencia-Mullen-Lowe.pdf>

Colaboração premiada, a fim de propiciar o equilíbrio das sanções, evitando que o particular tenha que negociar com órgãos distintos, cada qual fazendo uma interpretação própria do assunto



as empresas e indivíduos possam negociar com o Estado de forma segura e previsível. Para tanto, é primordial estabelecer um modelo que defina ritos e procedimentos para a comunicação institucional das informações e documentos decorrentes da colaboração, a fim de tornar mais célere a cooperação tanto do requerente, como das instituições, bem como de alinhar as expectativas e suprir as lacunas do modelo atual.

Considerando os avanços e o amadurecimento institucional que o ACT propiciou, parece salutar a negociação coordenada das instituições competentes para firmar acordos de leniência. É que apesar de terem competências distintas, ao fim e ao cabo possuem um objetivo comum, que é justamente o de coibir práticas ilícitas, ressarcindo os danos daí decorrentes, e reunindo informações para a sua persecução. Logo, a cooperação revela-se um mecanismo adequado para resguardar a estabilidade dos acordos de leniência.

## PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Com os avanços sobre cooperação horizontal em matéria de negociação conjunta de acordos de leniência, o estreitamento da dinâmica de comunicação entre os órgãos é pertinente e necessário, sendo este o primeiro passo para obter um modelo adequado de cooperação interinstitucional e balcão único de negociação.

Na realidade, o balcão único é uma demanda antiga do mercado, já que traz maior previsibilidade para as empresas colaboradoras negociarem seus acordos. Isso não ocorre, todavia, no cenário atual. Atualmente, é grande o risco de que outro órgão, distinto daquele que está negociando o acordo, se utilize dos mesmos fatos e elementos envolvidos na negociação para instaurar um novo processo sancionador contra a empresa interessada em colaborar, o que gera insegurança jurídica por falta de certeza e previsibilidade.

Aliás, a reunião dos entes públicos em uma mesma mesa de negociação confere mais eficiência à negociação, otimizando o trabalho das partes envolvidas, sobretudo dos colaboradores, de modo a simplificar e agilizar o consenso. Na mesma linha, ao aumentar o incentivo para que futuros colaboradores tenham benefícios em mais de uma esfera administrativa, e com todos os órgãos competentes para coibir a prática objeto do acordo, diminui os custos de transação para todas as partes envolvidas.

A proposta de unificar a negociação de acordos de leniência se alinha com a ideia de expandir a colaboração e os incentivos a quem queira negociar, garantindo, em contrapartida, melhora das boas práticas no combate à corrupção e às infrações contra a ordem econômica, ao potencializar a detecção de tais ilícitos, com menor tempo e custos, e garantindo mais segurança a futuros colaboradores.

Em meio a avanços e retrocessos, a ideia do balcão único precisa seguir evoluindo no sentido de trazer uma proposta de cooperação técnica e cooperação de esforços entre as autoridades competentes para celebração de acordos de leniência, que permita às empresas a possibilidade de submeter pedidos de colaboração de modo centralizado, seguro e eficiente. Nesse sentido: A Câmara do MPF defende que mais eficaz do que a adoção de um balcão único para a negociação de acordos de leniência é a assunção de compromisso de que o acordo firmado por um dos órgãos públicos legitimados será reconhecido e respeitado pelos demais, salvo se houver ilegalidade ou se for comprovada e objetivamente lesivo ao interesse público. Também entende que é fundamental o compartilhamento das provas obtidas no acordo de leniência com as demais instituições, com duas ressalvas: a impossibilidade de usar as provas contra a empresa colaboradora e a possibilidade de se diferir o momento de fazer o compartilhamento, quando a conveniência da investigação, no caso concreto, assim o exigir. Por fim, a 5<sup>ª</sup> CCR defende realização de um amplo acordo de cooperação técnica que não restrinja a atribuição legal dos órgãos envolvidos, tampouco crie atribuição não prevista em lei, mas adote interpretação que seja consensual entre os signatários e estabeleça o compromisso da adoção de procedimentos que busquem trazer segurança jurídica para as colaboradoras, ao mesmo tempo em que preservem o interesse público<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> [ConJur - 5ª Câmara recomenda que MPF não integre balcão único de leniência](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nota-tecnica-2-2020-acordo-de-cooperacao-acordo-de-leniencia-final.pdf)  
<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nota-tecnica-2-2020-acordo-de-cooperacao-acordo-de-leniencia-final.pdf>

A preservação de institutos como o acordo de leniência, se realizado com segurança jurídica e previsibilidade, pode contribuir para a preservação da empresa e a sobrevivência dos negócios e serviços, tanto no setor público quanto no privado.

Pretende-se, a partir de então, não mais questionar a possibilidade de instituir um balcão para incluir todas as espécies de leniência, mas sim trabalhar para o alcance da cooperação e alinhamento de estratégias entre as autoridades, asseguradas as competências que lhe são próprias, a fim de preservar a segurança jurídica no microsistema de acordos, de modo a criar ambiente de maior estabilidade.

implementação de balcão único para negociação de acordos de leniência, é possível vislumbrar um caminho para inserção de tal protocolo, que atenda a todas as entidades, preservando a autonomia e a independência de cada uma, para alavancar ações preventivas, repressivas e de responsabilização.

Em razão da complexidade e alcance das matérias envolvidas, a criação de um conselho ou comitê nacional específico para acordos de leniência como um caminho inicial para estruturar e organizar o balcão e articular os acordos interagências, a fim de se ter uma direção única inicial aos que queiram negociar com o Estado.

Parte-se do ACT de 2020, como marco inicial, e evolui-se para uma estrutura de troca de informações que gere segurança jurídica, transparência e previsibilidade nas negociações conjuntas, em que cada órgão/entidade decida se quer, ou não, aderir ao acordo, mantendo suas especificidades legais e procedimentais, com gerenciamento de dados de forma segura, e com o compromisso de não utilizar as informações contra o colaborador em caso de não firmar o acordo.

Importante frisar, desde já, a condição de descarte das informações pelo órgão que não aderir ao instrumento: no caso de acordo não firmado com algum dos órgãos do balcão, as informações e documentos autoincriminatórios não poderão ser utilizados contra o colaborador, de modo a assegurar os princípios do *nemo tenetur se detegere*, presunção de inocência, boa-fé e lealdade processual.

Propõe-se um modelo com regulamentação sobre os limites de atuação de cada órgão no desenho da cooperação, de modo a evitar sobreposição de competências e tornar o programa exequível, trazendo maior agilidade na negociação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto do acordo de leniência deve ser atrativo para o jurisdicionado que busca trazer ao Estado informações e documentos sobre determinada infração em troca de benefícios. Tal atratividade não somente está nas vantagens que o colaborador poderá angariar com o acordo, mas também na segurança e amplitude que tal celebração poderá garantir.

A partir do momento em que se reduz a amplitude desse acordo, restringindo o papel ativo na sua celebração a órgãos do executivo, há uma diminuição no espectro de atratividade e na segurança jurídica do instituto.

Quanto mais exposta a empresa no momento da celebração da leniência, mais insegurança e menos incentivos serão dados a futuros colaboradores para buscar o Estado para negociar. Assim, o emparelhamento das negociações de acordos de leniência por meio de um único instrumento deve refletir na capacidade dissuasória dos acordos, porquanto colaborar deve ser mais vantajoso que seguir com o cometimento da infração.

Sugere-se, portanto, a construção de uma comissão interinstitucional, modelo que exige tempo de amadurecimento para instauração, tendo em vista que o balcão único somente será viável se houver cooperação entre as autoridades e alinhamento de estratégias.

Para o funcionamento da proposta de balcão único, é necessário que sentem à mesa todos os interessados a fim de garantir a almejada segurança aos envolvidos no cumprimento do acordo, tanto pelo lado do requerente, quanto pelo lado das instituições que devem atuar coordenadamente na execução dos compromissos firmados, e conseqüentemente usufruir os ganhos para suas respectivas investigações. Ademais, é preciso que haja um alinhamento quanto aos limites de atuação e o papel de cada órgão.

O importante é que as competências já postas por lei sejam mantidas e que o guichê sirva como um canal formal para o diálogo e alinhamento do fluxo de compartilhamento de informações, com vistas a preservar o signatário e incentivar acordos futuros, já que será oportunizado em um mesmo acordo benefícios ou imunidades frente a mais de uma instituição.

Assim, embora o modelo de negociação conjunta ainda requeira amadurecimento, é evidente que já evoluímos para um dos pilares fundamentais para estruturar a negociação conjunta de acordos de leniência, a cooperação interinstitucional, a partir da qual será possível progredir para um modelo de balcão único eficiente.