

**FUNDAÇÃO GETULIO FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
FGV DIREITO RIO**

MARIA HELENA DE CARVALHO NOGUEIRA DE PAULA

**A MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL
NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA**

Rio de Janeiro

2020

MARIA HELENA DE CARVALHO NOGUEIRA DE PAULA

A MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

Dissertação apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas para obtenção de grau de mestre.

Área de concentração: Direito da Regulação

Linha de Pesquisa: Governança Regulatória, Instituições e Justiça

Orientador: Prof. Dr. Thiago Bottino do Amaral

Rio de Janeiro

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Paula, Maria Helena de Carvalho Nogueira de
A multiplicidade institucional nos acordos de leniência / Maria Helena de Carvalho
Nogueira de Paula. – 2020.
179 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio
Vargas.

Orientador: Thiago Bottino do Amaral.

Inclui bibliografia.

1. Acordo de leniência. 2. Sanções administrativas. 3. Corrupção administrativa
4. Direito regulatório. I. Amaral, Thiago Bottino do. II. Escola de Direito do Rio de
Janeiro da Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDD - 342.9

MARIA HELENA DE CARVALHO NOGUEIRA DE PAULA

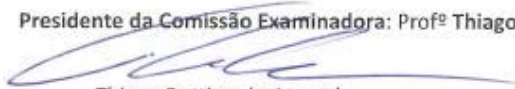
“A MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA”.

Dissertação apresentado(a) ao Curso de Mestrado Acadêmico em Direito da Regulação do(a) Escola de Direito do Rio de Janeiro para obtenção do grau de Mestre(a) em Direito da Regulação.

Data da defesa: 18/12/2020

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Presidente da Comissão Examinadora: Prof^o Thiago Bottino do Amaral



Thiago Bottino do Amaral
Orientador

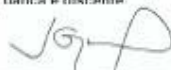


Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo
Membro



Artur de Brito Gueiros Souza
Membro

Nos termos da Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20 e Portaria MEC nº 544 de 16/06/20 - DOU nº 114 de 17/06/20 que dispõem sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.



Sérgio Antonio Silva Guerra
Diretor



Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV
Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc

RESUMO

DE PAULA, Maria Helena de Carvalho Nogueira. **A multiplicidade institucional nos acordos de leniência**. 179p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

A existência de várias instituições com competência para atuar em relação às condutas objeto de acordos de leniência vem impondo dificuldades aos programas existentes no Brasil. Essas dificuldades normalmente são associadas à diversidade de previsões normativas e a não extensão dos efeitos dos acordos a outras esferas de responsabilização. A possibilidade de adesão de pessoas físicas, aliada a iniciativas voltadas à coordenação e cooperação interinstitucional, buscam conferir maior segurança e atratividade a esses instrumentos consensuais. Ainda assim, existem desafios a serem enfrentados. Ao identificar essas questões e buscar uma sistematização dos acordos já celebrados, o presente trabalho pretende contribuir nos debates em torno do tema.

Palavras-chave: Direito sancionador. Multiplicidade Institucional. Acordos de leniência. Coordenação Regulatória.

ABSTRACT

DE PAULA, Maria Helena de Carvalho Nogueira. **A multiplicidade institucional nos acordos de leniência**. 179p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

The existence of several institutions with competence to act in relation to the conducts subject to leniency agreements has been imposing difficulties on the existing programs in Brazil. These difficulties are usually associated with the diversity of normative forecasts and the non-extension of the effects of the agreements to other spheres of accountability. The possibility of individuals joining, combined with initiatives aimed at interinstitutional coordination and cooperation, seek to provide greater security and attractiveness to these consensual instruments. Still, there are challenges to be faced. By identifying these issues and seeking a systematization of the agreements already signed, the present work intends to contribute to the debates around the theme.

Keywords: Sanction right. Institutional multiplicity. Leniency agreements. Regulatory coordination

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Acordos de leniência assinados, aditivos e pedidos de leniência <i>plus</i> de empresas (até 28 de setembro de 2020)	31
Figura 2 - Acordos de leniência assinados – Lava Jato e outros (até 28 de setembro de 2020).....	32

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Acordos CGU - partes e possibilidades de adesão	67
Quadro 2 - Valores estipulados e forma de distribuição	71
Quadro 3 - Benefícios decorrentes do cumprimento do acordo.....	74
Quadro 4 - Efeitos decorrentes da Lei n.º 12.846/2013	75
Quadro 5 - Efeitos decorrentes da Lei n.º 8.429/1992	77
Quadro 6 - Efeitos decorrentes da Lei n.º 8.666/1993	80
Quadro 7 - Efeitos em relação a terceiros	80
Quadro 8 - Acordos MPF - partes e possibilidade de adesão	92
Quadro 9 - Cláusulas relativas ao sigilo.....	95
Quadro 10 - Obrigações da colaboradoras	101
Quadro 11 - Compromissos do MPF em relação às partes	108
Quadro 12 - Extensão dos efeitos em relação a terceiros.....	112
Quadro 13 - Jurisprudência selecionada TCU - acórdãos e relatores	128

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES	15
2.1	Vantagens e desvantagens associadas à delegação de competências múltiplas	17
2.2	O avanço da consensualidade	20
2.3	As diferentes previsões normativas da leniência	25
2.3.1	Legitimidade para a formalização do acordo.....	30
2.3.2	Requisitos para a sua celebração.....	33
2.3.3	Efeitos produzidos na esfera administrativa	36
2.3.4	Normas prevendo reflexos em outras esferas de responsabilização.	38
2.4	Outros acordos formalizados no âmbito da atuação sancionadora	42
2.5	Reflexos da pluralidade de órgãos na leniência	45
2.5.1	A independência das instâncias e o risco de <i>bis in idem</i>	49
2.5.2	O princípio da segurança jurídica	54
3	OS ACORDOS NO CONTEXTO DOS DIFERENTES ÓRGÃOS	59
3.1	A atuação da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União	60
3.1.1	Acordos de leniência já celebrados.....	62
3.2	O Ministério Público Federal	81
3.2.1	Acordos na esfera penal	87
3.2.2	Acordos de leniência já firmados.....	91
3.3	A atuação do Tribunal de Contas da União	123
4	INICIATIVAS POSSÍVEIS E DESAFIOS FUTUROS	133
4.1	Instrumentos de coordenação regulatória	135
4.2	Iniciativas já implementadas	141
4.3	Identificação dos desafios	147
5	CONCLUSÃO	155
	REFERÊNCIAS	160

1 INTRODUÇÃO

A inserção de acordos de leniência no ordenamento jurídico nacional guarda estreita ligação com dois fenômenos interligados entre si. De um lado, as transformações experimentadas pelo direito administrativo, com uma atuação mais voltada à eficiência e à ampla participação dos administrados nos processos decisórios. De outro, a adoção do consenso como mecanismo de solução alternativo aos mandamentos imperativos e coercitivos no âmbito de procedimentos sancionadores.

Desde a Segunda Guerra mundial, e sob a influência do fenômeno da globalização e da chamada “Revolução das Comunicações”, a sociedade passa por grandes e intensas transformações.¹ No ocidente, esse movimento pode ser mais fortemente observado a partir da década de 1970², em razão da conjugação de fatores ideológicos, econômicos e políticos.³ No Brasil, embora essas transformações só tardiamente tenham começado a operar-se⁴, a partir de 1988, a concepção de serviço público de meados do século XX, que serviu para bem organizar e construir a estrutura do direito administrativo brasileiro, começou a mudar.

Mas foi na década de 1990 que alguns fatores tornaram determinante a reforma da Administração Pública. A alteração dos objetivos da regulação, com o deslocamento do seu eixo para o plano horizontal e as transformações metodológicas voltadas à uma maior procedimentalização, transparência e especialidade, aliadas à introdução de técnicas

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações de direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.319-320. Afirmam-se dentro das democracias emergentes quatro novos vetores principiológicos: os direitos fundamentais, a subsidiariedade, a participação e a Constituição como ordem de valores.

² MAJONE, Giandomenico. Do estado positivo ao estado regulador. In: MATOS, Paulo Todescan Lessa (Org.). **Regulação econômica e democracia: o debate europeu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. Segundo o autor, uma das causas importantes do crescimento do Estado Regulador nos países ocidentais foi a mudança do governo direto para o indireto, que envolveu não apenas uma estrutura de responsabilidades, mas também novas formas de controle e de responsabilização, por meio de novos arranjos contratuais, regras e regulamentos, aí incluídas: (i) a descentralização e a regionalização administrativa; (ii) a divisão de entidades monolíticas em unidades com uma única finalidade e com orçamentos próprios; (iii) a delegação de responsabilidade pela prestação de serviços a organizações privadas e a entidades não-ministeriais; (iv) as licitações e outros arranjos contratuais ou quase-contratuais

³ CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Forum, 2009. p.31. O autor identifica como fatores de natureza ideológica – a denúncia do Estado totalitário, as disfunções do Estado-Providência e os desvios estatais –, de ordem econômica, associados à crise das economias mundiais e de vertente política, como a intensificação dos modelos liberais.

⁴ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia ordenação regulação**. Belo Horizonte: Forum, 2016. p.61. O autor afirma que isso ocorreu porque, embora sob a influência do constitucionalismo norte-americano, desde a sua primeira Constituição republicana, o Brasil filiou-se, em termos de organização e funcionamento da Administração Pública, à grande narrativa do direito administrativo continental, de timbre marcadamente autoritário e patrimonialista.

regulatórias inovadoras, especialmente no campo contratual,⁵ culminaram com a implantação de agências reguladoras.⁶ Concebidas sob a forma de autarquias de regime especial, esses órgãos passaram a atuar com independência, concentrando funções que normalmente incumbiriam ao poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. De todas as atividades que compõem a função de regulação, o exercício da função punitiva possui grande importância. Além de um requisito de eficácia da própria atividade regulatória, é pelo poder de sanção que o órgão regulador se afirma frente aos atores privados regulados e perante os administrados.⁷

Em 1998, a Emenda Constitucional n.º 19 intensificou esse processo de reformas, introduzindo um novo paradigma no exercício da atividade administrativa. A atuação imperativa e verticalizada do Estado cedeu lugar à ampliação da participação. A busca por uma melhor governança⁸, por outro lado, levou a Administração à uma atuação mais pautada nos princípios da eficiência e da economicidade.

Seguindo uma tendência já presente em outros países⁹, observou-se a gradativa ascensão da consensualidade, que passou a ser considerada um mecanismo de promoção da celeridade e eficácia das decisões administrativas.¹⁰ Pouco a pouco os acordos se tornam um meio menos gravoso de obter-se a cessação das condutas lesivas. Dentre esses instrumentos consensuais, de se destacar, na esfera administrativa e civil, o termo de compromisso e o acordo de leniência. Este último, por suas peculiaridades em relação aos demais instrumentos

⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Balanço e perspectivas das agências reguladoras no Brasil. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, v.1, n.9, 2005. Disponível em: <<https://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

⁶ A Lei n.º 13.575, de 26 de dezembro de 2017 dispôs de modo mais uniforme sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras federais, conferindo-lhes natureza especial pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos.

⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Aspectos jurídicos do exercício do poder de sanção por órgão regulador do setor de energia elétrica. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v.18, n.12, p.945-960, 2002.

⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, v.6, n.23. out./dez. p.171-212, 2008. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os_primeiros_passos_reformar_gerencial_estado_1995.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2020. “A expressão governança não é substituta de Administração Pública, mas é de ‘governo’; além de significar o grupo de pessoas que dirigem o Estado, significa o processo de governar. Governo, em uma sociedade democrática, é o processo através do qual uma elite de políticos vitoriosos em eleições e de altos burocratas públicos dirige o Estado-nação; já governança significa que desse processo participa um grupo maior de pessoas e entidades, significa que nesse governo existe um maior grau de responsabilização social”.

⁹ PALMA, Juliana Bonacorsi. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p.100/107. A autora remete ao artigo 11 da Lei italiana n.º 241/1990 e artigo 88 da Lei espanhola n.º 30/1992.

¹⁰ *Ibidem*, p.192.

consensuais¹¹, é considerado, ao lado dos acordos de colaboração premiada, na esfera criminal, um marco no avanço da consensualidade no Brasil.

Inicialmente os acordos de leniência¹² estavam associados exclusivamente à lei da defesa da concorrência (LDC). Posteriormente, foram previstos na Lei n.º 12.846/2013 – Lei Anticorrupção (LAC), e agora, embora sob nova denominação, na Lei n.º 13.506/2017, que disciplina os procedimentos sancionadores do Banco Central (BACEN) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A característica comum a esses modelos legais é viabilizar a negociação entre autoridades administrativas e particulares para “modular o cumprimento de deveres constituídos diretamente por lei.”¹³ Dependendo da confissão e da colaboração do infrator, o acordo favorece, concomitantemente, o interesse público na investigação, a reparação do dano ao erário, e o interesse do próprio infrator na obtenção da redução ou extinção da sanção aplicável.¹⁴

Mas, se por um lado, a utilização desses instrumentos consensuais parece conduzir a Administração a uma atuação mais ágil e eficiente no campo sancionador¹⁵, por outro, as possíveis repercussões das condutas por eles alcançadas em múltiplas esferas, vêm suscitando algumas discussões. A falta de previsão da participação de pessoas físicas nos acordos, aliada à não extensão de efeitos em todas as esferas de responsabilização, além da ausência de disciplina, tanto de um sistema diferenciado de benefícios conforme o momento da celebração do acordo, como de normas sobre cooperação interadministrativa e interorgânica para articulação dos diversos órgãos envolvidos, não raro, são apontadas como fatores que, dentre outros, podem

¹¹ CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência**: fundamentos do Instituto e os problemas do seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Forum, 2018. p.166. A autora se refere a uma consensualização que pode ser chamada, genericamente, de *qualificada*, na medida em que é premiada de objetivo próprio, e que se reveste de atributos específicos.

¹² MARRARA, Thiago. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção: pontos de estrangulamento da segurança jurídica. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.6, n.2, p.95-113, 2019. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/160590/154853>>. Acesso em: 21 ago. 2020. Thiago Marrara os classifica como acordos integrativos distinguindo-o do conceito mais amplo de um “programa” de leniência, que equivale à política de cooperação instrutória e abrange diversas fases que ultrapassam em grande medida a vida do mero acordo de leniência.

¹³ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA ARRUDA, Jacintho. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, v.9, n.34, p.133-151, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1578007/mod_resource/content/2/Acordos%20A0substitutivos%20A0nas%20A0san%20A0C3%A7%20C3%B5es%20A0regul%20A0B3rias.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

¹⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. **Estudo Técnico n.º 01/2017**. Disponível em: <<http://www.mpf.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo-technico/doc/Estudo%20Tecnico%202001-2017.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

¹⁵ BAPTISTA, Patrícia. Transformações do direito administrativo: 15 anos depois – reflexões, críticas e desafios para os próximos quinze anos. In: BRANDÃO, Rodrigo; BAPTISTA, Patrícia (Orgs.). **Direito público**: livro em comemoração aos 80 anos da Faculdade de Direito da UERJ. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p.393.

comprometer a segurança e atratividade desses instrumentos.¹⁶ A Lei n.º 13.506/2017, ao prever os acordos administrativos em processos de supervisão, não afastou os questionamentos iniciados com a promulgação da Lei Anticorrupção. Ao contrário, trouxe novos desafios relativos, não só à necessidade de harmonização entre diferentes agentes de *enforcement*, diante de um cenário de multiplicidade institucional, como de tratamento de casos envolvendo infratores que não tenham agido em conluio, além da possibilidade de extensão de benefícios presentes em outras espécies de leniência.¹⁷

O presente trabalho pretende traçar um diagnóstico e discutir algumas dessas questões, em especial, as que decorrem da previsão de várias autoridades com competência em relação às condutas objeto dos acordos. E isso será feito, não só pela perspectiva da eficiência na atuação administrativa, mas também da unidade do sistema jurídico diante de decisões eventualmente conflitantes. O foco está nos limites impostos pelo quadro normativo para lidar com a questão e na necessidade de elaboração de estratégias voltadas ao enfrentamento das dificuldades decorrentes dessa multiplicidade institucional.¹⁸

Muitos estudos apontam para vantagens na criação de caminhos institucionais alternativos para responsabilizar os agentes corruptos, na medida em que pode gerar contradições que desestabilizam a regularidade de atos de corrupção.¹⁹ Outros, ao contrário, apontam para o risco de comprometimento da segurança jurídica, de sobreposição de atuações ou impunidade e desproporcionalidade na punição das pessoas físicas ou jurídicas. Some-se a isso, o risco de conflitos interinstitucionais, com o acirramento da competição por protagonismo entre as instituições que lidam com os acordos, além das questões associadas ao incremento dos custos econômicos, políticos, jurídicos e de capital humano da persecução estatal, diminuindo as vantagens sociais trazidas pelo combate aos ilícitos contra a Administração.²⁰

¹⁶ MARRARA, Thiago. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção: pontos de estrangulamento da segurança jurídica. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.6, n.2, p.95-113, 2019. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/160590/154853>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

¹⁷ LORIA, Elia; KALANSKY, Daniel; TRISTÃO, Conrado. O acordo administrativo em processo de supervisão no sistema financeiro nacional. In: BARROS FILHO, Wilson Accioli de (Org.). **Acordos administrativos no Brasil**. Coordenação de Gustavo Justino de Oliveira. São Paulo: Almedina, 2020. p.177-195.

¹⁸ MACHADO, Maíra Rocha. Independência como indiferença: ne bis in idem e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção. **Direito, Estado e Sociedade**, n.55, p.257-295, jul./dez. 2019. Segundo a autora a questão pode ser discutida sob diferentes perspectivas: a da eficiência na multiplicação de recursos materiais e humanos; a da unidade do *ius puniendi* estatal; ou, ainda, a da violação de direitos individuais pela multiplicidade de processos e sanções sobre os mesmos fatos.

¹⁹ PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey; CORREA, Izabela. The Brazilian Clean Company Act: Using Institutional Multiplicity of effective punishment. **Osgoode Hall Law Journal**, v.53, n.1, p.107-163, 2015. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2673799>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

²⁰ CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de Leniência. Fundamentos do Instituto e os problemas do seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Forum, 2018. p. 224.

A existência de muitas instituições com competências concorrentes e complementares lidando com uma mesma situação problemática, como alertam Maíra Rocha Machado e Bruno Paschoal²¹, ainda está sendo descrito e suas implicações ainda não foram amplamente identificadas. O debate, portanto, não só é atual, como necessário, já que os esforços até agora empreendidos na direção de uma ação coordenada não parecem ser a única solução no enfrentamento de alguns desafios no âmbito dos diferentes programas de leniência.

Daí porque busca-se responder aos seguintes questionamentos: O que vem a ser a multiplicidade institucional e quais os seus reflexos nos acordos de leniência? Quais as medidas possíveis para lidar com os problemas a ela associados? Como, na prática, essas questões estão inseridas nos acordos já formalizados pela Controladoria-Geral da União e pelo Ministério Público Federal? Quais os desafios a serem enfrentados?

A hipótese é de que, não obstante os problemas identificados, a formalização de acordos transversais ou a possibilidade de adesão de pessoas físicas nos acordos podem tornar a leniência mais atrativa àqueles que a ela queiram aderir. Do mesmo modo, iniciativas voltadas à cooperação e coordenação entre os diversos órgãos são um importante passo em direção à segurança e atratividade dos acordos.

De modo a obter respostas dotadas de cientificidade, parte-se dos instrumentos formais do método dedutivo. Apresentam-se os marcos legislativos e doutrinários que permitem contextualizar as discussões em torno da multiplicidade institucional no contexto do três programas de leniência instituídos no ordenamento brasileiro. Em seguida, avança-se na pesquisa empírica, identificando-se todos os acordos celebrados pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público Federal (MPF), após a edição da Lei n.º 12.846/2013, até a outubro de 2020. Busca-se, do mesmo modo, proceder a análise da jurisprudência selecionada do Tribunal de Contas da União em torno do tema da leniência. O objetivo dessas análises empíricas é identificar as cláusulas frequentemente previstas nos acordos e a visão dos órgãos de controle em relação ao instrumento. Identificam-se, ainda, instrumentos de coordenação já formalizados e alguns dos resultados alcançados. Buscam-se subsídios que possam fomentar as discussões em torno dos desafios que ainda remanescem à leniência na esfera dos órgãos reguladores e dos órgãos de controle.

²¹ MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de Corrupção. **Novos Estudos Cebrap**, v.104, p.11-36, mar. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/333017024_MONITORAR_INVESTIGAR_RESPONSABILIZAR_E_SANCIONAR_A_multiplicidade_institucional_em_casos_de_corrupcao1>. Acesso em: 22 set. 2020.

Para tanto, o trabalho será desenvolvido em três partes, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira parte, de caráter mais teórico, discute-se a questão da multiplicidade institucional e seus reflexos no âmbito dos acordos de leniência. Apresentam-se os três diplomas legais que instituem os programas de leniência, identificando-se os pontos de aproximação entre os mesmos e as diferenças em relação a outros instrumentos consensuais. Pretende-se extrair dos marcos normativos as normas que se referem a outros programas jurídicos sancionatórios, identificando-se a extensão dos efeitos dos acordos nas esferas administrativa, civil e penal. A partir de alguns dos problemas já identificados, aborda-se o tema da independência entre as instâncias e as questões em torno do problema da sobreposição de sanções e discussões em torno do princípio do *ne bis in idem*. Em seguida, explora-se o princípio da segurança jurídica e como ele pode ser compreendido no contexto da leniência.

A segunda parte, tem um caráter mais empírico. A partir de uma pesquisa dos acordos até agora firmados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União, e pelo Ministério Público Federal, efetua-se o exame comparativo das diversas previsões contidas nos acordos, identificando-se as que estabelecem repercussões em relação a outras instituições e órgãos de controle. Destaca-se a jurisprudência selecionada do Tribunal de Contas da União em relação ao tema, considerada a vigência de instruções normativas que regulamentam os acordos no âmbito do referido órgão. Para tanto, efetua-se consulta nos sítios eletrônicos de cada um desses órgãos, extraindo-se dados relativos aos acordos e compulsando-se os acordos que deram origem à jurisprudência selecionada do TCU. Todos os dados encontrados foram compilados em quadros que visam facilitar a análise comparativa das cláusulas. As previsões extraordinárias são destacadas no texto que os complementa.

Na terceira parte, identificam-se algumas das iniciativas já implementadas, tanto no âmbito interno de alguns órgãos, como no plano externo, voltadas não apenas a uma maior procedimentalização, como à cooperação interinstitucional. A partir dos dados extraídos dos acordos já firmados, e precedentes coletados, busca-se identificar alguns parâmetros com relação aos acordos no ordenamento jurídico brasileiro e como as instituições vem procurando contornar alguns dos problemas existentes.

A conclusão é a de que, não obstante remanescerem desafios a serem enfrentados, algumas cláusulas inseridas nos acordos mais recentes vêm ampliando a possibilidade de adesão de pessoas físicas aos instrumentos, mitigando os problemas inerentes a não extensão de seus efeitos a outras esferas de responsabilização. Ao estabelecer o dever de levá-los a outros órgãos, os acordos estimulam, por outro lado, a formalização de instrumentos mais amplos, com a participação de outras instituições com interesse nas condutas por eles alcançadas. Os

instrumentos de cooperação e integração entre as diferentes instituições buscam fazê-las caminhar na direção de uma atuação mais coordenada. Todas essas previsões, aliadas à garantia do sigilo das informações e documentos que integram os acordos, podem contornar algumas questões decorrentes da multiplicidade institucional na leniência.

2 MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES

A questão da multiplicidade institucional²² guarda estreita ligação com a delegação fracionada de competências. No contexto das agências reguladoras americano o tema já é discutido há algum tempo. Lá, contudo, as questões são abordadas no âmbito do processo decisório das agências e órgãos da administração. Isso porque, diferentemente do que ocorre no Brasil, a autonomia e fracionamento de competências administrativas naquele país se dá de modo mais dilargado e pulverizado.

Há quem compreenda a delegação de competências duplicadas de modo positivo. Argumenta-se que a existência de vários órgãos competentes aumenta as chances de sucesso na implementação de políticas públicas, na medida em que reduz a probabilidade de fracasso da administração como um todo. Outros questionam a eficiência de tal tipo de arranjo e propõem a eliminação do que denominam “desperdício da duplicação” ou “sobreposição” na administração. Nesse sentido, apontam para as dificuldades decorrentes da interação entre um maior número de agentes ligados a esses órgãos, o que acaba por colocar em risco sua própria eficácia. Ainda assim, na visão de Michael Ting, não teria sido formulada uma teoria de equilíbrio no tratamento da questão da redundância ou duplicação de competências.²³

Há situações em que a própria lei não estabelece de modo claro os limites da competência outorgada a determinado ente. Em outras, o legislador, de modo intencional ou fortuitamente, compartilha ou fraciona competências entre mais de um órgão. A delegação não intencional normalmente decorre de falhas do processo legislativo, podendo redundar em inconsistências, ineficiências ou mesmo consequências não intencionais.²⁴ A delegação

²² A expressão “multiplicidade institucional” foi primeiramente cunhada no artigo elaborado por Mariana Mota Prado e Lindsey Carson intitulado Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian case. (**The Quarterly Review of Economics and Finance**, v.62, p.56-65, nov. 2016. Disponível em: <<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1062976916300564token=77DAA838D68A9527F712AFE74995EABFD166E92EB5FB23908638D8990037CB7884EFA7B2444F82CA317627B821481481>>. Acesso em: 18 mar. 2020).

²³ TING, Michael M. A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy. **American Journal of Political Science**, v.47, n.2, p.274-292, abr. 2003. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3186138>>. Acesso em: 15 out. 2020. “As Wilson has summarized, ‘The problem, of course, is to choose between good and bad redundancies, a matter on which scholars have made little progress’ (2000, 274).”

²⁴ FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulation Space. **Harvard Law Review**, v.125, n.5, p.1131-1211, mar. 2012.

intencional, ao contrário, é fruto da vontade do legislador, seja para estimular a competição, diminuir o risco de captura²⁵, ou gerar benefícios decorrentes das redundâncias burocráticas.²⁶

No âmbito das atividades de *enforcement* a questão da multiplicidade institucional também é bastante discutida, em razão da existência de diferentes modelos de outorga de competências. Em geral, nos países europeus e em países da América Latina, inclusive no Brasil, a apuração de uma mesma conduta pode estar sujeita a diferentes esferas sancionadoras. Assim é que, compete aos órgãos reguladores o exercício das apurações administrativas, enquanto a responsabilização penal e por atos de improbidade ficam a cargo de outras instituições. Em outros países, como, por exemplo, nos Estados Unidos, em algumas situações, observa-se a centralização de competências relativas à apuração de ilícitos penais no mesmo órgão responsável pela aplicação de normas administrativas.²⁷

A concentração de funções em poucas instituições é defendida em muitas pesquisas, sob o argumento de que esse modelo pode reduzir os problemas decorrentes da coordenação interinstitucional, evitando a confusão de papéis e a disputa por recursos e liderança entre os órgãos. Mas um estudo comparativo do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas²⁸ demonstra que, além de não ter gerado todos os benefícios esperados e solucionado os problemas, referido modelo fortaleceu, ao contrário, a multiplicidade institucional. No campo do combate à corrupção, em especial, a existência de várias instituições resultou no aumento das possibilidades de êxito nas investigações e de punição daqueles que cometem infrações.

A questão da multiplicidade institucional, como já mencionado na introdução, pode ser abordada sob diferentes perspectivas, com ênfase em aspectos igualmente diversos. Considerado o objetivo desse trabalho, que é a abordagem da multiplicidade institucional no âmbito dos

²⁵ FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulation Space. **Harvard Law Review**, v.125, n.5, p.1161-1165, mar. 2012. Segundo afirmam, a autoridade dispersa pode tornar mais custosa a captura para os grupos de interesse, na medida em que estes precisam tentar exercer sua influência em várias frentes. Para os autores, embora o investimento em maior coordenação entre os órgãos não possa evitar esses riscos, pode ajudar a controlá-los e a minimizar as más consequências decorrentes da ação de um único órgão.

²⁶ COOPER, Iver P. The FDA, the BATF, and Liquor Labeling: A Case Study of Interagency Jurisdictional Conflict. **Food Drug Cosmetic Law Journal**, v.34, p.378-379, 1979. Uma pesquisa empírica em torno do tema no contexto das agências americanas concluiu que a maior parte da duplicação, fragmentação e sobreposição na administração não é propositalmente escolhida para melhorar a efetividade via competição, sendo certo que, a criação intencional da redundância é menos importante quantitativamente, quando comparada com outras causas.

²⁷ AURIOL, Emmanuelle; HJELMENG, Erling; SØREIDE, Tina. Deterring corruption and cartels: in search of a coherent approach. **Working Papers**, n.16-728, nov. 2016. Toulouse School of Economics. Disponível em: <https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/wp/2016/wp_tse_728.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2020.

²⁸ IBARRA, Gabriela. Institutional multiplicity and coordination in the fight against corruption: Comparative study between El Salvador and Guatemala. **Master in Anti-Corruption Studies Program**, out. 2017. Disponível em: <https://www.iaca.int/iaca_old/images/Research/Gabriela_Ibarra_Masters_Thesis_2017.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

acordos de leniência, parte-se das ideias propostas por Maíra Rocha Machado.²⁹ A autora sistematiza, no tema específico do enfrentamento da corrupção no Brasil, as diferentes normas que se referem a outras possibilidades de responsabilização e sancionamento de uma mesma conduta. E o faz, não a partir da clássica distinção entre as esferas jurídicas (administrativa, civil e penal), mas, do que ela denomina “programa jurídico sancionatório”. Em sua visão, isso, ao mesmo tempo que evita que se projete sobre um determinado conjunto de normas as características atribuídas a uma área específica do direito, favorece uma observação mais fina e acurada do conteúdo das normas estudadas.

Considerados as diferentes previsões normativas relativas aos três programas de leniência existentes no Brasil, busca-se extrair de cada um deles as normas segundo os critérios propostos pela autora. O objetivo é identificar como cada um dos programas remetem a outros órgãos ou instituições com competência em relação às condutas por eles alcançadas.

Antes, contudo, há que se destacar as vantagens e desvantagens comumente associadas à fragmentação de competências entre mais de um órgão. Embora a questão seja enfrentada no campo das medidas de combate à corrupção, os argumentos construídos nessas situações podem ser estendidos também à compreensão das previsões contidas nas leis que estabelecem a possibilidade de acordos em relação a essas condutas.

2.1 Vantagens e desvantagens associadas à delegação de competências múltiplas

As visões em torno do fenômeno da multiplicidade institucional são muito variadas, e, até antagônicas, em alguns casos. Para alguns, a existência de muitos órgãos com competências sancionadoras fortalece o cumprimento da lei e possibilita a investigação de casos complexos, que em um modelo concentrado, ficariam impunes.

Para outros, ao contrário, pode resultar na substituição ou deslocamento das finalidades originais dos órgãos, afetando sua independência, e resultando em sérios obstáculos na implementação integral das medidas anticorrupção. Ainda assim, na visão de Kevin E. Davis, Maíra Machado e Guillermo Jorge, em países como o Brasil, onde a corrupção é um fenômeno complexo, multifacetado e repleto de novos desafios, a multiplicidade de instituições com competências comuns pode ser a melhor forma de assegurar que ela seja investigada e

²⁹ MACHADO, Maíra Rocha. Independência como indiferença: ne bis in idem e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção. **Direito, Estado e Sociedade**, n.55, p.257-295, jul./dez. 2019.

sancionada plenamente. Aqui, a multiplicidade institucional passou a ser celebrada, não só porque se mostrou capaz de superar as deficiências e limitações das instituições individualmente consideradas, mas porque se tornou uma forma de induzi-las a uma competição saudável.³⁰

Lindsey Carson e Mariana Mota Prado³¹, mesmo reconhecendo alguns problemas, também entendem que a multiplicidade institucional no campo do combate à corrupção traz inúmeros benefícios. Primeiramente, porque pode reduzir os riscos inerentes às eventuais deficiências das instituições em cada uma das etapas do processo punitivo. O envolvimento de mais instituições, ao tempo em que contribui na ampliação do conhecimento, no exercício de diferentes capacidades e poder no desempenho de determinada missão, possibilita que as instituições exerçam de modo mais amplo e efetivo suas funções de fiscalização, investigação e punição, podendo, resultar, igualmente, na aplicação de mais recursos financeiros, de pessoas e outras medidas voltadas ao combate da corrupção. Em segundo lugar, a criação de novas instituições sem dismantelar aquelas já existentes, gera uma menor resistência e pode reduzir potencialmente os custos daqueles mais inclinados a desviarem-se do comportamento corrupto que impera em determinados contextos, como o brasileiro. Em terceiro lugar, como também não interfere na forma como as instituições atuam, permite reformas simultâneas e experimentais similares a um esforço multifacetado. Além disso, dispersa a responsabilidade no combate à corrupção, diminuindo a probabilidade de que um único órgão seja alvo de alguma reação política. Por fim, pode ajudar a promover uma coalizão de reforma, criando um ambiente mais seguro para aqueles que estão mais inclinados a agir de acordo com os princípios e a lutar no combate à corrupção.

Um estudo comparado sobre a multiplicidade institucional e a coordenação institucional em países como El Salvador e Guatemala, também demonstra que considerada a complexidade dos danos, a existência de mais de uma instituição exercendo a mesma função pode ter um impacto positivo no combate à corrupção. Quando as instituições competem, se complementam,

³⁰ DAVIS, Kevin E.; MACHADO, Maíra; JORGE, Guillermo. **Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law: South American Experiences**. December 23, 2014. Disponível em: <<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/55750/IDL-55750.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 set. 2020. Segundo os autores em muitas ocasiões as várias instituições em suas distintas esferas de competências, em um esforço coordenado de forças, atuam de modo eficaz na implementação e formulação de estratégias mais amplas de *enforcement*. Essa estrutura, por eles denominada de “*web of accountability*”, permitiu nas últimas três décadas avanços significativos no combate à corrupção.

³¹ PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey. Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian case. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v.62, p.56-65, nov. 2016. Disponível em: <<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1062976916300564token=77DAA838D68A9527F712AFE74995EABFD166E92EB5FB23908638D8990037CB7884EFA7B2444F82CA317627B821481481>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

colaboram e/ou cooperam umas com as outras, a multiplicidade representa mais uma alternativa ao exercício do controle, investigação e sanção dos atos ilícitos.³²

Carlos Ragazzo e Fernanda Freitas, mesmo reconhecendo todos os esforços empreendidos no Brasil, especialmente no campo do combate à corrupção, alertam, contudo, que ainda persistem problemas de sistematização, tanto no campo normativo, como no institucional. No campo normativo, não obstante a implementação de normas voltadas à correção de falhas e o reforço dos instrumentos já existentes, ainda podem ser observadas várias situações de incerteza, não só quanto à norma aplicável, como ao seu preciso alcance e eficácia. No campo institucional, a existência de várias instituições exercendo funções similares, embora ofereça vantagens, também oferece desvantagens, como respostas mais lentas, custos maiores e medidas duplicadas, além do contraproducente embate entre as instituições que buscam reafirmar sua superioridade.³³

Essa é também a ideia de Rafaela Coutinho Canetti, que aponta como desafios à leniência não só a necessidade de harmonização normativa das diferentes esferas de responsabilização, como o incremento da cooperação institucional entre as diferentes autoridades com poder sancionador cuja competência se entrelace.³⁴

Na linha defendida por Marie Chêne, as particularidades de cada país é que vão indicar o desenho institucional que trará maiores benefícios, reduzindo problemas decorrentes da falta de coordenação interinstitucional, sobreposição de competências e competição por recursos e liderança entre as instituições. O sucesso da implementação de um sistema efetivo de multiplicidade institucional depende, pois, da habilidade de cada governo na gestão e atuação administrativa, de acordo com a limitação de recursos e funções a serem exercidas.³⁵

Para se compreender as nuances dessa questão da multiplicidade institucional no âmbito dos acordos de leniência é necessário, contudo, destacar um contexto ainda maior no qual ela se insere. Trata-se do incremento da consensualidade e do uso cada vez mais frequente de soluções alternativas aos mecanismos tradicionais do direito sancionador.

³² IBARRA, Gabriela. Institutional multiplicity and coordination in the fight against corruption: Comparative study between El Salvador and Guatemala. **Master in Anti-Corruption Studies Program**, out. 2017. Disponível em: <https://www.iaca.int/iaca_old/images/Research/Gabriela_Ibarra_Masters_Thesis_2017.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

³³ RAGAZZO, Carlos; FREITAS, Fernanda. Brazilian Anti-Corruption Structure: Normative Systematization and Institutional Coordination Issues. **Verfassung und Recht in Ubersee**, v.4, p.463-482, 2019.

³⁴ CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência**: fundamentos do Instituto e os problemas do seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Forum, 2018. p.218.

³⁵ CHÊNE, Marie. **Coordination Mechanisms of Anti-Corruption Institutions**. U4 Expert Answer. Disponível em: <<https://www.u4.no/publications/coordination-mechanisms-of-anti-corruption-institutions/pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

2.2 O avanço da consensualidade

Dentre outros valores, o Preâmbulo da Constituição de 1988³⁶ deixa claro o comprometimento do Estado Democrático brasileiro com a solução pacífica das controvérsias na ordem interna e internacional. Muitas são as vantagens atribuídas à consensualidade que, segundo alguns autores, deve mesmo ser perseguida, na medida em que harmoniza as relações sociais, reduz custos decorrentes de longos trâmites, seja na esfera administrativa ou judicial, além de representar ganhos de certeza e celeridade para os envolvidos.³⁷

Precursor no tratamento da consensualidade³⁸ no Brasil, Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma ser inegável que o consenso, como forma alternativa de ação estatal, representa para a Política e para o Direito uma benéfica renovação para a ação administrativa. Em sua visão, o consenso pode ser adotado não apenas pela via contratual, onde as prestações são recíprocas, voltadas cada uma delas ao atendimento de interesses distintos dos contratantes, como tradicionalmente se tem feito, mas, igualmente, pela via do acordo não contratual, onde as prestações dos acordos são integrativas, voltadas ao atendimento dos interesses comuns.³⁹

A possibilidade de adoção de soluções consensuais pela Administração Pública, contudo, nem sempre foi incontroversa, tanto no campo doutrinário⁴⁰, como no âmbito de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União.⁴¹

³⁶ “Preâmbulo: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

³⁷ GARCIA, Emerson. **A consensualidade no direito sancionador brasileiro**: potencial incidência no âmbito da Lei n.º 8.429/1992. Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/pt/comunicacao/coluna-direito-em-debate/item/1745-a-consensualidade-no-direito-sancionador-brasileiro-potencial-incidencia-no-ambito-da-lei-n-8-429-1992.html>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

³⁸ PALMA, Juliana Bonacorsi. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p.100-106. Em sentido amplíssimo, abrange qualquer forma de participação administrativa ou forma de exercício da função pública por particulares, independentemente de formalização contratual. Em sentido amplo corresponde a qualquer forma de acordo de vontades da Administração Pública, incluindo os acordos judiciais, os acordos intra-governamentais e os contratos administrativos em geral. E, em sentido estrito, próximo ao trabalhado nos sistemas de direito italiano e espanhol, pode ser compreendida como técnica de gestão administrativa, via acordos integrativos e os substitutivos.

³⁹ MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. **Mutações de direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.333.

⁴⁰ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA ARRUDA, Jacintho. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, v.9, n.34, p.144, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1578007/mod_resource/content/2/Acordos%C2%A0substitutivos%C2%A0nas%C2%A0san%C3%A7%C3%B5es%C2%A0regulat%C3%B3rias.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020. Para os autores a celebração de acordos no lugar do prosseguimento dos processos sancionadores significam “uma permuta de incerteza por certeza, isto é, de ‘possíveis direitos por deveres

Referida posição de resistência encontrava justificção na própria estruturação do Direito Administrativo pátrio que, tradicionalmente, teve no princípio da legalidade sua pedra angular. De fato, sob o ângulo da estrita legalidade⁴², ainda que reconhecida certa margem de discricionariedade, por força da existência de atos administrativos discricionários, é lícito ao administrador fazer somente o que tenha expressa previsão legal. Sob essa ótica, os acordos pela Administração Pública encontram óbice nos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. No que se refere ao princípio da supremacia do interesse público, o argumento principal é de que ao celebrar os acordos, a Administração atende aos interesses privados, relegando a segundo plano o interesse público inerente às suas próprias prerrogativas. Do mesmo modo, em relação ao princípio da indisponibilidade do interesse público, argumenta-se que, como a negociação pressupõe concessões recíprocas, a Administração não pode dispor do interesse geral – da coletividade – nem renunciar às suas prerrogativas, até porque o Estado, como representante da coletividade, é que é o titular desse interesse público, não a Administração.

Mas antes mesmo da atual permissão genérica introduzida na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Juliana Bonacorsi de Palma⁴³ já defendia a total compatibilidade entre a consensualidade e a atuação administrativa.⁴⁴ De fato, o interesse público e o interesse privado estão de tal forma instituídos pela Constituição que não podem ser separadamente descritos na análise da atividade estatal e de seus fins, existindo, entre eles, uma verdadeira conexão estrutural.⁴⁵

inquestionáveis’. Certeza esta, consubstanciada no implemento de determinada obrigação, nos termos e condições pactuados”.

⁴¹ A Decisão TCU 286/93, considerada “*leading case*”. (Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19940307%5CGERADO_TC-17446.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020).

⁴² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p.888. Para o autor uma vez identificada a ocorrência de infração administrativa, há um dever de sancionar, e não uma possibilidade discricionária de a Administração praticar ou não tal ato.

⁴³ PALMA, Juliana Bonacorsi. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p.167-188. Os princípios em questão não são óbices jurídicos à atuação administrativa consensual, não só porque não encontram amparo normativo, como pelo caráter instrumental das prerrogativas públicas, que implicam reconhecer discricionariedade à Administração para satisfazer determinada finalidade pública, seja optando, no caso do processo sancionador, pela imposição de uma determinada sanção, legalmente prevista, seja, pela solução consensual do processo sancionador.

⁴⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. O princípio da legalidade passou a ser visto como de maior abrangência, sendo mais adequado falar-se em princípio da juridicidade, vez que a legalidade em sua versão clássica deixou de ser o elemento único a limitar e legitimar a atividade estatal, sendo exigível atualmente a sua correspondência aos valores ético-jurídicos do Estado de direito.

⁴⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p.206-207. Não há que se falar na supremacia antecipada e automática de um interesse público abstrato.

Em verdade, a adoção da consensualidade representa uma benéfica renovação⁴⁶, tanto para o Direito, como para a Política. Isso porque contribui para a melhoria da governabilidade, propicia mais freios contra os abusos, garante a atenção de todos os interesses, proporciona uma decisão mais sábia e prudente, evita os desvios morais, desenvolvendo a responsabilidade das pessoas e tornando os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos.⁴⁷

Dois setores foram precursores na adoção dos acordos na esfera administrativa sancionadora. O da concorrência, por meio da edição da Lei n.º 8.884/1994, revogada pela Lei n.º 12.529/2011, e o do mercado de capitais, pela Lei n.º 6.385/1976, com as alterações promovidas pela Lei n.º 10.303/2001.⁴⁸

Na seara penal, do mesmo modo, a Lei n.º 9.099/1995, ao permitir a reintegração do agente mediante a composição civil ou acordos penais, introduziu “*um novo paradigma na ordem jurídico-penal nacional: o da justiça criminal consensual*”.⁴⁹ Regulamentando o artigo 98, inciso I da Constituição de 1988⁵⁰, referida lei criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, permitiu a composição civil do dano como causa de exclusão do processo, e previu a possibilidade de proposta de transação penal e de suspensão condicional do processo.⁵¹ Com isso, mitigou-se

⁴⁶ PALMA, Juliana Bonacorsi. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p.166/188. Dentre as vantagens da consensualidade: (i) uma maior eficácia da decisão; (ii) um freio à judicialização; (iii) a possibilidade de haver decisões mais proporcionais ao potencial gravame; (iv) a paridade entre a Administração Pública e o administrado; (v) a economia de tempo e de custos e (vi) sua adequação às especificidades setoriais e do caso concreto

⁴⁷ MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. **Mutações de direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.59.

⁴⁸ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Op. cit. Autora aponta outros dispositivos que já dispunham sobre esses acordos. O Decreto-Lei n.º 3.365/1941 (Art. 10 – Desapropriação Ordinária); a Lei n.º 7347/1985 – Lei da Ação Civil Pública – Art. 5.º §6.º – TAC; o Decreto n.º 94.764/1987 que alterou a Lei n.º 6.938/1981 e Lei n.º 6.902/1981 - permitindo que as autoridades ambientais celebrassem termos de compromisso com o infrator mediante a redução em até 90% do valor da multa; a Lei n.º 9.637/1988 que dispõe sobre a qualificação das organizações sociais e parcerias com o poder público através de contratos de gestão além das Leis n.º 8.952/1994 e n.º 8.953/1994.

⁴⁹ ARAS, Vladimir. Acordos penais no Brasil: uma análise à luz do direito comparado. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee de Ó.; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (Coords.). **Acordo de não persecução penal**. 3.ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p.311. Referida lei “implantou no Brasil um novo sistema de justiça pactual, não conflitiva, de intervenção mínima, tendente a estabelecer o consenso para a composição dos litígios, sempre mediante o efetivo acordo entre as partes processuais, com mediação judicial”.

⁵⁰ “Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau”.

⁵¹ “Art. 74. A composição dos danos civis será reduzida a escrito e, homologada pelo Juiz mediante sentença irrecorrível, terá eficácia de título a ser executado no juízo civil competente; Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta; e Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal)”. (Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995).

pouco a pouco o princípio da obrigatoriedade da ação penal, ampliando-se os espaços das soluções premiais nos campos penal e processual, como os acordos penais.⁵²

Mas, pode-se afirmar que foi com a leniência no âmbito civil e administrativo, e com a colaboração premiada⁵³, na esfera criminal, que a consensualidade ganhou maior impulso.⁵⁴ A Medida Provisória n.º 2.055/2000, convertida na Lei n.º 10.149/2000, alterando a Lei n.º 8.884/1994, acrescentou os artigos 35-B e 35-C, prevendo a possibilidade de celebração de acordos de leniência com pessoas físicas e jurídicas que colaborem efetivamente com as investigações.⁵⁵ A Lei n.º 12.850/2013 (que foi recentemente alterada pela Lei n.º 13.964/2019), ao tratar das infrações penais e do correlato procedimento criminal envolvendo organizações criminosas, reconheceu a colaboração premiada e a cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais como instrumentos de investigação e obtenção de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal.⁵⁶

De se destacar, ainda, a promulgação da Lei n.º 13.506/2017, que além de promover alterações na disciplina dos processos administrativos sancionadores do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários, inovou, também, em relação aos instrumentos consensuais cabíveis, prevendo, ao lado dos termos de compromisso, os acordos administrativos em processos de supervisão que são verdadeiros acordos de leniência.

⁵² ASSUNÇÃO, Bruno Barros de. Análise econômica da colaboração premiada: instrumento de investigação e estratégia de defesa. In: SALGADO, Daniel de Resende; ASSUNÇÃO, Bruno Barros de; CARDOSO, Natália Angélica Chaves (Orgs.). **Sistema de justiça criminal**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2018. p.15-40. (Série Pós-graduação, v.6). São hipóteses de sanções premiais no campo penal: o arrependimento posterior (art. 15 do CP), a retratação do autor no crime de falso testemunho como causa de extinção da punibilidade (art. 342, p. 2.º c/c art. 107, VI do CP), o arrependimento posterior como causa de diminuição de pena (ar. 16 do CP), a extinção de punibilidade em caso de quitação integral do débito tributário (art. 9.º da Lei n.º 10.684/2003), a confissão como atenuante genérica (art. 65, II, d, do CP) e a reparação do dano no peculato culposo como causa de exclusão da punibilidade ou diminuição da pena (art. 312, p. 3.º do CP). Aponta, ainda, no tocante ao processo penal: a transação penal (art. 76) a suspensão condicional do processo (art. 89), a conciliação como hipótese de extinção da punibilidade (art. 74), o compromisso de comparecimento do autor do fato em juízo como hipótese de proibição da decretação de sua prisão em flagrante ou arbitramento de fiança (art. 69) todos dispositivos da Lei n.º 9.099/1995, além de outras normas previstas Lei de Execuções penais e em leis especiais.

⁵³ ATHAYDE, Amanda. **Manual de acordos de leniência no Brasil**: teoria de prática. CADE, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Forum, 2019. Segundo a autora, em termos históricos a colaboração premiada está prevista em vários dispositivos no ordenamento jurídico como a Lei n.º 7.492/1986 (artigo 25 parágrafo 2.º), a Lei n.º 8.072/1990 (Art. 8.º, parágrafo único), a Lei n.º 8.137/1990 (artigo 16, parágrafo único), a Lei n.º 9.613/1998 (artigo 1.º, parágrafo 5.º), a Lei n.º 9.807/1999 (artigo 14), a Lei n.º 11.343/2006 (artigo 41), o Código Penal (artigo 159) e a Lei n.º 12.850/2013 (artigo 4.º).

⁵⁴ Sobre os acordos de leniência e de colaboração premiada, oportunas as considerações lançadas por Rogério Fernando Taffarello em seu Acordos de leniência e de colaboração premiada no direito brasileiro: admissibilidade, polêmicas e problemas a serem solucionados (**Revista Brasileira de Advocacia**, São Paulo, v.4, n.2, p.211-231, jan./mar. 2017).

⁵⁵ Inicialmente a leniência não se aplicava às empresas ou pessoas físicas que estivessem à frente da conduta tida como infracionária, nos termos do parágrafo 1.º do artigo 35-B da Lei n.º 8.884/1994 com a nova redação da Lei n.º 10.149/2000. Essa vedação não foi mantida na Lei 12.529/2011.

⁵⁶ Lei n.º 12.850/2013. Art. 3.º.

Mais recentemente, a Lei n.º 13.655/2018⁵⁷, alterando a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), também previu em seu artigo 26 a possibilidade de celebração de acordos pela Administração Pública. Trata-se de permissivo genérico que estabelece que, 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 a oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após a realização de consulta pública, e presentes as razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. Prevê, ainda, que o compromisso buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais, não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral e deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Em 2019 outro importante passo foi dado através da Lei n.º 13.964/2019, que, em um esforço de aperfeiçoamento da legislação penal e processual penal, promoveu mudanças, inclusive no campo da consensualidade, no Código Penal, no Código de Processo Penal e em leis especiais. Dentre as inovações, de se ressaltar aquelas referentes a dispositivos da Lei Anticorrupção e da Lei de Improbidade Administrativa e a previsão dos Acordos de não Persecução Penal.

Mas, embora haja uma certa tendência em se destacar as virtudes do incremento na utilização dos variados instrumentos de consenso, tais como o abandono de um viés autoritário em benefício de um viés democrático, o ganho de eficiência e de melhor governança na ação administrativa, há que se atentar para os problemas que disso podem resultar. Dentre eles, a busca por eficiência em detrimento da busca pela justiça nas ações administrativas, além do risco de a *res publica* ser progressivamente substituída pelas formas difusas de uma cidadania privada.⁵⁸

⁵⁷ O Decreto n.º 9.830 de 10 de junho de 2019 que regulamenta o disposto nos artigos 20 a 30 do Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro estabelece a necessidade não só de parecer técnico conclusivo do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e, quando for o caso, sobre as obrigações orçamentário-financeiras a serem assumidas, como de parecer conclusivo do órgão jurídico sobre a viabilidade do compromisso.

⁵⁸ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no direito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Orgs.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.335.

Essas preocupações também já podem ser observadas no campo externo. Jesse Elsinger aponta para uma gradativa perda de vontade e capacidade do Departamento de Justiça (*Department of Justice* - DOJ) americano de processar os altos executivos dos grandes bancos e de grandes empresas atuantes em importantes setores da indústria. Segundo destaca, esse fenômeno, que antecede a crise financeira de 2008, se deve, em parte, ao excesso na formalização de acordos (DPAs e/ou NPAs⁵⁹) entre o DOJ e as empresas e/ou executivos investigados por fraudes corporativas ou má conduta. Na visão do autor, que sugere vários caminhos para uma mudança da atuação do DOJ, os acordos substituíram a *accountability* pela responsabilidade real. Por outro lado, não só não impedem a reincidência em crimes corporativos, como envolvem altos custos na negociação. Além disso, vêm conduzindo a uma erosão do conjunto de habilidades dos procuradores responsáveis por essas investigações, que pouco a pouco, vêm perdendo a capacidade de investigar e de atuar no julgamento desses casos.⁶⁰

Tendo em mente essas ponderações é que se avança no exame das previsões normativas dos três programas de leniência instituídos no ordenamento jurídico. O objetivo é identificar os pontos de aproximação e distinções entre eles e também em relação aos demais instrumentos consensuais. A partir dos efeitos projetados por esses acordos busca-se, igualmente, sistematizar as normas que se referem às diferentes possibilidades de responsabilização e sancionamento das condutas por eles alcançadas em outras esferas.

2.3 As diferentes previsões normativas da leniência

Entende-se por leniência ou tolerância a conduta de abrandar ou suprimir a responsabilização de uma pessoa natural ou jurídica, por uma dada infração. É uma espécie de perdão, mediado pela temperança administrativa, que pode, sob certas condições, isentar

⁵⁹ VERÍSSIMO, Carla. Compliance. **Incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p.161-162. Os *Non-Prosecution Agreements (NPAs)*, firmados entre a acusação e a defesa, e os *Deferred Prosecution Agreements (DPAs)*, propostos pelo juiz após a acusação, embora não se enquadrem no processo de negociação de acordos de culpa (*plea-bargaining process*), também são formas de resolução de conflitos, que evitam, não só os custos de um processo judicial, como reduzem as incertezas de uma condenação para a acusação e da magnitude da pena para a defesa. Por meio deles, uma empresa negocia e aceita uma combinação de restituição, sanções monetárias e outras medidas de governança ou reformas estruturais, sem declarar-se culpada. Normalmente são firmados em razão de uma política de aversão a risco das empresas, que preferem o pagamento de multas que são menores do que as que resultariam de uma condenação.

⁶⁰ Entrevista concedida pelo ganhador do prêmio Pulitzer e autor do best-seller "*The Chickenshit Club: Why the Justice Department fails to prosecute executives*", ao coordenador do Centro de Pesquisa João Marcelo, ligado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro em agosto de 2020. Disponível em: <<http://www.cpbm.uerj.br/em-foco/>>. Acesso em: 12 set. 2020.

parcial ou totalmente o infrator de uma dada resposta punitiva no campo administrativo, civil ou penal.⁶¹

O acordo de leniência surgiu como um instrumento com a característica de desestabilizar as relações de confiança, de segurança e de sigilo que envolvem os pactos entre aqueles que se unem para fraudar licitações e contratos públicos, inserindo-se, posteriormente, na perspectiva de uma ideia de desjudicialização e do recurso a meios alternativos de solução de controvérsias.⁶² Na visão de Thiago Marrara, trata-se de acordo administrativo integrativo, que não exclui a ação unilateral do Estado, gerando para o colaborador a obrigação de cooperar com a investigação e com a instrução do processo acusatório por sua conta e risco. Implica para o Estado, por outro lado, a obrigação de reduzir as sanções que seriam aplicadas ao infrator confesso caso houvesse cooperação.⁶³

Trata-se de instituto com uma configuração bifronte: de um lado, consiste em técnica especial de investigação, que visa permitir que o Estado se valha da colaboração ativa, livre e voluntária de infrator, que, antes de deflagrada uma investigação ou no curso dela, traga relevantes e inéditas informações sobre práticas delitivas, sua autoria e materialidade, além da indicação de meios probatórios. De outro, um meio de defesa, uma estratégia à disposição do eventual infrator na avaliação das probabilidades relacionadas à sua efetiva punição ou às possibilidades concretas de esquivar-se dela.⁶⁴

O primeiro ordenamento jurídico a disciplinar a leniência foi o norte-americano, que deu início ao seu programa em 1978. Mas foi na década de 1990, após passar por diversas alterações, que o número de pedidos de adesão teve uma elevação significativa. Nessa mesma década, consolidou-se, igualmente, o sistema de leniência europeu.⁶⁵

⁶¹ ARAS, Vladimir. Acordos de leniência na Lei Anticorrupção Empresarial. In: 5.^a CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO, CRIMINAL. **Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Ministério Público Federal, 2018. p.205.

⁶² MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. **Acordo de leniência & a lei de improbidade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017. p.104-105. A leniência, tendo sua origem radicada nos sistemas da *common law*, opera de modo diverso dos sistemas da *civil law*, como o brasileiro, onde há apego ao princípio da obrigatoriedade da atuação dos órgãos de controle e fiscalização. Trouxe inovações para a atuação estatal sancionadora, que demandaram a mudança de paradigmas.

⁶³ MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.2, n.2, p.509-527, jun. 2015.

⁶⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. **Estudo Técnico n.º 01/2017**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo-technico/doc/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2019.

⁶⁵ MARRARA, Thiago. **Sistema brasileiro de defesa da concorrência: organização, processos e acordos administrativos: de acordo com o Código de Processo Civil de 2015**. São Paulo: Atlas, 2015. p.332-333.

No Brasil, o programa não tardou a ser implementado. Inicialmente, como já mencionado, em 2000, no âmbito da legislação antitruste. Posteriormente, em 2013, pela introdução pela Lei Anticorrupção da possibilidade de acordos de leniência em infrações em detrimento da administração pública. Mais recentemente, em 2017, foi instituído um amplo programa de “*self-report*” também no âmbito das infrações cometidas em detrimento do sistema financeiro, nele incluído o mercado de capitais. Mas, contrariamente ao que se poderia imaginar, as previsões e experiências colhidas no âmbito da leniência pioneiramente normatizada no país, não foram reproduzidas em sua integralidade nos dois outros programas.

Por isso propõe-se a apontar os pontos de aproximação e distanciamento entre os três programas considerados os seguintes aspectos: (i) legitimidade para a formalização do acordo; (ii) requisitos para a sua celebração; (iii) efeitos produzidos na esfera administrativa; (iv) normas relativas a efeitos em outras esferas de responsabilização.

Sem desprezar as diferenças existentes entre eles, pode-se, desde já, identificar algumas características comuns a esses acordos. Todos se relacionam a infrações que afetam bens jurídicos de titularidade difusa – ordem econômica, administração pública, probidade administrativa, paz pública, mercado de capitais e que, a despeito de sua elevada danosidade social, não possuem, em regra, vítimas diretas, individualmente determinadas ou determináveis.⁶⁶ Além disso, como sistemas premiais fundados em institutos negociais de confissão qualificada, referem-se a ato lesivo já consumado, sendo essencialmente voluntários. Possuem, ainda, o caráter associativo e cooperativo do qual decorre o interesse de todos que neles se envolvem de cometê-los às escondidas, e com discrição, de modo a escaparem do controle dos órgãos de investigação e persecução.

Foram instituídos em momentos distintos e sob lógicas um pouco diversas. No caso da leniência no sistema concorrencial, a racionalidade e fundamentação pública desses ajustes integrativos ao processo administrativo sancionador se assenta nas dificuldades operacionais dos órgãos reguladores no exercício de suas funções punitivas, na complexidade atual das práticas concertadas e os efeitos não apenas repressivos, mas igualmente preventivos a ela associados. A leniência antitruste é capaz de incrementar a eficiência e a eficácia do processo

⁶⁶ TAFFARELLO, Rogério Fernando. Acordos de leniência e de colaboração premiada no direito brasileiro: admissibilidade, polêmicas e problemas a serem solucionados. **Revista Brasileira de Advocacia**, São Paulo, v.4, n.2, p.211-231, jan./mar. 2017.

administrativo sancionador, seja pelo aumento da celeridade no controle das infrações contra a ordem econômica, seja pela efetividade do controle de infrações.⁶⁷

Não se pode perder de vista, porém, a qualidade e razões que levam a esses acordos no campo da concorrência. Primeiramente, tratam-se de pessoas jurídicas que são estruturalmente concorrentes no mercado. A formação do cartel decorre, portanto, na maioria das vezes, muito mais de uma racionalidade econômica do que do interesse ou vontade das empresas em permanecerem unidas. Nessa medida, a leniência antitruste assume um duplo papel: o da prevenção de formação de novos cartéis (*deterrence*) – alterando os incentivos que as firmas teriam para se cartelizarem *ex ante*, de modo que a ameaça de uma denúncia torne o cartel não lucrativo, e o de desestabilização de cartéis já existentes (*desistance*) – quando o conjunto de estados em que o cartel pode ser desfeito é expandido, desestabilizando um cartel já existente.⁶⁸ Sua utilidade deriva, pois, de seu efeito mais visível e direto, que é o de afetar a estabilidade de práticas colusivas entre os diferentes agentes econômicos, quando um deles resolve romper o silêncio e o pacto com os demais levando informações ao poder público.⁶⁹

No âmbito da lei anticorrupção a lógica é semelhante, mas não envolve pessoas que concorrem entre si. Normalmente os atos de corrupção necessitam da participação não só das pessoas físicas e jurídicas com eles diretamente relacionadas, mas de agentes públicos que facilitam ou viabilizam a sua prática. Como aponta um estudo técnico do Ministério Público Federal⁷⁰ são crescentes, dentre outros, a sofisticação, o alongamento da reciprocidade, o trabalho de intermediários, o uso de mecanismos de impunidade ou conivência, além da formatação da prática administrativa no interesse da corrupção. Tais atos normalmente são praticados em silêncio e dificilmente podem ser desvelados sem que surjam informações de alguém de dentro dessa estrutura organizada. Os acordos de leniência visam, nesse sentido, romper com esse elo de ligação, desestabilizando a organização criminosa, de modo a estancar os efeitos nefastos decorrentes da sua prática.

⁶⁷ MARRARA, Thiago. **Sistema brasileiro de defesa da concorrência**: organização, processos e acordos administrativos: de acordo com o Código de Processo Civil de 2015. São Paulo: Atlas, 2015. p.336-338. “A leniência amplia o risco de que um interessado se afaste da prática ilícita, na medida em que torna a colusão insegura e instável, fragilizando a confiança recíproca necessária ao seu sucesso”.

⁶⁸ PINHA, Lucas Campio; BRAGA, Marcelo José; OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. A efetividade dos programas de leniência e o contexto brasileiro. **RDC**, v.4, n.1, p.133-152, maio 2016. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/253/128>>. Acesso em: 23 set. 2020.

⁶⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. **Estudo Técnico n.º 01/2017**. p.50. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo-tecnico/doc/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

⁷⁰ *Ibidem*, p.23.

No que se refere ao setor financeiro, parece haver um consenso na doutrina de que sua estruturação e bom funcionamento, aí incluído o mercado bancário e de capitais, é fator que influencia diretamente o desenvolvimento econômico do país.⁷¹ Daí porque é de extrema importância não só o desenvolvimento de órgãos de regulação e normas fortes e confiáveis, como também a adoção de mecanismos que previnam e protejam a higidez do sistema como um todo.⁷²

A regulação do mercado de capitais está intrinsecamente relacionada à busca de um equilíbrio entre as informações que devem ser protegidas e aquelas cuja divulgação é imprescindível ao seu regular funcionamento.⁷³ Visa evitar e coibir, não só o uso de informação relevante não divulgada no mercado de valores mobiliários, como também as modalidades de fraude ou manipulação destinadas a criar condições artificiais de demanda, oferta ou preço dos valores mobiliários neles negociados.⁷⁴ Se de um lado, a edição de regras claras pelo órgão regulador dá maior proteção ao investidor, conferindo oportunidades de melhores escolhas em relação a seus investimentos, de outro, a proteção de informações relevantes evita a assimetria de

⁷¹ ARRUDA, Daniel Sivieri. Regulação do sistema financeiro: análise do custo-benefício dos novos mecanismos de resolução bancária. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, v.83, p.57-81, jan./mar. 2019. DTR-2019-23914. “A preponderância teórica e empírica sugere que há uma correlação positiva de primeira ordem entre desenvolvimento do sistema financeiro e crescimento econômico. Há, ainda, evidências mostrando que o nível de desenvolvimento financeiro é um bom parâmetro para as taxas futuras de crescimento econômico, acumulação de capital e mudanças tecnológicas. A ideia de que as estruturas financeiras estão relacionadas ao crescimento econômico foram tratadas por Schumpeter (1934) e Gerschenkron (1962), ao analisar a experiência de países em desenvolvimento”.

⁷² PORTO, Antonio José Maristrello. Regulação financeira no Brasil. In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p.87. Os bens jurídicos a serem tutelados pelo Estado no mercado financeiro são, em última instância, a confiança do público poupador nas instituições financeiras, a fidúcia dos agentes econômicos em sua moeda, bem como a certeza jurídica quanto à execução dos títulos de crédito, no caso de eventual inadimplência.

⁷³ EIZIRIK, Nelson. **Questões de direito societário de mercado de capitais**. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p.124-126. A regulação do mercado de capitais tem como objetivos: 1- levar o mercado a apresentar eficiência na determinação do valor dos títulos negociados, seja mediante a implementação de uma legislação de *disclosure*, seja através do combate do *insider trading*; 2- tornar o mercado eficiente nas transferências de títulos entre os investidores, reduzindo-se os custos da transação – nestes compreendidos, custos de corretagem, custos da efetivação física das transferências de títulos, e riscos pelos possíveis conflitos de interesses, quando o intermediário tem carteiras própria ou administra em bases discricionárias as carteiras de clientes; 3- evitar a concentração de poder econômico, capaz de causar imperfeições no mercado pela diminuição na competição; e 4- evitar os conflitos de interesses entre o intermediário financeiro e o cliente, seja mediante a especialização máxima das funções do intermediário, seja através da divulgação das informações relevantes (*disclosure*).

⁷⁴ O artigo 4.º da Lei n.º 6.385/1976 prevê, ainda, dentre as atribuições da CVM, a proteção dos titulares de valores mobiliários e dos investidores do mercado contra a conduta de todos que atuem no mercado de valores mobiliários em desacordo com os princípios e regras que o regulam. Dentre tais condutas estão a emissão irregular de valores imobiliários e a prática de atos ilegais de administradores e acionistas controladores de companhias abertas ou administradores de carteira de valores mobiliários.

informações e possibilita a atuação de novos agentes, incrementando o funcionamento do próprio mercado de capitais.

Pode-se afirmar, assim, que o bem jurídico protegido pelo Direito Sancionador, no âmbito do sistema financeiro, é a higidez do sistema no qual este se erige e se desenvolve, valor este, abrigado pela vigência de normas sancionadoras, tanto na esfera penal, como na esfera administrativa.⁷⁵ É nesse contexto, pois, que se inserem os programas de “*self report*” no sistema financeiro. De um lado, visam reforçar as atividades de *enforcement* dos órgãos reguladores, especialmente do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários. De outro, ante o alto risco de detecção por esses órgãos reguladores, que exercem atividades contínuas de supervisão, podem se mostrar uma alternativa preferível às instituições e agentes que atuam no sistema financeiro, ante as possíveis e severas punições que podem sofrer.

2.3.1 Legitimidade para a formalização do acordo

O acordo de leniência sempre foi considerado um eficaz meio para detectar, investigar e coibir condutas anticompetitivas com potencial lesivo à concorrência e ao bem-estar social.⁷⁶ Na visão de Thiago Marrara⁷⁷ o acordo de leniência previsto na lei da concorrência é o mais tradicional dos ajustes cooperativos do processo administrativo sancionador e o mais bem disciplinado do ponto de vista normativo.⁷⁸

O programa do CADE é aberto a pessoas físicas e pessoas jurídicas, tendo passado por dois momentos distintos. A primeira fase, entre 2000 e 2011, na qual, em sua maioria, os acordos se referiam a cartéis internacionais, sendo o aspecto reputacional o foco do programa, que

⁷⁵ SANTOS, Alexandre Pinheiro; OSÓRIO, Fábio Medina; WELLISH, Julya Sotto Mayor. **Mercado de capitais: regime sancionador**. São Paulo: Saraiva, 2012. p.24.

⁷⁶ ATHAYDE, Amanda; DE GRANDIS, Rodrigo. Programa de leniência antitruste e repercussões criminais: desafios e oportunidades recentes, In: CARVALHO, Vinicius Marques de (Org.). **A Lei 12.529/2011 e a nova política de defesa da concorrência**. São Paulo: Singular, 2015. p.287.

⁷⁷ MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.2, n.2, p.509-527, jun. 2015.

⁷⁸ O programa de leniência do CADE conta com um guia próprio acessível na internet que esclarece as principais dúvidas em relação aos acordos e indica o passo a passo para a sua formalização. Segundo se extrai da página do CADE, o programa de leniência existe desde 2000, tendo o primeiro acordo sido firmado em 2003. Até 27/12/2019 foram firmados 99 acordos de leniência, 28 aditivos de acordos e 24 pedidos de leniência *plus*. (CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Estatísticas do Programa de Leniência do Cade**. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/estatisticas>>. Acesso em: 15 set. 2020).

visava promover a confiança dos administrados no instrumento. A segunda, a partir de 2012, com as alterações promovidas pela Lei n.º 12.529/2011, que, dentre outras medidas, aumentou o valor das multas, excluiu a vedação da leniência com líderes das práticas concertadas⁷⁹ e previu a extensão de efeitos criminais aos acordos firmados pela autoridade administrativa.⁸⁰

Os gráficos abaixo, extraídos da página do CADE⁸¹ permitem observar um incremento na formalização dos acordos de leniência, o que, na visão de Thiago Bottino e Renata Victer⁸², parece estar correlacionado à ampliação de seus efeitos penais.

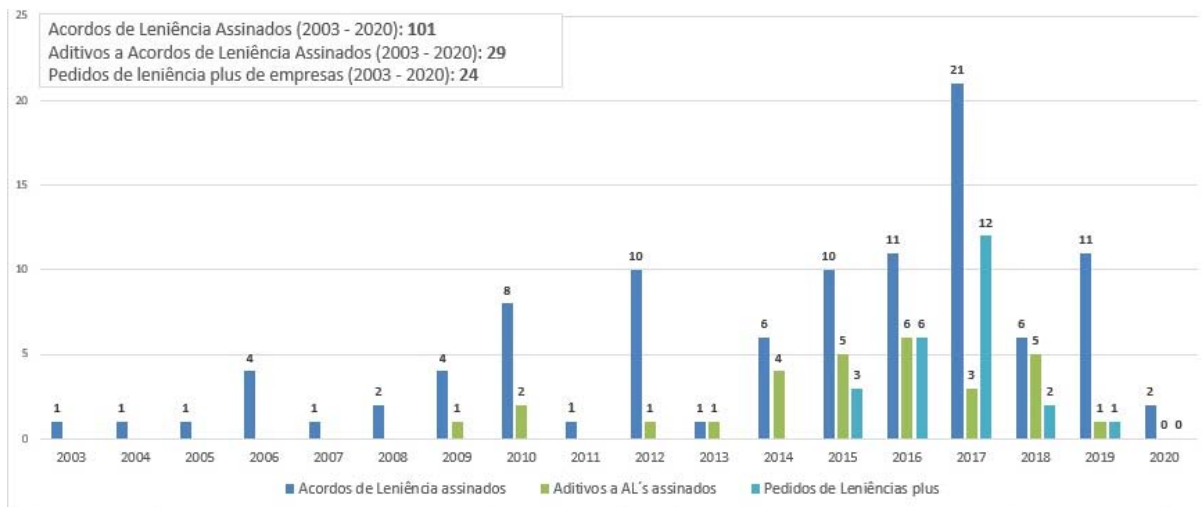


Figura 1 - Acordos de leniência assinados, aditivos e pedidos de leniência *plus* de empresas (até 28 de setembro de 2020)
Fonte: CADE

⁷⁹ Inicialmente a leniência não se aplicava às empresas ou pessoas físicas que estivessem à frente da conduta tida como infracionária, nos termos do parágrafo 1.º do artigo 35-B da Lei n.º 8.884/1994 com a nova redação da lei. (Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

⁸⁰ ATHAYDE, Amanda. **Manual de acordos de leniência no Brasil**: teoria de prática. CADE, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Forum, 2019. p.76 e segs.

⁸¹ CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Estatísticas do Programa de Leniência do Cade**. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/estatisticas>>. Acesso em: 15 set. 2020.

⁸² BOTTINO, Thiago; VICTER, Renata Maccacchero. Eficiência, incentivos à cooperação e o acordo se Supervisão no âmbito dos processos administrativos sancionadores na CVM. **Revista de Estudos Criminais**, v.69, p.139-169, abr./jun. 2018.

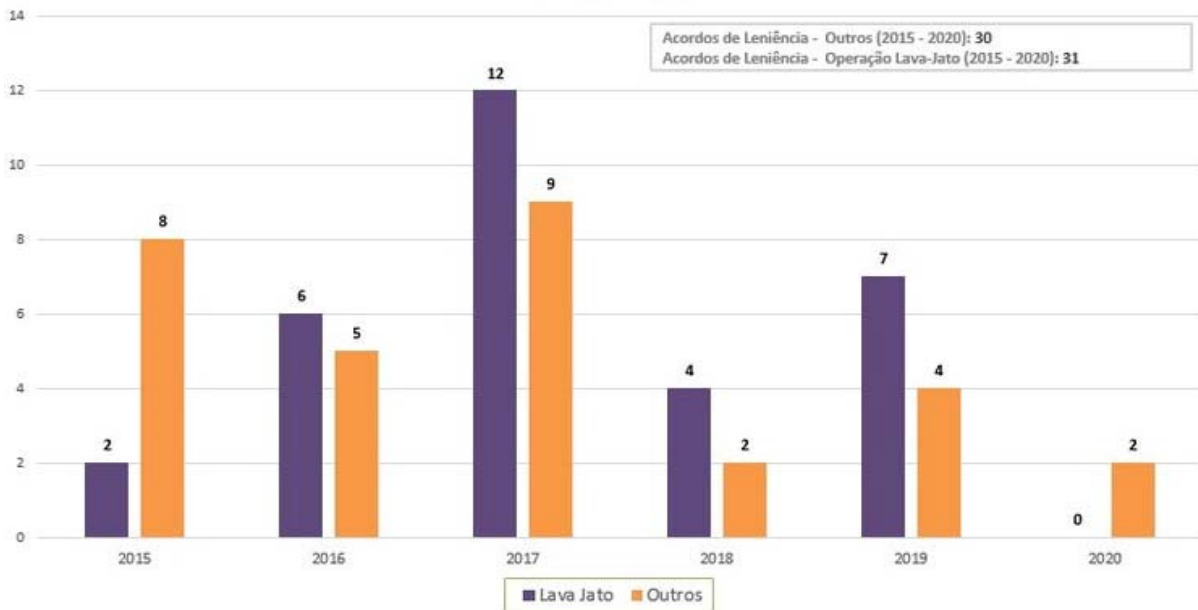


Figura 2 - Acordos de leniência assinados – Lava Jato e outros (até 28 de setembro de 2020)
Fonte: CADE.

A partir da referida Lei também modificou-se a autoridade competente para a celebração do acordo. As funções antes exercidas pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, passaram a ser do próprio CADE. Na fase de negociação e aceitação do acordo, através de sua Superintendência Geral, e, no julgamento final do processo administrativo, pelo Tribunal Administrativo, a quem cabe verificar o cumprimento do acordo e decretar as medidas cabíveis daí decorrentes.⁸³

À semelhança da LDC, a LAC também prevê a possibilidade de celebração de acordos de leniência. Diferentemente daquela lei, restringe, porém, somente à pessoa jurídica que praticar ato lesivo à administração pública, a propositura dos mesmos.⁸⁴ Nessa hipótese, conforme aquele diploma legal, no caso da prática de atos lesivos à Administração Pública,

⁸³ Art. 86. O CADE, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (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... §4.º Compete ao Tribunal, por ocasião 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 Superintendência-Geral sem que essa tivesse conhecimento prévio da infração noticiada; ou II - nas demais hipóteses, reduzir de 1 (um) a 2/3 (dois terços) as penas aplicáveis, observado o disposto no art. 45 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. (Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011).

⁸⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2017. p.560. O acordo se assemelha à delação (ou colaboração) premiada no Direito Penal, e tem a natureza de negócio jurídico bilateral e consensual de direito público, porquanto, além da incidência de normas específicas de direito público, dele participam o Poder Público e a entidade infratora.

cabe à autoridade máxima de cada órgão, ou entidade pública, a sua celebração, sendo a Controladoria-Geral da União o órgão competente para celebrá-lo no âmbito do Poder Executivo Federal.⁸⁵ Cabe acordo de leniência também quanto às infrações administrativas dos artigos 86 a 88 da Lei n.º 8.666/1993 (artigo 17), hipótese em que a lei não identifica especificamente o representante da Administração com atribuição à sua celebração.

Ainda que possua denominação diferente, o terceiro programa de leniência foi introduzido pela Lei n.º 13.506/2017.⁸⁶ Resultante da aprovação em regime de urgência do Projeto de Lei n.º 8.843/2017, a lei foi promulgada após haver caducado a Medida Provisória (MP) n.º 784/2017, que, em sua nota descritiva, se referia expressamente à possibilidade de serem firmados acordos de leniência.⁸⁷ Acompanhando o modelo previsto no âmbito da concorrência, a lei prevê que o BACEN e a CVM poderão celebrar acordo administrativo em processo de supervisão com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de infração às normas legais ou regulamentares, cujo cumprimento lhes caiba fiscalizar. Referido acordo destina-se à identificação e punição de ilícitos praticados contra o sistema financeiro e o mercado de capitais que, sem essa colaboração, dificilmente seriam descobertos e punidos.

2.3.2 Requisitos para a sua celebração

O acordo no âmbito do CADE é admitido apenas em relação à quem primeiro se qualificar, sendo necessário que o proponente confesse a prática delitiva e tenha cessado integralmente seu envolvimento na mesma.⁸⁸ Pode ser celebrado antes do inquérito ou processo administrativo ou no seu curso. Pode também iniciar-se no curso de um processo e se estender a

⁸⁵ O Decreto n.º 8.420/2015 regulamentou a lei no âmbito federal, estabelecendo critérios para o cálculo da multa, parâmetros para avaliação dos programas de *compliance* e regras para garantir o sigilo do acordo.

⁸⁶ Segundo Henrique Machado, diretor da CVM, o acordo de supervisão é “um instrumento de investigação, um primo do acordo de leniência com delação premiada, no qual o infrator confessa a própria culpa e apresenta provas da culpa de outros participantes”. (QUESADA, Beatriz. Henrique Machado Disseca Instrução 607. **Capital Aberto – O Mercado de Capitais sob novos ângulos**, 06 set. 2019. Disponível em: <<https://capitalaberto.com.br/secoes/relevo/henrique-machado-disseca-instrucao-607/>>. Acesso em: 06 set. 2019).

⁸⁷ Os arts. 30 a 33 trazem para o âmbito do SFN o instituto do acordo de leniência. Nos termos da MPV, o BACEN poderá celebrar acordo de leniência com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de infração às normas legais ou regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar, com extinção de sua ação punitiva ou redução de 1/3 a 2/3 da penalidade aplicável, mediante efetiva, plena e permanente colaboração para a apuração dos fatos, da qual resulte utilidade para o processo, em especial: I - a identificação dos demais envolvidos na prática da infração, quando couber; e II - a obtenção de informações e de documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação. (Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2141000>>. Acesso em: 13 set. 2019).

⁸⁸ Art. 86, §1.º, LDC.

outro (leniência *plus*⁸⁹) É necessário, porém, em todas as situações, que no momento da propositura do acordo não haja provas suficientes para a condenação em sede administrativa, que o CADE constate a capacidade fática e a probabilidade de uma efetiva colaboração com as investigações e o processo administrativo e que dessa identificação resulte a identificação dos demais envolvidos na infração e a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação.⁹⁰

A LAC também estabelece alguns requisitos cumulativos para celebração do acordo de leniência, quais sejam: (i) que a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; (ii) que cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; (iii) que admita sua participação no ilícito; (iv) e que coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.⁹¹ Necessário, ainda, que da cooperação resulte a identificação dos demais envolvidos, quando couber, e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.⁹² Por último, cabe mencionar a obrigação constante do Decreto n.º 8.420/2015 que, regulamentando a Lei Anticorrupção, prevê em seu artigo 37, inciso IV a obrigação de a empresa estabelecer um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e de aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública nacional ou estrangeira.⁹³

⁸⁹ A leniência *plus* está estritamente vinculada à regra do “*first come, first serve*”, que se refere à ideia de que o proponente do acordo de leniência seja o primeiro a se qualificar – a ter sua proposta aceita e admissível, ainda que não tenha sido o primeiro a apresentá-la. Pode ocorrer de mais de uma pessoa jurídica interessar-se pelo acordo e, nesse caso, sua proposta só será qualificada se a empresa anterior deixar de atender as exigências da Superintendência Geral do CADE, perdendo seu lugar na fila do “*market system*” (sistema de senhas). Mas ela pode propor um acordo em relação à outra infração concorrencial o que pode lhe propiciar no processo de origem a imunidade penal e a redução da multa administrativa e em relação ao segundo processo a imunidade administrativa e penal. (MARRARA, Thiago. **Sistema brasileiro de defesa da concorrência: organização, processos e acordos administrativos: de acordo com o Código de Processo Civil de 2015**. São Paulo: Atlas, 2015. p.373-375).

⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p.1860.

⁹¹ Art. 16 da Lei Anticorrupção e artigo 28 e 30 do Decreto n.º 8.420/2015.

⁹² ATHAYDE, Amanda. **Manual de acordos de leniência no Brasil: teoria de prática**. CADE, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Forum, 2019. p.277-278. A autora chama a atenção para a previsão simultânea da cooperação, tanto como requisito essencial para a celebração de acordos, quanto como circunstância atenuante (at. 16 p. 1.º, I a X c/c art. 7.º, VII da Lei n.º 12.846/2013).

⁹³ Em 2015 a CGU estabeleceu um programa de integridade para empresas privadas com base em cinco pilares: Comprometimento e apoio da alta direção; Instância responsável pelo Programa de Integridade; Análise de perfil e riscos; Estruturação das regras e instrumentos; e Estratégias de monitoramento contínuo. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas**. 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: 12 set. 2020).

O estabelecimento de mecanismos para tais procedimentos internos de conformidade e integridade, pode, conforme estabelece a própria Lei Anticorrupção, servir de fator de mitigação das sanções aplicáveis às pessoas jurídica.

Os acordos administrativos em processo de supervisão podem ser celebrados, com pessoas naturais ou jurídicas, atendidos os requisitos previstos no artigo 30 da Lei n.º 13.506/2017, que se aplicam tanto aos acordos no âmbito do BACEN, como da CVM, observadas as regulamentações de cada órgão.⁹⁴ Referidos requisitos em muito se aproximam daqueles previstos para a leniência do CADE. É necessário, pois, que a empresa ou pessoa física seja a primeira a se qualificar, que cesse imediatamente a prática delitiva e que no momento do acordo os órgãos reguladores não disponham de provas suficientes para a sua condenação administrativa. Exige-se, ainda, a confissão da participação nos atos ilícitos, além da cooperação efetiva, plena e permanente com a investigação da qual deve resultar, não só a identificação dos demais envolvidos, como a obtenção de documentos e informações que comprovem os fatos noticiados. A proposta permanecerá em sigilo até que o acordo seja celebrado e, em caso de rejeição, não implica em confissão quanto à matéria de fato, nem em reconhecimento da ilicitude da conduta analisada.⁹⁵

No âmbito da CVM a proposta é submetida ao Comitê de Acordo de Supervisão (“CAS”)⁹⁶ e permanece em sigilo até a avença ser celebrada, podendo o proponente retificá-la ou dela desistir a qualquer momento antes da assinatura. Pode, ademais, ser apresentada até o início do julgamento pelo colegiado, sendo certo que a sua propositura não obsta, nem as atividades de investigação e instrução, nem a tramitação do processo administrativo sancionador que porventura já tenha sido anteriormente instaurado para a apuração das condutas nela narradas. As negociações devem ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias desde a sua apresentação, em reunião restrita, e levam em consideração, além dos requisitos gerais para a sua formalização, os elementos previstos no artigo 98 da Instrução CVM n.º 607/2019.⁹⁷ Na hipótese de aprovação, o instrumento é assinado pelas partes no prazo de

⁹⁴ Ver Instrução CVM n.º 607 de 17 de junho de 2019 e a Circular BACEN n.º 3.857, de 14 de novembro de 2017.

⁹⁵ Ver Artigo 30 parágrafo 1.º e 31 parágrafo 1.º da Lei n.º 13.506/2017 e artigo 99 da Instrução CVM n.º 607/2019 e parágrafo único do artigo 83 da Circular n.º 3.857, de 14 de novembro de 2017.

⁹⁶ Já foi editada a Portaria CVM/PTE/N.º 109, de 17 de junho de 2019 que dispõe sobre a composição e o funcionamento do Comitê de Acordo Administrativo em Processo de Supervisão (“CAS”) de que trata o art. 94, parágrafo único, da Instrução CVM n.º 607, de 17 de junho de 2019.

⁹⁷ O CAS proferirá decisão final sobre a proposta de acordo considerando, além dos requisitos do artigo 92 da mesma instrução, os seguintes elementos: I– a oportunidade e a conveniência na celebração do acordo; II – a natureza e a gravidade das infrações informadas; III– a cessação do envolvimento na infração noticiada ou sob apuração a partir da data de propositura; IV– a quantidade e qualidade das informações prestadas que comprovem a infração e identifiquem os demais envolvidos; e V– a ausência de provas suficientes para assegurar a condenação do proponente.

10 (dez) dias, não cabendo a alteração das condições pactuadas, exceto por nova deliberação do CAS, mediante requerimento da parte interessada ou para correção de erros materiais. A assinatura não exime, contudo, o signatário, da obrigação de reparar integralmente o dano porventura causado pela sua conduta.⁹⁸ Em caso de rejeição da proposta, esta será mantida confidencial, descartando-se e devolvendo-se ao proponente os documentos que a instruem. Isso não impede, por outro lado, a abertura de procedimento de apuração no âmbito da CVM de fatos a ela relacionados, quando a apuração decorre de indícios ou provas levados ao conhecimento da Autarquia por qualquer outro meio.⁹⁹

No âmbito do BACEN, havendo processo administrativo sancionador instaurado, a proposta de acordo administrativo em processo de supervisão poderá ser apresentada até a decisão de primeira instância e deverá conter informação sobre outras propostas de acordo sobre a mesma prática apresentada a outras autoridades, desde que não haja vedação para tanto. Pode ser apresentada por escrito, por meio físico ou eletrônico, não obsta a tramitação do processo administrativo sancionador porventura instaurado, podendo o proponente dela desistir a qualquer momento antes da assinatura do respectivo instrumento. Deve, por outro lado, ser examinada em 45 dias, contados da data de seu recebimento, sendo certo que na hipótese de sua rejeição todos os documentos são devolvidos ao proponente, vedando-se o seu uso para fins de responsabilização, exceto quando a administração pública federal tiver conhecimento deles independentemente da apresentação da proposta de acordo. Isso não impede, contudo, a abertura de processo administrativo sancionador pelo Banco Central do Brasil, com vistas a apurar os mesmos fatos relacionados à referida proposta, com fundamento em indícios ou provas autônomos.¹⁰⁰

2.3.3 Efeitos produzidos na esfera administrativa

Na esfera administrativa, a celebração do acordo de leniência da LDC pode candidatar as empresas e pessoas físicas¹⁰¹ signatárias à obtenção de benefícios distintos, a depender do

⁹⁸ Conforme art. 101, §8.º da Instrução 607.

⁹⁹ Art. 99, §3.º da Instrução CVM 607 de 2019.

¹⁰⁰ Circular n.º 3.857, de 14 de novembro de 2017. Artigos 79 a 92..

¹⁰¹ Thiago Marrara chama a atenção para os efeitos em relação às pessoas físicas vinculadas profissionalmente à pessoa jurídica infratora e aquelas sem vinculação. Na primeira hipótese é necessário que os funcionários manifestem interesse em celebrar o acordo o firmem conjuntamente com pessoa jurídica, respeitando as mesmas condições que a ela forem impostas (artigo 86 parágrafo 6.º). (MARRARA, Thiago. **Sistema brasileiro de defesa da concorrência: organização, processos e acordos administrativos: de acordo com o Código de Processo Civil de 2015**. São Paulo: Atlas, 2015).

momento em que proposto. Uma vez cumprido o acordo, nas hipóteses em que sua proposta for apresentada à Superintendência-Geral (SG/CADE) em momento em que essa autoridade ainda não tenha conhecimento prévio da infração noticiada, os signatários beneficiam-se da extinção da ação punitiva da Administração Pública. Quando apresentada à SG/CADE após o conhecimento desta autoridade sobre a infração noticiada, os signatários podem obter a redução de um a dois terços das penas aplicáveis.¹⁰² Na hipótese de rejeição da proposta, esta não importa na confissão quanto à matéria de fato, nem no reconhecimento da ilicitude da conduta analisada, ao passo que seu descumprimento, nos termos da inovação prevista na lei de 2011 (artigo 86, parágrafo 12), impede a celebração de novo acordo por 3 (três) anos.

Dentre os benefícios do acordo de leniência da LAC¹⁰³ na esfera administrativa, observa-se, de plano, que não há a previsão de isenção total das sanções, tal como ocorre em outros instrumentos. Pode resultar (i) na isenção da publicação extraordinária da decisão condenatória prevista no inciso II do artigo 6.º, (ii) na isenção da 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 de 1 e máximo 5 anos, prevista no inciso IV do artigo 19 e (iii) na redução em até 2/3 o valor da multa aplicável. Os benefícios recebidos pela pessoa jurídica são estendidos também às empresas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo, em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

O acordo no âmbito do sistema financeiro, ao contrário, pode resultar não só na redução de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, como na extinção da ação punitiva da CVM. No caso do BACEN, pode implicar na redução de 2/3 (dois terços) das penalidades aplicáveis na esfera administrativa ou na extinção da ação punitiva da administração pública, quando referido órgão não tiver conhecimento prévio da infração noticiada. Ou na redução de 1/3 (um terço) a 3/5 (três quintos) das penas aplicáveis na esfera administrativa, na hipótese em que o BACEN tenha conhecimento prévio da infração noticiada. Essa última redução também se aplica às pessoas físicas que se qualificarem em primeiro lugar. A adesão ao acordo, mesmo que formalizada em documento apartado, e em momento subsequente, quando admitida pela autoridade, segundo critério de conveniência e oportunidade, terá o mesmo efeito da assinatura em conjunto. Caso a pessoa jurídica não seja proponente de acordo administrativo em processo de supervisão, isso não impede que seu administrador ou

¹⁰² Artigo 86, §4.º, da Lei n.º 12.529/2011 c/c artigo 249 do Regimento Interno do CADE.

¹⁰³ Artigo 16, §2.º, Lei n.º 12.846/2013.

ex-administrador a proponha, hipótese em que, caso firmado o acordo, os benefícios não se estenderão à pessoa jurídica.

Tanto no âmbito da CVM como do BACEN, a assinatura do termo não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano porventura causado. Seus efeitos podem também ser estendidos às empresas do mesmo grupo, de fato ou de direito, e aos seus dirigentes, administradores, empregados, ex-dirigentes, ex-administradores e ex-empregados e envolvidos na infração, desde que firmem o respectivo instrumento em conjunto com a pessoa jurídica proponente, tal como ocorre no âmbito da LDC. Para tanto, é necessária a efetiva, plena e permanente cooperação para a apuração dos fatos, da qual resulte utilidade para o processo, em especial, a identificação dos demais envolvidos na prática da infração, quando couber, e a obtenção de informações e de documentos que comprovem a infração noticiada ou sob apuração.¹⁰⁴

2.3.4 Normas prevendo reflexos em outras esferas de responsabilização.

A existência de várias previsões normativas estabelecendo diferentes sanções para uma mesma conduta não é necessariamente um problema, sendo as discussões frequentemente estabelecidas à luz dos princípios da independência entre as instâncias e do princípio do *ne bis in idem*. É o que se observa, por exemplo, no caso da Lei Anticorrupção, onde muitas das infrações previstas se assemelham aos tipos previstos nas Lei de Licitações, de Improbidade, de Defesa da Concorrência e do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), o que aumenta o risco da aplicação cumulativa das sanções previstas nas distintas legislações pelas diferentes autoridades competentes.

¹⁰⁴ No que tange aos termos do acordo, de se destacar as disposições contidas no artigo 101 da referida Instrução CVM 607/2019, que estabelece as cláusulas e condições que dele obrigatoriamente devem constar: IV – exposição dos fatos relativos à infração noticiada, com a identificação de seus autores e duração da infração noticiada ou sob investigação; V – confissão expressa da participação do signatário do Acordo de Supervisão no ilícito; VI – declaração do signatário do Acordo de Supervisão de que cessou seu envolvimento na infração noticiada ou sob apuração; [...] X – declaração de que o signatário do Acordo de Supervisão foi o primeiro a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação, conforme o caso; XI – declaração de que a CVM não dispunha de provas suficientes para assegurar a condenação das pessoas naturais e jurídicas envolvidas na infração noticiada no momento da propositura do Acordo de Supervisão; XII – declaração a respeito do conhecimento prévio, ou não, pela CVM sobre a infração noticiada, no momento da propositura do Acordo de Supervisão;”

Mas, antes de contextualizar-se referido tema no âmbito dos acordos de leniência, oportuno identificar-se as normas que se referem à atuação de outros órgãos em relação às mesmas condutas inseridas nos respectivos programas normativos.

Parte-se, como já mencionado na introdução, da classificação proposta por Maíra da Rocha Machado¹⁰⁵, que identifica “*normas de comportamento* (as proibições), *normas de sanção* (as consequências) e *normas de processo* (quem e como pode afirmar que a proibição foi violada e impor uma consequência)”. Aqui interessa a última categoria, na qual podem ser identificadas normas com três tipos de conteúdo: (i) as normas que estabelecem o dever de comunicar a existência de um procedimento a outro programa; (ii) as normas que afirmam a possibilidade de incidência múltipla de mais de um programa sancionatório (responsabilidade ou sanção); e (iii) as normas que, além de afirmar a incidência múltipla, descrevem implicações de um programa em outro.

No programa de leniência do CADE o artigo 87 contém norma do terceiro grupo, ou seja, que prevê a incidência múltipla e descreve implicações em outras esferas. Assim é que afirma que nos crimes contra a ordem econômica também tipificados na Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na Lei n.º 8.666/1993 e os tipificados no art. 288 do Código Penal, a celebração de acordo determina a suspensão do curso do prazo prescricional e impede o oferecimento da denúncia com relação ao agente beneficiário da leniência.¹⁰⁶ Nesse caso, sendo a prática de cartel tanto um ilícito administrativo (art. 36, §3.º, I da Lei n.º 12.529/2011) quanto criminal (art. 4.º, II da Lei n.º 8.137/1990), o legislador optou por deixar claro que a celebração do instrumento confere aos signatários, além dos benefícios administrativos, a imunidade criminal. Ao final, cumpridas as condições acordadas, ocorre a extinção da punibilidade, sem prejuízo das medidas cabíveis na esfera da responsabilização civil.

No caso da Lei Anticorrupção, não há nenhuma previsão quanto à extensão de efeitos à esfera criminal. Ainda assim, podem ser encontradas normas prevendo a comunicação a

¹⁰⁵ MACHADO, Maíra Rocha. Independência como indiferença: ne bis in idem e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção. **Direito, Estado e Sociedade**, n.55, p.260-261, jul./dez. 2019.

¹⁰⁶ O artigo 208 do Regimento Interno do CADE, aprovado pela Resolução n.º 22, de 19 de junho de 2019, estabelece que uma vez declarado o cumprimento do acordo de leniência pelo CADE, será decretada em favor do signatário: I- a extinção da ação punitiva da administração pública, nas hipóteses em que a proposta do acordo de leniência tiver sido apresentada à Superintendência-Geral sem que essa tivesse conhecimento prévio da infração noticiada; ou II- nas demais hipóteses, a redução de um a dois terços das penas aplicáveis na seara administrativa. Parágrafo único. Nas duas hipóteses referidas acima, extingue-se automaticamente a punibilidade dos crimes tipificados na Lei n.º 8.137, de 27 de novembro de 1990, e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e os tipificados no art. 288 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

outros órgãos, como a do artigo 15 determinando que a comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a conclusão do procedimento administrativo, dê conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos. E outras que afirmam a possibilidade de responsabilização e sancionamento em outras esferas. O artigo 3.º estabelece a possibilidade de responsabilização individual dos dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito, independentemente do acordo formalizado na esfera administrativa pela pessoa jurídica. O artigo 18 também ressalva que a responsabilidade da pessoa jurídica na esfera administrativa não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial. O artigo 19 prevê, ainda, a possibilidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e o Ministério Público ajuizarem ação com vistas à aplicação de sanções às pessoas jurídicas infratoras¹⁰⁷, ou, ainda, requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7.º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.¹⁰⁸ O artigo 20 estabelece, também, que, constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa, o Ministério Público, poderá propor ações nas quais serão aplicadas as sanções previstas no art. 6.º, sem prejuízo das sanções judiciais previstas no artigo 19.

O artigo 29 ressalva as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica. E o artigo 30, por fim, estabelece que a aplicação das sanções previstas na Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de ato de improbidade e de ilícitos alcançados pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) instituído pela Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011.

O programa de leniência do sistema financeiro e mercado de capitais também não interfere nas providências cabíveis na esfera penal. Mas, como ocorre nos demais programas, é possível identificar a presença de normas prevendo a atuação de outros órgãos em diferentes esferas de responsabilização. O parágrafo 6.º do artigo 30 da Lei n.º 13.506/2017, estabelece

¹⁰⁷ A lei prevê as seguintes sanções: (i) perdimento de bens direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração; (ii) suspensão ou interdição parcial de suas atividades; (iii) dissolução compulsória da pessoa jurídica; e (iv) 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.

¹⁰⁸ A indisponibilidade poderá ser requerida apenas pelo Ministério Público, Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público.

que o acordo de supervisão firmado pelo BACEN e pela CVM atinente à prática de infração às normas legais ou regulamentares, cujo cumprimento lhes caiba fiscalizar, não afeta a atuação do Ministério Público e dos demais órgãos públicos no âmbito de suas correspondentes competências.

A lei deixa claro, do mesmo modo, que embora a proposta do acordo deva permanecer em sigilo até a sua celebração, o dever de comunicação do BACEN aos órgãos públicos competentes, nos termos do artigo 9.º da Lei Complementar n.º 105/2001, não fica prejudicado, podendo o Ministério Público requisitar as informações sobre os acordos celebrados.¹⁰⁹ A instrução CVM n.º 607/2019 também prevê que a celebração do acordo não afeta a atuação ou as prerrogativas legais do Ministério Público, com o qual a CVM atuará em coordenação, ou das demais instituições públicas ou entidades autorreguladoras no âmbito de suas correspondentes competências, tampouco o dever legal de comunicar indícios de crime de ação penal pública. Estabelece, ainda, que pode estender seus efeitos às empresas do mesmo grupo, de fato ou de direito, e aos seus dirigentes, administradores, empregados, ex-dirigentes, ex-administradores e ex-empregados e envolvidos na infração, desde que firmem o respectivo instrumento em conjunto com a pessoa jurídica proponente.¹¹⁰

Percebe-se, pois, que os diferentes programas contêm normas dispendo sobre a extensão dos efeitos dos acordos e a atuação de outros órgãos ou instituições de controle em outras esferas de responsabilização. À exceção da leniência em casos de cartéis, não projetam, contudo, efeitos na esfera penal.

O mesmo não ocorre em outras modalidades consensuais adotadas pelos órgãos reguladores no exercício de suas atividades sancionadoras, cujos efeitos podem vincular a atuação desses órgãos. Disso decorre, não raro, o questionamento acerca da atratividade dos acordos de leniência.¹¹¹ Como o instrumento pode se mostrar atrativo frente a esses outros

¹⁰⁹ A Instrução CVM 607 de 2019 ressalta que o Acordo de Supervisão não afeta a atuação do Ministério Público e demais órgãos, em suas respectivas competências, podendo gerar efeitos apenas com relação a condutas na sua esfera administrativa (art. 30, §6.º da Lei n.º 13.506/2017 e art. 101, §4.º da Instrução n.º 607). A ausência de efeitos penais decorrentes do acordo de supervisão é reforçada quando a Instrução prevê a competência da Superintendência Geral de efetuar comunicações ao Ministério Público, quando verificada a existência de indícios de crimes definidos em lei como de ação pública. (art. 13, I da Instrução 607).

¹¹⁰ Conforme parágrafos 4.º e 5.º da Instrução CVM n.º 607/2019.

¹¹¹ PINHA, Lucas Campio; BRAGA, Marcelo José; OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. A efetividade dos programas de leniência e o contexto brasileiro. **RDC**, v.4, n.1, p.133-152, maio 2016. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/253/128>>. Acesso em: 23 set. 2020. Ao apontarem algumas desvantagens associadas aos programas de leniência, os autores alertam que se os incentivos para o TCC forem muito altos, os membros de um cartel podem utilizar o TCC ao invés do acordo de leniência, o que resultaria em um efeito negativo ao Programa de Leniência. O que pode ocorrer (e de fato ocorre) é uma firma assinar o acordo de leniência, denunciar o cartel e os demais membros assinarem o TCC, o que funcionaria como uma forma de leniência mais amena para os demais envolvidos como ocorre na UE. Apesar deste fato contribuir com a redução dos custos de investigação e acusação, pode

instrumentos? Para responder a esta pergunta necessário destacar suas principais características e os aspectos que os distinguem dos acordos acima destacados.

2.4 Outros acordos formalizados no âmbito da atuação sancionadora

Como espécies de acordo substitutivo na esfera administrativa, encontram-se o Termo de Ajustamento de Conduta da Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985), o Termo de Compromisso de Cessação (TCC) da Lei de Concorrência (Lei n.º 12.529/2011), o Termo de Compromisso (TC) da Lei n.º 6.385/1976 (CVM) e outros compromissos de ajustes de conduta previstos nas leis gerais das agências reguladoras.¹¹²

Os termos de compromisso e de cessação de conduta surgiram, inicialmente, da necessidade interventiva de recomposição do mercado, o seu regular funcionamento e a proteção da leal concorrência, caracterizando-se por apresentar novas técnicas premiaias e novas abordagens investigativas de infrações empresariais.¹¹³

No âmbito do CADE, em relação às outras pessoas físicas e jurídicas que quiserem colaborar cabe a formalização do Termo de Cessação de Conduta (TCC).¹¹⁴ Trata-se também de instrumento que, em juízo de conveniência e oportunidade, pode ser admitido pelo órgão regulador, seja no curso de procedimento preparatório de inquérito administrativo para apuração de infrações à ordem econômica, seja no curso do próprio inquérito ou processo administrativo já

também alterar todo um mecanismo de incentivos de modo que a cartelização seja facilitada. Os membros de um cartel, sabendo que tem este dispositivo para reduzir as multas possíveis, podem ter as expectativas de lucros do cartel ampliadas.

¹¹² O artigo 29 da Lei n.º 9.656/1998 previu a celebração de TACs pela ANS, o Art. 20 da Lei n.º 9.478/1997 que criou a ANP estabelece que os procedimentos a serem adotados para a solução de conflitos entre agentes econômicos dará ênfase na conciliação e no arbitramento. Outros atos normativos também prevêem a celebração de termos de compromisso em relação a vários temas de interesse das agências federais, como exemplificativamente o artigo 14 da Resolução 5.083/2016 da ANTT, o artigo 5.º da Resolução n.º 629/2013 da ANT e a Resolução Normativa 712/2016 da ANEEL.

¹¹³ SOUZA, Artur de Brito Gueiros et al. Aspectos controvertidos dos acordos de leniência no Direito brasileiro. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v.20, n.31, p.165-197, jan/jun. Disponível em: <<http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

¹¹⁴ O CADE, em seu “Guia de Termo de Compromisso de Cessação para os casos de cartel” define o TCC previsto no art. 85 da Lei n.º 12.529/2011, como uma “modalidade de acordo celebrado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) e as empresas e/ou pessoas físicas investigadas por infrações à ordem econômica a partir da qual a autoridade antitruste anui em suspender o prosseguimento das investigações em relação ao(s) Compromissário(s) de TCC enquanto estiverem sendo cumpridos os termos do compromisso, ao passo que o(s) Compromissário(s) se compromete(m) às obrigações por ele expressamente previstas.” (Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-tcc-versao-final-1.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2020).

instaurados. Ao mesmo tempo que possibilita a imediata cessação da conduta lesiva à livre concorrência, essa modalidade de acordo proporciona, uma vez cumpridas as condições impostas, uma maior celeridade na conclusão dos processos sancionadores e na reparação dos prejuízos causados, atendendo aos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa.¹¹⁵

No mercado de capitais, foi a Lei n.º 9.457/1997 que, alterando a Lei n.º 6.385/1976, previu que deliberando-se pelo prosseguimento do processo, e uma vez realizada a citação, o acusado pode, no prazo de 30 (trinta) dias para defesa, manifestar seu interesse em firmar termo de compromisso (TC) ou apresentar sua defesa por escrito, quanto às infrações cometidas.¹¹⁶ Referidos TCs foram regulamentados por diversas normas internas da CVM¹¹⁷, e mais recentemente, pela instrução CVM n.º 607, de 17 de junho de 2019, que deles tratou nos artigos 80 a 91.

Optando pela sua formalização, uma vez admitida a proposta, esta é submetida ao órgão colegiado que, em seu exame, considera a oportunidade e conveniência na sua celebração, a natureza e a gravidade das infrações objeto do processo, os antecedentes do acusado e a efetiva possibilidade de punição no caso concreto. Referido acordo não importa em confissão quanto à matéria de fato, nem em reconhecimento da ilicitude da conduta analisada no processo que lhe deu origem. Impede, contudo, o prosseguimento do processo no âmbito administrativo, obrigando o regulado a cessar a prática investigada e a corrigir as irregularidades, mediante indenização, inclusive, dos prejuízos causados.¹¹⁸

¹¹⁵ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. A utilização do termo de compromisso de cessação de prática no combate a carteis. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.249, p.251, set./dez. 2008. Ao analisar o voto do Cons. Rel. Luís Fernando Schwartz, no Requerimento de TCC n.º 08700.004221/2007-56 (Referente ao Processo Administrativo n.º 08012.011142/2006-79), a autora aponta que “a celebração do TCC representa uma solução superior para a administração pública, considerando: (i) a probabilidade de condenação do Cade: caso não fosse celebrado o TCC, o processo retomaria o seu curso, e a hipótese de arquivamento dos autos sem condenação passaria a ser uma variável possível (por falta de provas quanto à ocorrência do ilícito ou participação da empresa, por exemplo); (ii) o tempo decorrente até a decisão final do Cade, considerando a média histórica de casos semelhantes; (iii) a probabilidade de que, em caso de condenação, a parte recorra ao Poder Judiciário e consiga suspender a multa, retardando a efetividade da decisão; (iv) o valor da contribuição pecuniária que a requerente do TCC se compromete a recolher voluntariamente ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos em face do histórico das multas impostas pelo Cade e a probabilidade de condenação”.

¹¹⁶ O artigo 11 da Lei n.º 6.385/1976 passou a prever nos parágrafos 5.º a 8.º a possibilidade de suspensão dos procedimentos administrativos instaurados para a apuração de infrações da legislação do mercado de valores mobiliários se o investigado ou acusado assinar termo de compromisso, obrigando-se a cessar a prática de atividades ou atos considerados ilícitos pela CVM e corrigir as irregularidades apontadas, inclusive indenizando os prejuízos.

¹¹⁷ As deliberações CVM n.ºs 390/2001, 486/2005, 657/2011 e 759/2016 disciplinam os termos de compromisso, cuja previsão consta também da Lei n.º 13.506/2017 e da Instrução CVM n.º 607/19 que a regulamentou.

¹¹⁸ Referidas reparações, nos termos do Processo Administrativo Sancionador 2006/5822, devem atentar, tanto para a necessidade de reembolso dos prejuízos, como para o seu caráter pedagógico, no sentido de desestimular práticas similares pelos demais agentes que possam interferir no regular funcionamento do mercado de capitais. (Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0003/5317-0.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2020).

Aprovadas as condições para a sua celebração, é lavrado o respectivo termo, que uma vez assinado pelo Presidente da CVM, e pelo compromitente, não pode ser alterado, salvo por nova deliberação do Colegiado, mediante requerimento da parte interessada. A celebração do TC pode importar na suspensão do processo administrativo em curso, pelo prazo estipulado para o cumprimento do compromisso, ou na não instauração de processo administrativo sancionador, nos casos em que a proposta for apresentada ainda na fase de apuração ou antes desta. Mas, uma vez descumpridas ou não cumpridas de forma integral e adequada as condições pactuadas, o processo é instaurado ou seu curso retomado, conforme o caso, sem prejuízo das penalidades ou de outras medidas eventualmente cabíveis.

Como se trata de título executivo extrajudicial, que, segundo alguns autores, muito se assemelha a instrumentos consensuais utilizados nos Estados Unidos e na Inglaterra¹¹⁹, na hipótese de descumprimento das condições pactuadas, a CVM poderá ajuizar a competente execução fiscal quando o compromisso assumir o pagamento de qualquer quantia ou a execução do título na forma dos artigos do Código de Processo Civil.

No âmbito do BACEN os termos de compromisso passaram a ser admitidos somente a partir da promulgação da Lei n.º 13.506/2017. O artigo 11 dispõe que, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público, o órgão 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 às normas cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar, se o investigado assinar termo de compromisso. Para tanto, é necessário que o proponente cesse a prática sob investigação ou seus efeitos lesivos, corrija as irregularidades apontadas e indenize os prejuízos, além de cumprir as demais condições acordadas no caso concreto, inclusive o obrigatório recolhimento da contribuição pecuniária, de acordo com os critérios previstos no artigo 10 da mesma lei.¹²⁰ Referido TC não cabe, contudo, em relação a infrações consideradas graves, na forma do artigo 4.º da lei¹²¹, e não prejudica o dever legal do BACEN de realizar comunicação ao Ministério Público

¹¹⁹ SANTOS, Alexandre Pinheiro; OSÓRIO, Fábio Medina; WELLISH, Jula Sotó Mayor. **Mercado de capitais:** regime sancionador. São Paulo: Saraiva, 2012. p.248. O termo de compromisso do mercado de capitais é muito semelhante ao *consent decree* que pode ser firmado pela *Security and Exchange Commission (SEC)* e cuja eficácia depende de homologação judicial, e com o *settlement* que independe de homologação judicial, e pode ser firmado pelo *Financial Services Authority (FSA)*, órgão regulador britânico.

¹²⁰ O artigo 10 estabelece que a aplicação de penalidades levará em consideração a gravidade e a duração da infração, o grau de lesão ou o perigo de lesão ao SFN, a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator, sua capacidade econômica, o valor da operação, a reincidência e a colaboração do infrator para a apuração da infração.

¹²¹ Art. 4.º Constituem infrações graves aquelas infrações que produzam ou possam produzir quaisquer dos seguintes efeitos: I- causar dano à liquidez, à solvência ou à higidez ou assumir risco incompatível com a estrutura patrimonial de pessoa mencionada no *caput* do art. 2.º desta Lei; II- contribuir para gerar indisciplina no mercado financeiro ou para afetar a estabilidade ou o funcionamento regular do Sistema

e aos demais órgãos públicos competentes, podendo o primeiro, inclusive, requisitar informações e acesso à base de dados do Banco sobre os termos de compromisso celebrados. O instrumento, ao contrário do acordo de supervisão, não importa em confissão quanto à matéria de fato, nem em reconhecimento da ilicitude da conduta e gera efeitos exclusivamente na esfera de atuação do BACEN.

Vê-se, pois, que não obstante todos esses instrumentos consensuais possam redundar em benefícios no âmbito da atuação sancionadora dos órgãos reguladores, destinam-se a propósitos distintos da leniência e com ela não se confundem ou competem. Ao contrário, em muitos casos, são instrumentos complementares entre si. No âmbito da leniência antitruste, por exemplo, aqueles que não são os primeiros a se habilitar ao acordo, podem fazer uso dos termos de cessação de conduta. No âmbito do sistema financeiro, em relação às infrações consideradas graves, embora não caiba a formalização de termos de compromisso, pode ser possível a formalização de acordos de supervisão o que, de certo modo, afasta o argumento da maior atratividade do termo de compromisso para aqueles que desejam colaborar.

2.5 Reflexos da pluralidade de órgãos na leniência

Não há dúvidas de que a possibilidade de formalização de acordos de leniência representou um grande avanço, tanto no campo da consensualidade, como das investigações de ilícitos complexos. Mas embora também se destine à alavancagem das investigações em troca de benefícios oferecidos aos que pretendam colaborar, esse instrumento vem gerando dificuldades. Em algumas situações falta clareza quanto a com quem deve ser celebrado o acordo. Aqueles que se candidatam a uma leniência podem, diante da multiplicidade institucional, ter que negociar com diferentes órgãos e agentes em diferentes instâncias e esferas de atuação.

No caso da lei anticorrupção, ao mesmo tempo em que se possibilita a responsabilização objetiva das empresas que praticam atos lesivos à administração pública, tanto no âmbito civil, como administrativo, não se exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou

Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios, do Sistema de Pagamentos Brasileiro ou do mercado de capitais; III- dificultar o conhecimento da real situação patrimonial ou financeira de pessoa mencionada no *caput* do art. 2.º desta Lei; IV- afetar severamente a finalidade e a continuidade das atividades ou das operações no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios ou do Sistema de Pagamentos Brasileiro.

administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coatora ou partícipe do ato ilícito. A lei também silencia quanto à possibilidade de adesão de pessoas físicas, reportando-se exclusivamente às pessoas jurídicas, que podem formalizar o acordo junto à Controladoria-Geral da União. Dessa forma, o executivo, pessoa física, que tenha praticado os ilícitos, tem que buscá-lo junto a outras autoridades competentes, como o Ministério Público, por exemplo, sob pena de responder pessoalmente na esfera criminal e da improbidade.

Em relação aos benefícios decorrentes do acordo, observam-se, do mesmo modo, algumas incongruências. Embora previsto exclusivamente para o processo de responsabilização administrativa, o instrumento pode ter como efeito a isenção de uma das sanções aplicáveis pela responsabilização judicial, qual seja, a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas ou controladas pelo poder público pelo prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos.¹²²

A lei estabelece, ainda, a possibilidade de responsabilização pelo CADE, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda por fatos que constituam infração à ordem econômica, ressaltando que a aplicação das sanções previstas na lei não afetam a responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes da prática de atos de improbidade da Lei n.º 8.429/1992 e ilícitos alcançados pela Lei n.º 8.666/1993.

Também com relação à multa, além da falta de previsão de um teto mínimo de redução, a lei não fixa percentuais distintos para as hipóteses de leniência prévia e concomitante ao processo administrativo, o que pode, segundo a doutrina, resultar em um regime legal que desestimula a cooperação anterior à abertura do processo administrativo.¹²³

No âmbito da defesa concorrencial também despontam alguns desafios.¹²⁴ Alguns deles ligados diretamente à questão da multiplicidade institucional. Embora a Superintendência do CADE, nos termos do artigo 86 da Lei n.º 12.529/2011, seja a única autoridade competente para a celebração de acordos em relação as infrações à ordem econômica ali previstas, isso

¹²² Artigo 16, parágrafo 2.º. (Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013).

¹²³ MARRARA, Thiago. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção: pontos de estrangulamento da segurança jurídica. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.6, n.2, p.95-113, 2019. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/160590/154853>>. Acesso em: 21 ago. 2020. O autor considera inaceitável, que diferentemente das previsões da Lei de Defesa da Concorrência (art. 86, §5.º), um infrator que auxilie a Administração fique sujeito a uma multa maior que aquela imposta ao que não colabora. A esse despeito, o benefício da menor pena resulta do princípio da moralidade administrativa, da própria lógica do programa de leniência e da boa-fé.

¹²⁴ MARTINEZ, Ana Paula. Challenges Ahead of Leniency Programs: The Brazilian Experience. **Journal of European Competition Law & Practice**, v.6, n.4, p.260/267, 2015. Disponível em: <https://www.levysalomao.com.br/files/publicacao/anexo/20150203131310_challenges-ahead-of-leniency-programmes---the-brazilian-experience---journal-of-european-competition-law-e-practice---oxford-university-press---amp---fe.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020. A autora aponta vários desafios ao Programa de Leniência antitruste brasileiro.

não impede que outras autoridades proponham ações ou medidas punitivas em relação aos seus proponentes na esfera civil.

Mas o aspecto que parece oferecer maiores riscos à segurança e atratividade do instrumento, está ligado a não extensão de seus efeitos às diferentes esferas de responsabilização. Ao contrário, do que ocorre em relação aos crimes de cartel da Lei de Defesa da Concorrência¹²⁵, a leniência prevista da lei anticorrupção e na Lei n.º 13.506/2017, como já destacado ao longo desse trabalho, não projeta efeitos na área criminal, não ensejando, por conseguinte, a extinção da punibilidade daqueles que aderem ao acordo. Assim, não obstante as opiniões em contrário¹²⁶, não se restringe ou obsta a ação do Ministério Público Federal na esfera penal em relação às condutas lesivas ao mercado de capitais que também são tipificadas criminalmente.

Nesse sentido, parte da doutrina argumenta que a possibilidade de punição por diferentes entes afastaria qualquer esperança de um mínimo de segurança jurídica nos acordos e desestimularia a colaboração e o *self policing* pretendidos por esses instrumentos.¹²⁷ Além disso, não haveria estabilidade nas decisões administrativas, o que acabaria por comprometer a segurança jurídica, pois estas ficariam à mercê da reanálise pelo Poder Judiciário.¹²⁸

Ocorre que um dos fatores que torna a leniência um importante instrumento de consensualização e cooperação é o seu caráter preventivo. Na medida em que o instrumento seja pouco atraente, menor a chance de que as pessoas jurídicas e físicas, quando cabível, dele se valham, o que acaba por colocar em risco a sua força e atratividade.¹²⁹

O favorecimento pelo uso oportunista dos resultados obtidos com a negociação, por outro lado, pode resultar em afronta aos princípios da boa-fé e confiança, além do risco de

¹²⁵ A MP n.º 2.055, que introduziu referidos acordos na Lei n.º 8.884/1994, restringia os seus efeitos à esfera administrativa. A Lei n.º 10.149/2000 estendeu os efeitos à esfera penal, mas mencionou apenas os tipos da Lei n.º 8.137/1990. A nova LDC, em 2011 previu a produção de efeitos penais em relação aos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, determinando a suspensão do curso do prazo prescricional e impedindo o oferecimento de denúncia, além de estabelecer, de modo expresso, que uma vez cumprido o acordo restará extinta a punibilidade do agente.

¹²⁶ BOTTINO, Thiago; VICTER, Renata Maccacchero. Eficiência, incentivos à cooperação e o acordo se Supervisão no âmbito dos processos administrativos sancionadores na CVM. **Revista de Estudos Criminais**, v.69, p.139-169, abr./jun. 2018. Segundo os autores reduz-se a chance que a pessoa física que administra a pessoa jurídica que opta pela leniência se motive a propor o ajuste, já que não só não usufrui de nenhum benefício, como ainda confessa uma conduta criminosa.

¹²⁷ BERARDO, José Carlos. Brasil oficializou o bis in idem e todo mundo está quieto. **Conjur**, 20 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-20/zeca-berardo-brasil-oficializou-bis-in-idem-todo-mundo-quieto>>. Acesso em: 09 out. 2020.

¹²⁸ LAMY, Anna; LAMY, Eduardo. **Reflexos do acordo de leniência no processo penal**: a influência do compliance concorrencial. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2018.

¹²⁹ MARRARA, Thiago. **Sistema brasileiro de defesa da concorrência**: organização, processos e acordos administrativos: de acordo com o Código de Processo Civil de 2015. São Paulo: Atlas, 2015. p.338: “A leniência amplia o risco de que um interessado se afaste da prática ilícita, na medida em que torna a colusão insegura e instável, fragilizando a confiança recíproca necessária ao seu sucesso”.

ruptura dos pressupostos inerentes aos acordos, fazendo com que situações similares recebam tratamentos diversos. Uma empresa pode conseguir negociar distintas condições em relação a outra que se encontre em uma situação muito próxima.

Sem falar na questão do próprio interesse na formalização do acordo. Podem ocorrer situações em que um órgão não se interesse pela realização do acordo de leniência, enquanto outro o veja de modo absolutamente distinto.¹³⁰

Pode, também, resultar no aumento dos custos para a Administração, não só pelo risco de multiplicidade de investigações ou procedimentos administrativos em relação aos mesmos fatos, como da celebração de acordos inúteis, nos casos em que alguma das entidades não envolvidas nas suas negociações já possua o material oferecido pelo colaborador. Pode também redundar no aumento dos custos de acompanhamento das obrigações impostas nos acordos. À medida que sejam negociadas condições muito específicas, para que se logre êxito na efetividade do acordo em atender o interesse público, necessário que os órgãos ou instituições que o celebrem tenham condições de monitorar o seu cumprimento, zelando para que eventual onerosidade excessiva não redunde no seu descumprimento.

Todas essas questões associadas aos acordos de leniência remetem inexoravelmente às discussões envolvendo o campo de atuação cada vez maior do direito administrativo sancionador e sua interseção com o direito penal. Envolvem, do mesmo modo, as celeumas em torno dos princípios do *ne bis in idem* e da segurança jurídica. Não raro afirma-se que uma vez homologado um acordo na esfera administrativa, não mais seria possível ao órgão titular da persecução penal – o Ministério Público – encetar medidas na esfera penal. Ou seja, sob o manto da “independência das instâncias” seria frustrada a própria finalidade da justiça negocial, especialmente no âmbito da repressão penal aos ilícitos contra a Administração Pública e o sistema financeiro.

¹³⁰ O STF julgou improcedente, por maioria, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.508 proposta pela PGR contra os dispositivos que conferem prerrogativa também à polícia judiciária para firmar acordos de delação premiada. O Tribunal entendeu que a formulação da proposta pela autoridade policial não interfere na atribuição constitucional do Ministério Público de ser titular da ação penal e de decidir sobre o oferecimento da denúncia. Os ministros destacaram que, mesmo que o delegado de polícia proponha ao colaborador a redução da pena ou o perdão judicial, a concretização desses benefícios ocorre apenas judicialmente, pois se trata de pronunciamentos privativos do Poder Judiciário. De acordo com a decisão, embora não seja obrigatória a presença do Ministério Público em todas as fases da elaboração dos acordos entre a autoridade policial e o colaborador, o MP deve obrigatoriamente opinar. No entanto, cabe exclusivamente ao juiz a decisão homologar ou não o acordo, depois de avaliar a proposta e efetuar o controle das cláusulas eventualmente desproporcionais, abusivas ou ilegais. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF decide que delegados de polícia podem firmar acordos de colaboração premiada. **Notícias STF**, 20 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=382031>>. Acesso em: 11 set. 2020.).

Mais que necessária e oportuna, pois, a sua compreensão. Até porque uma leitura açodada e isolada das previsões relativas à leniência, pode levar à equivocada conclusão de que a atuação simultânea de vários órgãos, nesses casos, caracteriza *bis in idem*. Podem, do mesmo modo, colocar em segundo plano as vantagens que também são inerentes ao referido instrumento consensual.

Assentadas algumas premissas, defende-se a ideia de que os obstáculos e argumentos neles pautados podem, em certa medida, ser superados a partir de uma leitura mais pragmática dos referidos princípios e de sua aplicação no contexto dos acordos.

2.5.1 A independência das instâncias e o risco de *bis in idem*

A ideia do *double jeopardy* (duplo risco) está associada à proibição de que um Estado imponha a um indivíduo uma dupla sanção ou um duplo processo em razão da prática de um mesmo crime. Embora seja uma das mais antigas regras da *common law* inglesa, foi somente durante o movimento iluminista que o princípio do *ne bis in idem* teve sua importância afirmada nos países de legislação codificada.¹³¹

Mesmo não afirmado de modo expresso em nenhum dispositivo¹³², o princípio, que é fruto eminentemente da construção doutrinária e jurisprudencial, tem como fundamento a necessidade de segurança jurídica, associada à ideia de que a cada indivíduo deve ser aplicada a sanção correspondente e suficiente para os seus atos.¹³³ Manifesta-se, assim, em uma faceta

¹³¹ MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, v.4, n.16, p.27, jul./set. 2005: “No coração mesmo de sua assimilação normativa parece encontrar-se o intuitivo reconhecimento da existência de uma mezinha noção de equidade que torna inaceitável, quando menos por incoerente, que alguém receba mais de uma punição pela mesma infração penal ou que sofra mais de uma vez com as inevitáveis agruras de um processo criminal”.

¹³² José Carlos Berardo defende que o parágrafo 3.º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro positivou o “*bis in idem*, mas com moderação. Segundo entende, o Brasil vai se estabelecendo, com essa norma de tolerância à dupla punição, na contramão da experiência internacional e da interpretação dos especialistas, que tende a caminhar cada vez mais para reconhecer explicitamente a proibição desse tipo de dupla sanção mesmo em casos de diferentes esferas — ou seja, equiparando cada vez mais o Direito Administrativo punitivo (ou sancionador) ao Direito Penal e, conseqüentemente, proibindo que o mesmo agente seja punido pelo mesmo fato no âmbito da persecução penal e, paralelamente, no âmbito de apurações administrativas. (BERARDO, José Carlos. Brasil oficializou o *bis in idem* e todo mundo está quieto. **Conjur**, 20 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-20/zeca-berardo-brasil-oficializou-bis-in-idem-todo-mundo-quieto>>. Acesso em: 09 out. 2020).

¹³³ JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. O princípio do *Ne Bis in Idem* no direito penal internacional. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, v.4, n.4 e v.5, n.5, 2003-2004. Desde que haja previsão legal, um indivíduo, pela prática da mesma conduta, pode receber uma penalidade administrativa, bem como uma sanção penal.

material, impedindo uma segunda apenação pelos mesmos motivos de uma condenação antecedente e, em outra processual, que resulta na vedação de um novo processo quando o réu já tiver sido absolvido pelas mesmas razões.¹³⁴ Aplica-se, pois, tanto no Direito Penal, quanto no direito administrativo sancionador.¹³⁵

Mesmo com a adesão pelo Brasil em 1992, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da Organização das Nações Unidas (artigo 14 – cláusula 7) e à Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica (cláusula 8.^a, item 4), sua aplicação ainda permaneceu limitada por um bom tempo.¹³⁶ Embora pudessem ser encontradas exceções pontuais, o Supremo Tribunal Federal acolhia o *ne bis in idem* apenas como um dos efeitos da coisa julgada.¹³⁷

Assim, se, por um lado, ficaram assentadas as premissas para as hipóteses de acumulação de penas ou sanções administrativas, por outro, não se estabeleceu um posicionamento claro para as situações de acumulação de uma sanção penal e administrativa para o mesmo fato. O que se explica, na visão de alguns autores, não só pela precária conjuntura normativa em torno da sua “dimensão transversal”, ou seja, pela proibição de acumulação de sanções penais e administrativas pelos mesmos fatos e fundamentos. Mas, também pela limitação interpretativa conferida pela comunidade científica nacional, que insiste no argumento de que uma mesma conduta praticada pelo acusado pode assumir identidades distintas, por perspectivas normativas ou valorativas

¹³⁴ Na visão de Tigre Maia, do artigo 77, IV da Lei 6.815/1980 extrai-se uma face material e outra processual do princípio. O artigo 8.º do Código Penal estabelece que a condenação ou absolvição no estrangeiro enseja a detração da pena imposta no Brasil pelo mesmo crime. O Código de Processo Penal, ao reconhecer as exceções de litispendência e coisa julgada, também resguarda o princípio em sua feição processual. (MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, v.4, n.16, p.11-75, jul./set. 2005).

¹³⁵ D’URSO, Luiz Flávio Borges. Menos direito penal e mais direito administrativo sancionador. A proibição da Acumulação de Sanções. In: BLASECK, Luiz Mauricio Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p.203-210. O autor defende a existência de três modalidades de ocorrência, na prática, de *non bis in idem*: (i) penal – acumulação de penas para uma mesma conduta ou a consideração por mais de uma vez de uma mesma circunstância para a aplicação da pena; (ii) administrativa – acumulação de sanções administrativas para um mesmo ato; e (iii) penal X administrativa – acumulação de uma sanção penal e administrativa para o mesmo fato.

¹³⁶ SABOYA, Keity. **Ne bis in idem**: história, teoria e perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p.217. A autora afirma que quanto aos atuais marcos normativos relativos ao princípio do *ne bis in idem* no direito brasileiro, continuamos sem qualquer diploma legal regulamentando diretamente o assunto.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 56.606. Relator: Min. Moreira Alves. Julgamento: 14/11/1978. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: 28/12/1978; HC 33.977/ES. Relator: Min. Félix Fischer. Julgamento: 23/06/2004. Órgão Julgador: Quinta Turma. Publicação: DJ 09/08/2004; HC 44.192/MG. Relator: Min. Hélio Quaglia Barbosa. Julgamento: 09/02/2006. Órgão Julgador: Sexta Turma. Publicação: DJ 06/03/2006; HC 86.606. Relator: Min. Carmem Lucia. Julgamento: 22/05/2007. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: Dje 03/08/2007.

diversas. Some-se a isso, os obstáculos à aplicação do princípio “por força das regras de independência entre a competência jurisdicional e a atribuição sancionadora da administração”.¹³⁸

Problemas associados à impunidade, abusos ou desvios de poder, a persecução de interesses privados espúrios, a confusão entre os interesses públicos primários, secundários e privados e o desprezo por critérios técnicos nas decisões administrativas, a falta de racionalidade na tomada de decisões punitivas e a ausência de transparência nos processos administrativos sancionadores¹³⁹ intensificaram as discussões em torno do princípio.

O desempenho, por vezes, das mesmas funções pelo direito administrativo sancionador e pelo direito penal, a incidência de um regime jurídico que deve guardar semelhanças em ambos os ramos e a cumulação de sanções administrativas e penais em relação a uma mesma conduta ilícita recomendam, na visão de muitos, o desenvolvimento de uma política sancionadora integrada.¹⁴⁰

Ganha impulso, dessa forma, a busca de traços distintivos mais claros entre os dois ramos¹⁴¹, seja pela natureza das funções exercidas em cada uma das esferas, seja pela distinção das sanções, as autoridades que as impõem ou, ainda, pela distinção entre o conteúdo material do ilícito penal e administrativo.¹⁴²

¹³⁸ SABOYA, Keity. **Ne bis in idem**: história, teoria e perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p.223. Seguindo a linha de Helena Regina Lobo da Costa (**Direito penal econômico e direito administrativo sancionador**: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada. 2013. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013), a autora entende que deveria haver um alargamento da vedação do *bis in idem* também para os casos que envolvem as esferas penal e administrativa, independentemente de previsões normativas explícitas, mediante a construção de parâmetros processuais ou procedimentais, tal como se observa no contexto latino-americano.

¹³⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p.64.

¹⁴⁰ COSTA, Helena Regina Lobo da. Direito administrativo sancionador e direito penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada. In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JUNIOR, Laerte I. (Coord.). **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

¹⁴¹ GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. A corrupção e o direito administrativo sancionador. In: BLASECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coords.). **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p.321-334. Os autores apontam duas interpretações tradicionais sobre a diferenciação entre o direito penal e o direito administrativo sancionador: a) a tese unitária, normativa ou quantitativa (dominante no Brasil), segundo a qual, não haveria diferença ontológica entre delito e sanção administrativa, tratando-se de uma distinção normativa. e b) a tese diferenciadora, ontológica ou qualitativa, segundo a qual, haveria uma diferença entre os dois ramos em razão do fundamento das sanções. As teorias mistas, na linha de Ana Carolina Carlos de Oliveira (**Hassemer e o direito penal brasileiro**: direito de intervenção, sanção penal e administrativa. São Paulo: IBCCrim, 2013. p.101) sustentam que a diferença qualitativa só seria evidente nos extremos de gravidade das sanções que compõe as penas do núcleo do direito penal e das leves multas impostas pelo poder de polícia da administração.

¹⁴² BACH, Marion. **Direito penal e direito administrativo sancionador**: quando a aproximação se torna temerosa. Disponível em: <<https://www.marionbach.com.br/wp-content/uploads/2018/08/direito-penal-e-direito-administrativo-sancionador-quando-a-aproximacao-se-torna-temerosa.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2020.

Em relação ao *ius puniendi*, prevalece entre os administrativistas clássicos¹⁴³ a ideia, elevada à categoria de dogma inquestionável¹⁴⁴, de unidade do poder punitivo estatal. A consequência de tal concepção é a crença na existência de um sistema repressivo harmônico e completo, capaz de superar as velhas contradições e de resolver, por si mesmo, as dificuldades teóricas e práticas já existentes, ou que venham a surgir.¹⁴⁵

Essa concepção esbarra, contudo, na visão de Fábio Medina Osório, em questões de ordem prática e teórica. Isso porque, diferentemente do direito penal que possui autonomia dogmática, o direito administrativo sancionador ostenta vertentes especializadas em certas matérias, submetendo-se a disciplinas normativas que se multiplicam nos Municípios, Estados e União, com todos os seus órgãos diretos e indiretos, sem falar na Administração descentralizada. Por isso, referido autor propõe o reconhecimento de um tipo distinto de unidade “baseada no reconhecimento das diferenças e do núcleo básico de fundamentação das regras e princípios com conteúdos comuns ao Direito Punitivo”.¹⁴⁶ Daí porque um mesmo bem jurídico pode ser protegido por técnicas distintas, através de ramos jurídicos diferenciados e com intensidades variadas, cabendo ao Legislador a escolha daquelas mais adequadas para tutelar determinado comportamento que o viole.

Também no que se refere à distinção entre as sanções não há um consenso. Ao comparar as sanções de natureza penal e administrativa, Luciano Feldens afirma não existir um critério material substancialmente válido e universalmente aceito que possa distingui-las. A sanção administrativa é aplicada por uma autoridade administrativa dentro de um procedimento administrativo e a sanção penal em um procedimento penal, ou seja, sua natureza jurídica está diretamente relacionada ao regime jurídico escolhido de modo discricionário pelo Legislador.¹⁴⁷

¹⁴³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p.871. Para o autor não há qualquer distinção substancial entre infrações e sanções administrativas e infrações e sanções penais, que são apartadas tão somente em razão da autoridade competente para impor a sanção.

¹⁴⁴ NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. 4.ed. Madri: Tecnos, 2005. p.26. “*Aceptada genericamente la existencia de la potestad sancionadora de la Administración, doctrina y jurisprudencia si han puesto de acuerdo em la tesis que hoy es absolutamente dominante, a saber: la potestad sancionadora de la Administración forma parte, junto con la potestad penal de los Tribunales, de un ius puniendi superior del Estado, que además es único, de tal manera que aquéllas no son sino simples manifestaciones concretas de éste*”.

¹⁴⁵ PALMA, Juliana Bonacorsi. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. Para a autora, embora alguns autores entendam que a competência sancionatória decorre do *ius puniendi* do direito penal, na verdade esta competência encontra fundamento na prerrogativa sancionatória prevista nos textos legais, a ser exercitada nos termos e limites definidos pelo regime administrativo ao qual se relacione.

¹⁴⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p.138-144. O autor aponta que essa é “A mais importante e fundamental consequência da suposta unidade de *ius puniendi* do Estado”.

¹⁴⁷ FELDENS, Luciano. **A constituição penal: a dupla face da proporcionalidade no controle das normas penais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p.130.

Na linha preconizada por Alice Voronoff são as características específicas, o papel e os fins peculiares associados ao direito administrativo sancionador e a seus instrumentos que definem o regime jurídico neste campo. A sanção administrativa não é um fim em si mesma, mas um dos instrumentos colocados à disposição do direito administrativo com a finalidade de conformar a conduta dos particulares de modo a alcançar os objetivos de interesse público cometidos à Administração Pública.¹⁴⁸

Na visão de Maíra Rocha Machado, o *bis in idem* visa a enfrentar no campo sancionador dois tipos de problemas: “a violação de garantias individuais no tocante às sanções, como também o desperdício da atuação sancionatória estatal”. Voltado à tutela de direitos fundamentais e ao bom uso dos recursos humanos e materiais do Estado “o *ne bis in idem* convida a conceber a ideia de ‘independências das esferas’ de outro modo”¹⁴⁹ Olga Fuentes Soriano¹⁵⁰, mesmo admitindo a responsabilização autônoma em esferas distintas (como a administrativa e a penal), ressalva a necessidade de coerência pelos órgãos do Estado, de modo que o mesmo fato considerado existente em uma esfera, não possa ser tido como inexistente em outra.

Em muitos casos as condutas objeto de acordos de leniência encontram tipificação em dispositivos que preveem a aplicação de sanções administrativas e em dispositivos do Código Penal e de leis especiais, que estabelecem a aplicação de penas. Nessas hipóteses é que se coloca a discussão do princípio do *ne bis in idem*, aduzindo-se a suficiência das medidas administrativas adotadas, e, por consequência, a desnecessidade de acionamento de outros órgãos estatais para a adoção de medidas sancionadoras em esferas distintas, inclusive a penal.

¹⁴⁸ VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil: justificativa, interpretação e aplicação**. 1.^a reimpressão. Belo Horizonte: Forum, 2019. p.79-80.

¹⁴⁹ MACHADO, Maíra Rocha. Independência como indiferença: *ne bis in idem* e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção. **Direito, Estado e Sociedade**, n.55, p.257-295, jul./dez. 2019. A independência como possibilidade de cumular sanções estaria em franca oposição ao *ne bis in idem*. Se é princípio geral do direito, a proibição de cumulação estende-se às diferentes sanções impostas sobre as mesmas pessoas e pelos mesmos fatos, ainda que por programas distintos. Nesse caso, a interpretação ampla dada ao *ne bis in idem* negaria vigência às normas de referência que afirmam, textualmente a múltipla incidência de sanções.

¹⁵⁰ SORIANO, Olga Fuentes. Responsabilidad penal de la persona jurídica y *ne bis in idem*. In: COLOMER, Juan Luis Gómez; BOQUIN, Christa María Madrid (Coord.). **Tratado sobre compliance Penal: responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. p.805-836. O princípio se encontra estruturado sob duas vertentes complementares: uma de caráter material ou substantiva que impede que uma pessoa seja sancionada duas vezes pelos mesmos fatos, e outra, de caráter processual que impossibilita a tramitação simultânea de procedimentos diversos para a acusação sobre esses mesmos fatos.

A questão, contudo, na linha defendida por Manuel Gómez Tomillo, é empírica e continua em aberto.¹⁵¹ Uma visão restritiva e radical em torno de uma suposta independência pode conduzir ao isolacionismo das instâncias, à falta de harmonia entre os Poderes e à insegurança jurídica. Imperioso, pois, o deslocamento do foco dos objetivos políticos, institucionais e jurídicos que vedam o *bis in idem*, e que até agora se mostraram incapazes de impedir processos punitivos simultâneos, para a densificação dos valores abrigados pelo princípio, como a segurança jurídica, a racionalidade, a coerência, a boa-fé acusatória e a proporcionalidade.

O que se quer evitar à luz do princípio do *ne bis in idem* é que o indivíduo seja punido duas vezes pelos mesmos fatos, com base em um mesmo fundamento. Dessa forma, em sendo distintos os bens jurídicos protegidos ou em sendo violados mais de uma vez, não haverá identidade de fundamento, sendo, pois, cabível a duplicidade de sanções.¹⁵² De fato, embora a vedação do *bis in idem* não impeça a existência de investigações simultâneas em diferentes esferas em relação aos mesmos fatos, é preciso estar atento à proporcionalidade das sanções que delas podem resultar. Nesse sentido, uma visão global do caso concreto é imprescindível para que se dê mais coerência e segurança aos acordos de leniência.

Isso remete à discussão de um outro tema que também é constantemente mencionado na abordagem dos acordos de leniência: a questão da segurança jurídica. Qual a visão em torno do princípio e como a questão se coloca no âmbito desses acordos?

2.5.2 O princípio da segurança jurídica

Os acordos de leniência, bem como os acordos de colaboração premiada firmados na esfera penal, vinculam-se, como já acentuado, a diversos pressupostos. O primeiro, de índole relacional, decorre da própria ideia da colaboração, que pressupõe uma interação recíproca. De um

¹⁵¹ GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. A corrupção e o direito administrativo sancionador. In: BLASECK, Luiz Mauricio Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coords.). **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p.321-334. Os autores se reportam à obra *Derecho administrativo sancionador, parte general*. Cizur Menor: Arazandi, 2010, p. 118 de Manuel Gómez Tomillo e Iñigo Sanz Rubialles.

¹⁵² CANO, Tomás Campos. Non Bis In Ídem, Prevalencia de La Via Penal Y Teoría De Los Concursos en el Derecho Administrativo Sancionador. **Revista De Administración Pública**, n.156, p.191-250, 2001. Disponível em: <file:///F:/material%20para%20tese/Dialnet-NonBisInIdemPrevalenciaDeLaViaPenalYTeoriaDeLosCon-17556.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020. “*El supuesto de hecho de la norma – el idem – sería la infracción; la consecuencia jurídica – el bis –, la sanción. Es indiferente que las sanciones cuya duplicidad se prohíbe sean todas de carácter penal, una de carácter penal y otra de carácter administrativo o ambas de este último carácter: cuando de un mismo hecho se trate, y únicamente se lesione un bien jurídico, sólo una de las sanciones puede ser imputada*”.

lado, a Administração que possui interesse na célere obtenção de informações que lhe permitam um combate mais eficiente às infrações cometidas. De outro, o interesse da empresa colaboradora, não apenas no pronto encerramento de um processo sancionador contra ela instaurado, como na mitigação ou exclusão das sanções dele decorrentes. O pressuposto lógico refere-se ao modelo de incentivos decorrente da oposição entre assimetria informacional e competência sancionadora, de um lado, e exigências de segurança jurídica e previsibilidade, de outro. Tal pressuposto se coordena, ainda, com um outro, de natureza moral, fonte de controle do oportunismo das partes ou o agir fora do compromisso e do equilíbrio inerente a uma relação bilateral. Por fim, o pressuposto sistêmico, que também se relaciona com a segurança jurídica e a coerência do ordenamento e da aplicação da lei. Ao mesmo tempo que visam gerar insegurança no seio das organizações criminosas, os acordos devem corresponder, em seus efeitos, às expectativas legítimas de quem aceita colaborar.¹⁵³

Como já apontado, duas são as principais questões apontadas como capazes de gerar insegurança com relação a esses acordos. A primeira, relacionada às previsões normativas que, nas situações em que a conduta afete bens jurídicos tutelados por mais de um ente federativo ou esfera de responsabilização, não preveem qualquer medida voltada à integração e articulação entre os órgãos. A segunda, quanto à não extensão automática de efeitos dos acordos dos programas de leniência contidos na Lei Anticorrupção e na Lei n.º 13.506/2017 à esfera penal ou às pessoas físicas relacionadas à pessoa jurídica beneficiada pela leniência.

Tomada em sentido amplo, a segurança jurídica coincide com a segurança em si mesma, a busca pelo homem da certeza possível. A necessidade de assentar-se sobre algo reconhecido como estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro.¹⁵⁴

O princípio da segurança jurídica não tem valor estritamente funcional, mas também instrumental, na medida em que existe para realizar os direitos fundamentais da liberdade, igualdade e dignidade. Constitui-se, por outro lado, como condição estrutural do Direito, não podendo, dessa forma, ser excluído das ponderações de razões que informam a tomada de decisões em qualquer Estado democrático de Direito.¹⁵⁵

¹⁵³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Estudo Técnico n.º 01/2017**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo_tecnico/doc/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

¹⁵⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

¹⁵⁵ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paulo Pessoa. Art. 30 da LINDB: o dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n.º 13.655/2018), p.243-274, nov. 2018. Os autores se reportam a Humberto Ávila, para quem, a segurança jurídica tem eficácia resistente e permanente no sistema, para afirmarem que a estabilidade almejada com a garantia da previsibilidade jurídica, efetivamente, é condição estruturante para a realização dos demais direitos, na medida em que o exercício adequado de qualquer um deles exige ambiente confortável e seguro.

Embora pertencente à mesma categoria de valores como a boa-fé e a proteção da confiança, com elas não se confunde. A boa-fé diz respeito à lealdade, correção e lisura do comportamento das partes reciprocamente. Já a segurança jurídica pode ser entendida como um princípio que contém duas dimensões. Uma objetiva, que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado, e que encontra previsão no art. 5.º, inciso XXXVI da Constituição, e outra, de natureza subjetiva, concernente à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação. A proteção da confiança, na Alemanha e no direito comunitário europeu é associada à dimensão subjetiva do princípio da segurança jurídica, diferentemente da segurança jurídica que designa a parte objetiva do conceito.¹⁵⁶

No Brasil, embora não haja essa diferenciação expressa, o princípio da segurança pode ser encontrado em seu lado subjetivo, a significar “proteção à confiança”, dentre outros dispositivos, na lei que trata do procedimento administrativo da União (Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999). Referida lei, inserida no contexto da processualização da atividade administrativa, consagrou de modo expreso o princípio da segurança jurídica em vários dispositivos.¹⁵⁷ O artigo 2.º estabelece que a Administração Pública obedecerá, dentre outros princípios, ao da segurança jurídica, como princípio típico do direito administrativo. O parágrafo único, inciso IV do mesmo artigo remete a outro princípio correlato, exigindo uma atuação administrativa segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

Mais recentemente a Lei n.º 13.655/2018 acrescentou vários dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que remetem ao referido princípio da segurança jurídica. Nas justificativas, o autor do projeto, defendeu a necessidade de se elevar os níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público, ante o aumento da incerteza e da imprevisibilidade decorrente do crescente número de regras sobre processos e controle da administração.¹⁵⁸

¹⁵⁶ SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n.º 9.784/99) **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.237, p.271-315, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376>>. Acesso em: 15 out. 2020. Na jurisprudência o autor remete à três decisões do Supremo Tribunal Federal – MC - n.º 2.900-RS, 23 Turma, relator Min. Gilmar Mendes (08.03.2003), Informativo do STF n.º 231; MS 24268/MG, relator Min. Gilmar Mendes (15.03.2004), Informativo do STF n.º 343; e MS 22357/DF, relator Min. Gilmar Mendes, DJU de 24.05.2004.

¹⁵⁷ A lei do processo administrativo (LPA) remete ao princípio nos artigos 2.º, parágrafo único, incisos IV e XIII, artigo 4.º inciso II, artigo 50, inciso VII, artigo 54 e artigo 55.

¹⁵⁸ Na justificativa do Projeto de Lei do Senado n.º 349, de 2015, o senador Antonio Anastasia acolheu as diretrizes propostas pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto para neutralizar importantes fatores de distorção da atividade jurídico-decisória pública que podem ser assim resumidas:

A aplicação do princípio da confiança legítima pressupõe um ato estatal concreto apto a gerar uma expectativa legítima no indivíduo. Para Luís Roberto Barroso a expectativa será legítima quando presentes três requisitos. Deve, primeiramente, originar-se de um comportamento estatal objetivamente considerado, ou seja, não ser fruto da esperança depositada em um mero discurso político proferido. Além disso, a conduta estatal que a gerou deve perdurar razoavelmente no tempo, de modo a ser descrita como consistente e transmitir a ideia de certa estabilidade. Por fim, deve-se avaliar se o particular podia ou não razoavelmente prever o risco da futura modificação do ato do Poder Público.¹⁵⁹

De fato, para que a Administração alcance os fins delimitados pelo interesse público, sem gerar instabilidades sociais, a preservação da segurança jurídica é condição de legalidade e legitimidade do exercício da função administrativa. Na medida em que sejam definidos os meios e fixadas as balizas, evitam-se surpresas e abusos, aumentando-se a chance de alcançar-se resultados coerentes com a ordem social e jurídica.¹⁶⁰

Desse modo, duas premissas se tornam essenciais. Primeiramente, os acordos não devem ser vistos como instrumentos que se prestam a substituir de maneira ampla e irrestrita as sanções que normalmente estão previstas nas diversas esferas de responsabilização. Uma tal extensão irrestrita no seu uso desvirtuaria o sentido do instituto, cuja necessidade e adequação devem ser aferidas caso a caso. Em segundo lugar, as exigências quanto aos contornos, objetivos e limites específicos dos acordos devem ser consideradas ainda mais relevantes na seara administrativa, especialmente quando pretendida a extensão e projeção de efeitos a outras esferas.¹⁶¹

De modo a incrementar a segurança jurídica, assegurada constitucionalmente, os órgãos envolvidos devem pautar sua atuação nos princípios da visibilidade e da transparência,

(i) Consagram alguns novos princípios gerais a serem observados pelas autoridades nas decisões baseadas em normas indeterminadas (arts. 20 e 21); (ii) Conferem aos particulares o direito à transição adequada quando da criação de novas situações jurídicas passivas (art. 22); (iii) Estabelecem o regime jurídico para negociação entre autoridades públicas e particulares (art. 23); (iv) Criam a ação civil pública declaratória de validade, com efeito erga omnes, para dar estabilidade a atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas (art. 24); (v) Impedem a invalidação de atos em geral por mudança de orientação (art. 25); (vi) Disciplinam os efeitos da invalidação de atos em geral, para torná-los mais justos (art. 26); (vii) Impedem a responsabilização injusta de autoridade em caso de revisão de suas decisões (art. 27); (viii) Impõem a consulta pública obrigatória para a edição de regulamentos administrativos (art. 28); e: (viii) Determinam a compensação, dentro dos processos, de benefícios ou prejuízos injustos gerados para os envolvidos (art. 29).

¹⁵⁹ BARROSO, Luís Roberto. Em algum lugar do passado: segurança jurídica, direito intertemporal e o novo Código Civil. In: **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro; São Paulo; Recife: Renovar, 2005. Tomo III. p.131-165. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/arquivo_artigo/art_03-10-02.htm>. Acesso em: 19 out. 2020.

¹⁶⁰ FORTINI, Cristiana; BUENO, Amaral Roque. A amplitude da segurança jurídica no processo administrativo correlacionada aos efeitos da Lei n.º 13.655/18. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (Coords.). **Processo administrativo brasileiro**: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo. Belo Horizonte: Forum, 2020.

¹⁶¹ Idem.

inclusive quanto aos acordos anteriormente firmados. Ainda que órgãos reguladores, especialmente aqueles que lidam no sistema financeiro atuem mais adstritos à legalidade, o estabelecimento de canais de comunicação ágeis e transparentes podem conferir maior segurança ao instrumento.

A troca de informações de modo transparente, observadas as regras atinentes ao sigilo de propostas de acordos ainda não formalizados, já desde a etapa da negociação do acordo na esfera administrativa, também se mostra essencial. Não só porque podem ser negociadas cláusulas cujos efeitos sejam mais abrangentes, com a concordância dos órgãos envolvidos, como porque dão maior previsibilidade as medidas que podem ser perseguidas em outras esferas de responsabilização. Essa é também a visão do Ministério Público Federal, que reconhece que a interpretação da base negocial da colaboração deve prestigiar o fundamento de viabilidade, que inclui a previsibilidade das consequências, boa fé no uso da prova oferecida, transparência e segurança jurídica.¹⁶² Daí a necessidade da adoção de parâmetros e critérios que sejam racionalmente mais rastreáveis pela sociedade e pelos administrados.

Mas antes de apontar esses possíveis parâmetros, importante verificar como os órgãos com atribuição para a celebração desses instrumentos, ou, de algum modo, envolvidos no seu controle, têm pautado sua atuação. Nesse sentido, a seção seguinte objetiva apresentar algumas características desses órgãos, e avançar na pesquisa empírica, identificando todos os acordos de leniência até agora celebrados desde a edição da Lei Anticorrupção em 2013, pela Controladoria-Geral da União e pelo Ministério Público Federal.

A ideia é proceder a uma sistematização dos acordos de leniência celebrados na esfera federal, identificando as cláusulas mais comuns e sua evolução ao longo dos anos, em especial, no que tange à adesão de pessoas físicas e outros órgãos aos acordos, e quanto aos efeitos que podem produzir em outras esferas sancionadoras.

¹⁶² “Além das implicações concretas das distintas competências funcionais e sua interação na repressão aos desvios contra o erário e a Administração Pública, importa frisar, por oportuno, que a concorrência institucional nas esferas punitivas existem no ordenamento jurídico brasileiro para que disto resultem consequências salutares: redução da possibilidade de captura dos reguladores e fiscais por sua clientela, ampliação das redes de atuação estatal no tema, diversificação das perspectivas de sancionamento, e ampliação dos meios à disposição do Estado para cumprir suas funções, sobretudo em matéria cada vez mais complexa, como a que envolve ilícitos organizacionais. Justamente por isto, a múltipla incidência de sanções e a pluralidade de competências não podem ser desvirtuadas, ensejando a obtenção de resultados contrários aos valores que as inspiram e fundamentam. Tal efeito inverso ao pretendido seria logicamente insustentável, socialmente injusto e politicamente ilegítimo. Daí, por todo o exposto, ser inadmissível que, através de interpretações desarrazoadas, sejam gerados mais riscos ao uso do instituto da leniência, pela falta de adequada e integral cooperação interinstitucional interna ao funcionamento do Estado no combate à corrupção.” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Estudo Técnico n.º 01/2017**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo-tecnico/doc/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2020).

3 OS ACORDOS NO CONTEXTO DOS DIFERENTES ÓRGÃOS

Estudos na área das ciências sociais¹⁶³ apontam que a expansão do controle da atividade administrativa no Brasil operou-se em três dimensões diferentes. A primeira, relativa à multiplicação dos canais de controle, seja pelo fortalecimento de instituições como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, a introdução de novas instituições de controle, como o *ombudsman* e as ouvidorias públicas, seja pela mudança de perfil de algumas instituições já existentes. Numa segunda dimensão, com o aumento do controle em função da valorização do tema no sistema político-administrativo, o que redundou na criação de mais canais de controle horizontal e vertical. Em uma terceira vertente, as dimensões de controle se ampliaram com a inclusão de novos critérios mais abrangentes de avaliação da atuação, não apenas pautados na legalidade, mas em critérios de eficiência e eficácia.

Dentre as instituições incumbidas do controle da atuação administrativa no Brasil, destacam-se o Ministério Público Federal (MPF), a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), além do Poder Judiciário.

A partir da Constituição de 1988 referidos órgãos de controle e instituições passaram a ter um importante papel na elaboração, interpretação e aplicação das políticas públicas. Esse fenômeno, aliado ao incremento da consensualidade, como já destacado na introdução, se, por um lado, possibilitou uma atuação mais ágil no campo sancionador, por outro, trouxe alguns questionamentos quanto ao papel e o limite da atuação das diversas instituições no âmbito dos acordos. Trouxe à tona, igualmente, discussões em torno da necessidade de uma melhor articulação e coordenação interinstitucional, de modo a superar alguns dos problemas inerentes à multiplicidade institucional prevalente no Brasil.

Em relação ao Ministério Público não raro questiona-se sua própria legitimidade à propositura e formalização de acordos e sua excessiva discricionariedade na elaboração de suas cláusulas e obrigações. Discute-se, igualmente, a forma como vem sendo formalizados esses acordos no contexto de grandes operações e os problemas decorrentes da falta de critérios que possibilitem uma maior *accountability* pela sociedade em relação aos parâmetros e medidas inerentes a esses instrumentos.

¹⁶³ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

Em relação ao TCU, do mesmo modo, alega-se que o exercício de um controle cada vez mais amplo e, com suporte em auditorias operacionais, pode elevá-lo à uma posição de preponderância em relação aos próprios órgãos reguladores, com evidentes riscos à atuação da administração como um todo. O TCU tem se valido da prerrogativa de revisar os valores das multas negociadas e estabelecidas nos acordos firmados por outros órgãos de controle, como o MPF e a CGU, o que tem colocado em dúvida a eficácia dos referidos instrumentos.¹⁶⁴

Tudo isso, sem ignorar as questões envolvendo as relações que se estabelecem entre os órgãos de controle e órgãos reguladores entre si e entre uns com os outros. Não raro, no contexto dos acordos de leniência emergem conflitos entre os diversos órgãos com competência em relação às condutas objeto de determinado acordo. Em 2016 o então Ministro da Transparência, Torquato Jardim, ao participar de reunião promovida pelo CESA (Centro de Estudos das Sociedades de Advogados), afirmou que um dos motivos do impasse em relação aos acordos de leniência é que cada instituição envolvida a aplica de determinada forma: a Controladoria-Geral da União pode abrandar multas ou atenuar a proibição de que a empresa envolvida feche novos contratos com a administração pública, enquanto a AGU tenta ressarcir os cofres públicos e o MPF quer responsabilizar os envolvidos.¹⁶⁵

Várias iniciativas já vem sendo adotadas por essas instituições visando uma maior coordenação, tanto no campo interno, como no externo. Desse modo é importante que se compreenda como se estruturam, as questões que vem sendo discutidas no âmbito de cada instituição, a regulamentação por elas adotada e alguns dos resultados já alcançados.

3.1 A atuação da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao

¹⁶⁴ Em recente artigo, representantes do Observatório do TCU da FGV Direito SP e SBDP propuseram uma série de perguntas ao então candidato ao cargo de ministro do TCU, Jorge Oliveira, agora já aprovado para o cargo. Dentre as questões propostas uma diretamente relacionada à eficácia dos acordos de leniência firmados por outros órgãos de controle ante o poder de revisão das multas pelo TCU. (OBSERVATORIO DO TCU DA FGV DIREITO SP E SBDP. O que perguntar ao indicado a ministro do TCU em sua sabatina?: carta do Observatório do TCU ao Senado Federal. **Jota**, 19 out. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/indicado-ministro-tcu-sabatina-19102020>>. Acesso em: 07 out. 2020).

¹⁶⁵ TENTATIVA DIPLOMÁTICA. Descompasso entre MPF, CGU e AGU ainda freia leniência na “lava jato” **Consultor Jurídico**, 22 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-22/descompasso-entre-mpf-cgu-agu-freia-leniencia-lava-jato>> Acesso em: 25 set. 2020.

incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Exerce, também, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária. Sua missão, segundo informações extraídas de seu *site* oficial, é elevar a credibilidade do Estado, por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.¹⁶⁶

No cumprimento da terceira dessas missões foi-lhe outorgada pela Lei n.º 12.846/2013, a atribuição para a celebração de acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, ficando a cargo dos Poderes Executivos estaduais e municipais a definição quanto à autoridade competente para a sua formalização nas respectivas esferas de competências. Dentre as vantagens deles decorrentes para a Administração Pública, a própria CGU indica a alavancagem investigativa, o aumento dos indicadores de recuperação de ativos, a mudança de comportamento das empresas na relação entre o privado e o público e a economia de esforços para a União em termos de dispêndio de recursos financeiros e de pessoal.¹⁶⁷

O Decreto n.º 8.420/2015, regulamentando a Lei Anticorrupção, prevê em seu artigo 37, inciso IV, a obrigação de inclusão nos acordos de leniência firmados pela CGU de cláusula que verse sobre a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade. Em 2018 essa obrigação foi estendida aos entes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Trata-se do guia prático elaborado pelo Ministério da Transparência e pela CGU indicando o que as organizações públicas devem cumprir para se adequarem às orientações contidas nos artigos 19 e 20 do Decreto n.º 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017, voltadas à adoção pelos órgãos e entidades da administração pública federal de procedimentos de estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade.¹⁶⁸

Já à Advocacia-Geral da União (AGU), cabe, por força das disposições contidas no artigo 131 da Constituição Federal, não só a representação judicial e extrajudicial da União, como o desempenho de atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

¹⁶⁶ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Institucional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 25 set. 2020.

¹⁶⁷ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Vantagens**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordo-leniencia/vantagens>>. Acesso em: 22 set. 2020.

¹⁶⁸ MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia prático de implementação de programas de integridade pública**: orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2020.

Incumbe-lhe, igualmente, a propositura de ações de cobrança e de improbidade, inclusive aquelas previstas no artigo 19 da Lei Anticorrupção. Ao Advogado-Geral da União compete desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos do artigo 4.º da Lei Complementar n.º 73/1993.

À vista de tais atribuições, desde 2016 a Portaria Interministerial n.º 2.278/2016 já dispõe sobre os procedimentos para a celebração de acordos de leniência de forma conjunta pela CGU com a AGU. A Portaria CGU n.º 1.089/2018¹⁶⁹ estabelece também orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade. O modelo proposto pela CGU tem como principais instrumentos a gestão baseada na ética, a capacitação dos servidores, o fortalecimento dos controles internos, a transparência ativa, o tratamento do conflito de interesses e nepotismo, o tratamento de denúncias e a existência de unidade de responsabilização de servidores e empresas.

3.1.1 Acordos de leniência já celebrados

Até dezembro de 2019 a CGU, em conjunto com a AGU, assinou 12 (doze) acordos de leniência com empresas investigadas pela prática de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção e de ilícitos administrativos previstos na Lei de Licitações, com retorno aos cofres públicos de um montante aproximado de 13,67 bilhões.¹⁷⁰

Quando da apresentação dos diferentes programas de leniência neste trabalho, optou-se por fazê-lo a partir da identificação: (i) dos legitimados aos acordos, (ii) dos requisitos à sua celebração; (iii) dos efeitos administrativos produzidos e (iv) das normas inseridas nas respectivas leis contendo previsões referentes a outros órgãos e esferas de responsabilização.

Partindo-se, pois, desses mesmos critérios, buscou-se analisar todos os acordos firmados pela CGU desde a edição da lei anticorrupção, de modo a identificar as previsões

¹⁶⁹ Em seu art. 19, o Decreto n.º 9.203 estabelece que os órgãos e entidades públicas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão instituir programas de integridade em suas organizações, estruturados nos seguintes eixos: (i) comprometimento e apoio da alta administração; (ii) existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; (iii) análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e (iv) monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

¹⁷⁰ Informação disponível em CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Acordo de leniência**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>>. Acesso em: 22 set. 2020.

que normalmente integram tais instrumentos e quais os parâmetros adotados nos acordos já firmados e disponíveis para consulta.

Para tanto, pesquisou-se o *site* eletrônico da CGU¹⁷¹, no qual foi possível identificar as informações detalhadas e os termos assinados referentes a cada acordo através das seguintes opções dentro do próprio *site*: “Assuntos”, “Responsabilização de Empresas”, Lei Anticorrupção” e “Acordo de Leniência”, exatamente nessa ordem.

Dos 12 (doze) acordos identificados, todos firmados em conjunto com a AGU, apenas o termo assinado pela empresa *Car Rental Systems do Brasil*, encontra-se sob sigilo, pelo que não foi possível acessar as suas informações. Para consulta aos demais acordos e os eventuais termos aditivos, selecionou-se cada uma das empresas, obtendo-se a íntegra dos seus termos, preservado o sigilo de algumas informações, que encontram-se tarjadas de preto.

Em seguida, procedeu-se à análise comparativa das cláusulas, considerado o objeto identificado em cada uma delas. Como a maior parte segue um padrão e está presente em todos os acordos, optou-se, em relação a elas, por ressaltar apenas as divergências pontualmente identificadas. Com relação aos efeitos produzidos na esfera administrativa e em outras esferas de atuação, foram elaborados quadros identificando os efeitos decorrentes da própria Lei Anticorrupção, da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei de Licitações, que visam tornar mais claras as diferentes previsões identificadas nos instrumentos consultados.

Observa-se, desde já, que apesar da Lei Anticorrupção ser do ano de 2013, somente em julho de 2017 foi formalizado o primeiro acordo de leniência pela CGU com a empresa UTC, tendo o último sido celebrado em novembro de 2019, com a empresa OAS.

O acordo da SBM Offshore é o que mais difere dos demais, até porque possui a Petrobrás como interveniente e foi firmado em parte em moeda estrangeira. Foge, dessa maneira, à forma dos outros acordos, contendo cláusulas específicas, com a previsão da atuação dessa interveniente em relação às responsáveis colaboradoras. Os acordos firmados com as empresas Braskem, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Odebrecht preveem o aproveitamento de pagamentos realizados no âmbito de acordos firmados por essas empresas com o MPF. O acordo da Bilfinger foi celebrado em moeda estrangeira.¹⁷²

De 2018 em diante foi observado um incremento no número de acordos formalizados pela CGU e atualmente, segundo informações contidas na página oficial do órgão, existem 22

¹⁷¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br>>. Acesso em: 22 set. 2020.

¹⁷² CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Acordo de leniência**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptcao/acordo-leniencia>>. Acesso em: 22 set. 2020.

(vinte e dois) termos em andamento, quase o dobro, portanto, dos acordos firmados desde a edição da lei anticorrupção em 2013.¹⁷³

Todos os acordos possuem como fundamento comum os seguintes dispositivos legais: artigos 16 e 17 da Lei n.º 12.846/2013, art. 28 do Decreto n.º 8.420/2015, art. 1.º, VIII e art. 5.º, §6.º da Lei n.º 7.347/1985, art. 1.º da Lei n.º 9.469/1997, Decreto n.º 3.678/2000, Decreto n.º 4.410/2002, Decreto n.º 5.687/2006, Lei n.º 8.429/1992, Lei n.º 13.140/2015 e Portaria Interministerial CGU/AGU n.º 2.278/2016.¹⁷⁴ De se acrescentar, ainda, que apenas nos acordos firmados pelas empresas UTC, Bilfinger, MullenLowe e SBM Offshore não há subcláusula relativa às justificativas quanto ao atendimento do interesse público nos acordos.

Nota-se, ainda, que a grande maioria dos acordos, salvo o da SBM, dispõe sobre a declaração de livre e espontânea vontade quanto ao comparecimento das responsáveis colaboradoras à CGU para propor a celebração do acordo de leniência, nos termos do art. 30, §1.º do Decreto n.º 8.420/2015. Alguns acordos possuem subcláusula no sentido de que o “Memorando de Entendimentos” deixará de produzir efeitos, restando extinto para todos os fins legais, a partir da assinatura do acordo (Braskem, Camargo Corrêa, Technip, Nova Participações e OAS).

Apenas os acordos celebrados pelas empresas Mullenlowe, Odebrecht, Braskem, Technip Brasil e Camargo Corrêa não dispõem expressamente sobre a instauração de processo administrativo de responsabilização para apurar os atos lesivos. Determinam, contudo, que as instituições celebrantes verifiquem a presença de todos os elementos legais e regulamentares para a celebração do acordo.

Identificou-se, também, dentre as cláusulas padrão, a declaração de que o acordo constitui-se um título executivo extrajudicial, podendo a AGU executar em juízo o cumprimento das obrigações assumidas pelas responsáveis colaboradoras nos termos das previsões contidas nos artigos 5.º, §6.º da Lei n.º 7.347/1985 e 784, II e IV, do Código de Processo Civil.

¹⁷³ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Acordo de leniência**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>>. Acesso em: 22 set. 2020.

¹⁷⁴ Os acordos mais recentes (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Braskem, Technip, Camargo Corrêa, Nova Participações e OAS) acrescentam a esses fundamentos o art. 4.º-A da Lei n.º 9.469/1997, os princípios expressos no art. 3.º, §§2.º e 3.º, da Lei n.º 13.105/2015, o art. 131 da CRFB, a LC n.º 73/1993, que remetem, em síntese, à possibilidade de celebração de acordo na seara administrativa.

A - Partes e possibilidade de adesão de terceiros

Quanto às instituições celebrantes e responsáveis colaboradoras, é possível observar a presença de mais partes celebrantes¹⁷⁵ e intervenientes nos acordos mais recentes. O MPF, ora integra o acordo como “interveniente anuente”, como no caso da Mullenlowe, ora como interveniente-garantidor em conjunto com as pessoas físicas relacionadas ao anexo VII que são “intervenientes anuentes” no acordo da Odebrecht. A Petrobrás, do mesmo modo, figura como “parte interveniente” no acordo da SBM e da Andrade Gutierrez e também como “interveniente anuente” no último caso.

Em todos os acordos celebrados pela CGU, é assegurado, do mesmo modo, o sigilo das informações contidas no acordo nas hipóteses em que sua divulgação possa causar prejuízo às investigações em processos administrativos ou judiciais, cíveis ou criminais. Nas demais hipóteses o acordo será de acesso público após a assinatura, nos termos do art. 16, §6.º e do art. 22, §3.º, ambos da Lei n.º 12.846/2013. As instituições celebrantes se comprometem a preservar, contudo, a confidencialidade das informações e documentos que estejam compreendidos pelo sigilo comercial das responsáveis colaboradoras, sendo vedada sua divulgação ou compartilhamento, sob pena de descumprimento e rescisão do acordo e imposição das penalidades administrativas, civis e criminais previstas na lei, ressalvado o compartilhamento com autoridades públicas autorizadas.

Os acordos das empresas Braskem¹⁷⁶, Nova Participações e OAS acrescentam que os anexos serão divulgados a critério das instituições celebrantes, sem a necessidade de anuência das respectivas colaboradoras. O acordo da Camargo Corrêa acrescenta que a confidencialidade também será preservada quando a informação estiver compreendida pelo sigilo fiscal. Apenas os acordos das empresas Andrade Gutierrez e Camargo Correa contém previsão no sentido de que os documentos e provas só podem ser compartilhados pelas instituições celebrantes com outra autoridade nacional ou estrangeira mediante adesão da autoridade nos termos e condições do acordo. O da SBM, por sua vez, dispõe que documentos e informações fornecidos pelas responsáveis colaboradoras serão de acesso restrito até o momento da apresentação de medidas cautelares, denúncias e/ou ações cíveis em relação a pessoas físicas ou jurídicas que

¹⁷⁵ Embora o Ministério da Transparência figure como parte celebrante em alguns acordos, somente nos das empresas MullenLowe e Bilfinger há previsão do acompanhamento conjunto daquele Ministério e da CGU quanto ao seu cumprimento. Nos acordos das empresas Nova Participações e OAS esse cumprimento é acompanhado por equipe da Diretoria de Acordos de Leniência da Secretaria de Combate à Corrupção, conjuntamente com equipe do Departamento de Patrimônio Público e Probidade da Procuradoria-Geral da União.

¹⁷⁶ O acordo da Braskem prevê que por se tratar de companhia de capital aberto, tem a obrigação de divulgar ao mercado fatos relevantes, segundo a CVM, o que não implicará em violação do dever de sigilo, sendo vedada a divulgação de algumas informações constantes nos anexos, bem como deverá comunicar o teor da divulgação previamente às responsáveis colaboradoras.

venham a ser reveladas como responsáveis por infrações e ilícitos cíveis ou criminais em virtude da colaboração ora prestada.¹⁷⁷

Quanto à possibilidade de adesão de terceiros, os primeiros acordos firmados com as empresas UTC Participações, Bilfinger, Mullenlowe e SBM não possuem essa previsão. Já os acordos mais recentes estabelecem as situações de adesão obrigatória ou facultativa de terceiros.

Os da Odebrecht, da Andrade Gutierrez e da Camargo Corrêa preveem a necessidade de adesão no prazo de até 2 (dois) anos de empresas públicas e sociedades de economia mista federais, como condição ao repasse de valores recebidos no âmbito do acordo pelas instituições celebrantes e o compartilhamento de informações e documentos sobre os fatos objeto do mesmo. O da Andrade Gutierrez também prevê que autoridades nacionais ou estrangeiras deverão aderir ao acordo para que informações e documentos produzidos pelas responsáveis colaboradoras possam ser compartilhados pelas instituições celebrantes. Prevê, ainda, a possibilidade de adesão de outras empresas do grupo econômico das responsáveis colaboradoras e da interveniente anuente no prazo de 2 (dois) anos contados da assinatura, desde que demonstrem pertinência entre seu objeto social e os fatos descritos nos anexos do acordo. Aquelas que não demonstrarem pertinência, poderão aderir ao acordo na condição de intervenientes anuentes aderentes.

Os termos da Odebrecht e da Braskem dispõem que pessoas físicas, prepostos e ex-prepostos, poderão aderir ao acordo no prazo de 60 (sessenta) dias contados da sua celebração. O da Camargo Corrêa também prevê a possibilidade de adesão de pessoas físicas que tiverem firmado acordo de colaboração premiada homologado judicialmente e/ou aderido a acordos de leniência firmados com o CADE. O acordo da Nova Participações apenas prevê a adesão de pessoas físicas no prazo de 30 (trinta) dias a partir da celebração do acordo, acrescentando que deverão outorgar garantias complementares, caso as garantias prestadas pelas responsáveis colaboradoras não alcancem um valor estipulado. Estabelece, ainda, que pessoas físicas que mantiveram relação direta de gestão das pessoas jurídicas listadas na cláusula 1.2 também poderão aderir ao acordo se presentes cumulativamente algumas condições estipuladas no instrumento. O da OAS, por sua vez, prevê a adesão de pessoas físicas no prazo de 90 (noventa) dias a contar da celebração do acordo e de pessoas físicas que mantiveram relação de gestão das pessoas jurídicas listadas na cláusula 1.1.3 que preencham algumas condições presentes no acordo.

O acordo da Technip, diferentemente dos demais, trata da possibilidade de adesão de pessoas jurídicas lesadas, a quem poderão ser encaminhados, respeitados os termos de

¹⁷⁷ Tal como o acordo da Mullenlowe estabelece, ainda, que o acesso ao acordo, ao anexo III e a todos os documentos só poderá ser dado a terceiros investigados com o objetivo de apresentar defesa e assegurar o exercício do direito ao devido processo legal.

confidencialidade, elementos de prova utilizados pelas instituições celebrantes para subsidiar eventuais procedimentos internos e judiciais de apuração de danos na execução dos contratos e responsabilidades de agentes públicos.

Os dados relativos a todos os acordos firmados até outubro de 2020, com a identificação das partes celebrantes, data de assinatura e previsões quanto à possibilidade de adesão de terceiros aos instrumentos, encontram-se sintetizados no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 - Acordos CGU - partes e possibilidades de adesão

Identificação dos acordos	Partes que celebraram o acordo	Data de assinatura	Possibilidade de adesão de terceiros
UTC Participações	Ministério da Transparência, CGU, AGU, UTC Engenharia S/A, CONSTRAN S/A – Construções e Comércio e UTC Participações S/A	10/07/2017	Não prevê
Bilfinger	Ministério da Transparência, CGU, AGU e Bilfinger Maschinenbau GmbH & Co KG	14/08/2017	Não prevê
MullenLowe	Ministério da Transparência, CGU, AGU, MPF, MullenLowe Brasil, FCB Brasil e IPG - The Interpublic Group Of Companies, Inc	13/04/2018	Não prevê
Odebrecht	Ministério da Transparência, CGU, AGU e Odebrecht S/A	09/07/2018	Pessoas físicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais
SBM	Ministério da Transparência, CGU, AGU, Petrobrás, SBM Offshore N.V. e SBM Holding INC. S.A.	26/07/2018	Não prevê
Andrade Gutierrez	Ministério da Transparência, CGU, AGU, Andrade Gutierrez Engenharia S/A, Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S/A e Andrade Gutierrez S/A	18/12/2018	Empresas públicas e sociedades de economia mista federais, autoridades nacionais ou estrangeiras, demais empresas do grupo econômico
Braskem	CGU, AGU e Braskem S/A	31/05/2019	Pessoas físicas
Technip	CGU, AGU, MPF, Departamento de Justiça Norte-Americano, Technip Brasil – Engenharia, Instalações e Apoio Marítimo Ltda., e Flexibras Tubos Flexíveis Ltda.	25/06/2019	Pessoas jurídicas lesadas
Camargo Corrêa	CGU, AGU, Camargo Corrêa Construções e Participações S/A, Construções e Comércio Camargo Correa S/A (CCCC) e MOVER Participações (antiga Camargo Correa S/A)	31/07/2019	Pessoas físicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais
Nova Participações	CGU, AGU, Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A., Nova Engevix Construções e Montagens S.A, Infravix Participações S.A., Ecovix Construções Oceânicas S/A e Nova Participações S.A.	12/11/2019	Pessoas físicas
OAS	CGU, AGU, Construtora Oas S.A. – Em Recuperação Judicial, Coesa Engenharia Ltda, Oas Logística E Comércio Exterior S.A, Oas Óleo E Gás S.A., Oas Empreendimentos S.A. – Em Recuperação Judicial, Oas Defesa S.A, Oas Energy GmbH, Oas African Investments Ltda, Oas Central America Investing Limited (BVI), Oas S.A. – Em Recuperação Judicial	14/11/2019	Pessoas físicas

Fonte: Elaboração do autor (2020).

B - Compromissos assumidos pelas colaboradoras

Todos os termos ressaltam a concordância das responsáveis colaboradoras quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei n.º 12.846/2013, que serão avaliados objetivamente pelas instituições celebrantes, e com a adoção de critérios de eficiência para cálculo dos valores a serem pagos. (art. 28 e 30 do Decreto n.º 8.420/2015).

As responsáveis colaboradoras assumem a responsabilidade objetiva pela prática dos atos lesivos descritos nos anexos do cada instrumento, nos termos dos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 12.846/2013. Em relação à responsabilidade pelo cumprimento das obrigações, a regra é a de que aqueles que assumirem a responsabilidade pelas práticas dos atos e condutas ilícitas deverão assumir a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações geradas pelos danos e prejuízos causados. Há algumas exceções, contudo. No caso do acordo da UTC, a *holding* do grupo assume a responsabilidade pelo cumprimento integral das obrigações e no acordo da OAS, a *holding* assume o compromisso de pagar integralmente o valor devido. Em outros instrumentos estabelece-se a responsabilidade solidária, como ocorre nos acordos da Mullenlowe, Nova Participações e Andrade Gutierrez.¹⁷⁸

Em todos os termos, com exceção dos da Bilfinger e da Mullenlowe, além da menção de que da colaboração deverá resultar a célere obtenção de informações e documentos que comprovem o ilícito, existe disposição de que as responsáveis colaboradoras declaram que não omitiram, dolosamente, documentos e fatos de seu conhecimento, relacionados aos atos lesivos do acordo. Na hipótese de serem sonegados, comprovada e dolosamente, informações ou documentos relativos à prática de condutas irregulares elencados no acordo ou praticados em outros contratos com a administração pública, o acordo poderá ser resilido (UTC Participações, Andrade Gutierrez e Braskem) ou rescindido pelas instituições celebrantes.

Para fins de cessação de envolvimento nas práticas ilegais, todos os acordos possuem as mesmas medidas, quais sejam: cessar os pagamentos indevidos, investigar atos ilícitos por investigação interna e afastar dirigentes e empregados envolvidos na prática dos atos ilícitos.¹⁷⁹

¹⁷⁸ No da Mullenlowe a responsável solidária pelos atos ilícitos será a controladora das responsáveis colaboradoras, ficando sua responsabilidade restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado. O acordo da Andrade Gutierrez dispõe que a segunda responsável colaboradora assume sua responsabilidade pela prática dos atos lesivos e garante todos os pagamentos, mas se houver adesão das empresas do grupo econômico ao acordo, com comprovação de participação no ilícito, estas assumirão corresponsabilidade pelos ilícitos, condição de fiadoras e devedoras solidárias pelas obrigações. Já no acordo da Nova Participações, apesar da terceira responsável colaboradora não assumir participação nos ilícitos, assume responsabilidade pelo cumprimento das obrigações pactuadas no acordo, figurando como devedora solidária para pagar integralmente o valor do acordo.

¹⁷⁹ Salvo os acordos da Braskem, Nova Participações e OAS que não apresentam essa última medida, mas acrescentam nessa cláusula disposição sobre o programa de integridade e o afastamento de processos licitatórios e de renovação de contratações irregulares.

O acordo da Odebrecht acrescenta a celebração de acordo com o MPF, com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos e com a Procuradoria-Geral da Suíça e o da Braskem dispõe sobre a celebração de acordo de leniência com o MPF. O da SBM descreve detalhadamente todo o procedimento pelo qual se deu a investigação interna e a celebração de acordos com o *Openbaar Ministerie* (em relação a práticas comerciais indevidas na Guiné Equatorial, Angola e Brasil) e com o Departamento de Justiça Americano e o da Mullenlowe apresenta duas listas extensas de medidas a serem adotadas para cessar o envolvimento na infração e impedir sua continuidade, uma referente à própria responsável colaboradora, e outra, referente à responsável colaboradora FCB Brasil.

Todos os instrumentos estabelecem o compromisso das responsáveis colaboradoras de continuar colaborando de forma plena e permanente na investigação e nos processos e de comparecer às instituições celebrantes ou órgãos judiciais e de controle sempre que solicitadas, nos termos do art. 16, §1.º, III da Lei n.º 12.846/2013. É também assegurada a licitude das provas utilizadas e a autorização de utilização de tais provas nas esferas de atuação das instituições celebrantes.

Apesar de os acordos da Mullenlowe e da SBM apresentarem cláusula com nomenclatura diferente, é possível encontrar em todos os outros instrumentos cláusulas referentes ao ressarcimento e pagamento da dívida. As responsáveis colaboradoras ou as *holdings* assumem o compromisso de pagar integralmente o valor da dívida, na forma disciplinada no acordo e mediante garantias relativas ao cumprimento das obrigações assumidas.¹⁸⁰

Quanto ao programa de integridade, foi possível identificar também a presença em todos os termos, de reconhecimento pelas responsáveis colaboradoras da necessidade de aperfeiçoamento de seus programas de integridade para adaptá-los às disposições dos artigos 41 e 42 do Decreto n.º 8.420/2015, implementando medidas cabíveis para atender as recomendações das instituições celebrantes, de maneira que o programa não seja reprovado injustificadamente.¹⁸¹

Quanto ao monitoramento do programa de integridade, há também a previsão de que a CGU o fará, mediante procedimentos estabelecidos em cláusula própria, durante o período do

¹⁸⁰ Quanto às garantias para adimplemento do acordo, apesar das empresas Nova Participações e OAS as inserirem na cláusula de ressarcimento ao patrimônio público, os demais acordos de leniência possuem cláusula específica que prevê fiador ou garantia real ou ambos, para assegurar o cumprimento das obrigações.

¹⁸¹ Apenas o acordo da UTC não descreve o procedimento de aperfeiçoamento do programa de integridade com os devidos prazos. Os das empresas Nova Participações e OAS possuem obrigatoriedade de uma auditoria externa contábil com a elaboração de relatório e parecer, para que seja avaliada a estrutura, o processo de implantação e a consistência dos dados gerados pelos sistemas informatizados usados pela empresa. Os da Odebrecht, Braskem, Camargo Corrêa, Nova Participações e OAS exigem, ainda, a obtenção de uma certificação internacional de conformidade e integridade (ISO 37001), concedida pelo INMETRO.

acordo ou por período fixo, através de relatórios periódicos, ações de supervisão, solicitação de informações e verificação *in loco*, conforme dispõe o art. 42 do Decreto n.º 8.420/2015, podendo convocar representantes das responsáveis colaboradoras para esclarecer pontos do programa que apresentarem alguma divergência ou confusão. Os acordos das empresas UTC Participações, Bilfinger, Mullenlowe, SBM, Technip, Nova Participações e OAS preveem a instauração de um processo administrativo específico para fins desse monitoramento.

Quanto ao prazo de monitoramento do programa de integridade, os acordos da Bilfinger e da Mullenlowe fixam um prazo de dois anos, enquanto os demais preveem que o monitoramento será feito durante todo o período de vigência do acordo de leniência. Os acordos da Odebrecht, SBM, Andrade Gutierrez, Braskem, Camargo Corrêa, Nova Participações e OAS acrescentam que os relatórios semestrais devem ser submetidos à CGU durante 3 anos, com exceção da Technip, Bilfinger e da Mullenlowe que fixam o prazo de 2 (dois) anos para o envio dos mesmos. Os da Braskem, Nova Participações e OAS dispõem também sobre a prorrogação excepcional de prazo para entrega de relatórios semestrais.¹⁸²

Quanto ao pagamento a ser realizado pelas responsáveis colaboradoras ou suas *holdings*, verificou-se que apenas os acordos da Mullenlowe e da SBM não dispõem nessa cláusula que em caso de inadimplemento, total ou parcial, a dívida será considerada vencida em sua integralidade e que a intenção de antecipação de pagamento das parcelas da dívida deverá ser manifestada à CGU.¹⁸³

O quadro 2 abaixo sistematiza algumas das informações extraídas dos instrumentos analisados, quanto aos valores a serem pagos, sua distribuição entre os lesados e as situações que ensejam a compensação ou abatimento dos valores devidos no acordo celebrado com valores ou obrigações previstas em outros acordos e perante outras autoridades, inclusive estrangeiras.

¹⁸² Apenas alguns acordos preveem nessa cláusula referente ao monitoramento do programa de integridade a consequência do não cumprimento das medidas de aprimoramento do programa. O da UTC estabelece que o acordo poderá ser declarado resilido, enquanto o acordo da Technip dispõe que poderá ser rescindido. Os acordos da Nova Participações e da OAS dispõem que o não cumprimento dos prazos do monitoramento será considerado mera irregularidade e será registrado em seus processos administrativos e em certidões, com comunicação ao ente lesado.

¹⁸³ Os acordos da UTC, Odebrecht e Technip possuem subcláusula no sentido de que o parcelamento será considerado para fins de pagamento tempestivo, enquanto os acordos da Andrade Gutierrez, da Odebrecht, da Technip, Camargo Corrêa Nova Participações e OAS dispõem que as responsáveis colaboradoras não deverão se sujeitar ao pagamento em duplicidade. Se referem também, com exceção dos dois últimos, à distribuição de lucros e dividendos enquanto não forem pagos integralmente os valores das prestações devidas.

Quadro 2 - Valores estipulados e forma de distribuição

continua

Identificação dos acordos	Valor devido no acordo	Distribuição do valor devido	Possibilidade de dedução de valor previsto em:
UTC Participações	Valor total de R\$ 574.658.165,21	Não dispõe	Transferência à Petrobrás do valor de R\$ 40.800.000,00 previsto na colaboração premiada firmada com o MPF
Bilfinger	Valor total de 2.658.169,06 Euros	<ul style="list-style-type: none"> - 54.643,11 Euros a título de multa da Lei n.º 8.429/1992 - 355.235,62 Euros a título de multa da Lei n.º 12.846/2013; - 2.248.290,33 Euros a título de ressarcimento ao erário 	Abatimento de valores pagos mediante procedimento previsto no anexo VI (cujo acesso não se faz possível), e que o valor remanescente da dívida em caso de inadimplemento, será inscrito na dívida ativa da União.
MullenLowe	Valor total de R\$ 50.000.000,00	<ul style="list-style-type: none"> - 90% do valor a título de multa e ressarcimento aos órgãos e entidades públicas lesadas, - 10% para fins do art. 7.º, §1.º da Lei n.º 9.613/1998 	Acordo de leniência celebrado com o MPF. Valor total pago em 2015. 100% do saldo da conta judicial no momento da divisão será destinado aos entes lesados de forma a aumentar o ressarcimento a esses entes
Odebrecht	Valor total de R\$ 2.727.239.997,64	Não dispõe	Outros procedimentos; obrigações assumidas perante autoridades nos Estados Unidos e na Suíça; acordo firmado com o MPF
SBM	594 milhões de reais acrescido de US\$ 179.804.884,00	<ul style="list-style-type: none"> - 264 milhões de reais a título de multa civil pela Lei n.º 8.429/1992 à Petrobrás; - 285 milhões de reais a título de antecipação de reparação de danos à Petrobrás; 	Os valores adimplidos podem ser usados para abatimento de valores de mesma natureza caso as responsáveis colaboradoras sejam responsabilizadas por outras instituições pelos mesmos atos lesivos. Compromisso de reduzir em aproximadamente US\$ 179.804.884,00 (em dólar) os futuros bônus de <i>performance</i> relacionados aos contratos de afretamento e operação em benefício da Petrobrás.
Andrade Gutierrez	Valor total de R\$ 1.489.361.135,32	Dedução do valor definido no acordo do montante da dívida já assumida no acordo de leniência firmado com o MPF, incluindo as três parcelas vencidas já pagas.	Cabe abatimento de valores pagos pelas colaboradoras a título de ressarcimento em outros procedimentos em favor da mesma vítima e desde que seja em relação aos mesmos atos lesivos, como os valores devidos em relação à decisão do TCU às vítimas; e (iii) após o cumprimento integral do acordo, caso haja saldo remanescente haverá repasse à União.
Braskem	Valor total de R\$ 2.872.038.787,73	1,5% do valor total do acordo da Braskem com o MPF foi destinado para fins do art. 7.º, caput, I e §1.º da n.º Lei n.º 9.613/1998, e só será contabilizado no acordo da CGU se o MPF anuir em reverter o valor nominal resultante conforme anexo IX.	Acordo de leniência celebrado com o MPF. Se o MPF não anuir se o MPF não anuir, serão contabilizados como efetivo pagamento apenas os valores comprovadamente depositados ou transferidos para os entes lesados.

Quadro 2 - Valores estipulados e forma de distribuição

Identificação dos acordos	Valor devido no acordo	Distribuição do valor devido	Possibilidade de dedução de valor previsto em:
Technip	Valor total de R\$ 19.794.768,79	Não haverá valor devido a título de multa pela Lei n.º 8.429/1992, pois os fatos ocorreram antes de sua vigência.	Não dispõe
Camargo Corrêa	Valor total de R\$ 1.396.128.459,76	10% do valor total do acordo com o MPF foi destinado para fins do art. 7.º, §1.º da Lei n.º 9.613/1998 e só será contabilizado no acordo da CGU se o MPF anuir em reverter o valor em favor dos entes lesados nos contratos que formam o acordo com a CGU.	Acordo de leniência celebrado com o MPF. Se o MPF não anuir, serão contabilizados como efetivo pagamento apenas os valores comprovadamente depositados ou transferidos para os entes lesados.
Nova Participações	Valor total de R\$ 516.301.313,70	- Nova Engevix deve pagar R\$ 384.048.978,66; e - Ecovix deve pagar R\$ 132.252.335,03	Valores pagos pelas pessoas físicas aderentes poderão ser aproveitados desde que as rubricas do pagamento ajustado sejam da mesma natureza, relativas aos mesmos ilícitos e tenham seus valores destinados aos entes lesados reconhecidos na imputação de valores no anexo V e no anexo VI dos acordos, respectivamente.
OAS	Valor total de R\$ 1.929.257.982,37	Não dispõe	Pagamentos feitos pelas pessoas físicas aderentes

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Os acordos relativos às empresas UTC, Mullenlowe, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Braskem e Camargo Corrêa dispõem sobre a existência de acordo firmado com o MPF, anterior aos acordos de leniência celebrados com a CGU, e preveem a cooperação entre os órgãos para a dedução dos valores já pagos em outros acordos de leniência e/ou colaboração premiada celebrados com o referido órgão.

Considerando a cooperação com as autoridades competentes nos EUA e na Suíça, no acordo da Odebrecht as instituições celebrantes reconhecem e concordam tanto com o pagamento das obrigações assumidas pela responsável colaboradora perante aqueles países, como com a possibilidade de abatimento de valores pagos pelas colaboradoras a título de ressarcimento em outros procedimentos em favor da mesma vítima, desde que em relação aos mesmos atos lesivos, e com os valores devidos em relação à decisão do TCU às vítimas. Dispõe, ademais, que após cumprimento integral do acordo firmado com o MPF, caso haja saldo remanescente do valor global daquele instrumento, haverá repasse à União do valor proporcional à destinação dada aos entes federais.

Os acordos da Camargo Corrêa e da Braskem estabelecem a possibilidade de abatimento de valores pagos em relação ao acordo de leniência celebrado com o MPF, devendo ser considerados como efetivos pagamentos: (i) os valores comprovadamente já pagos ou transferidos para os entes lesados; (ii) os valores depositados em conta judicial vinculada ao acordo com o MPF, que deverão ser transferidos aos entes lesados e os saldos concretamente transferidos; (iii) as parcelas vincendas no acordo com o MPF, que deverão ser depositadas nos termos dos anexos do acordo com a CGU, já que compete à União determinar a destinação dos valores pagos em decorrência dos ilícitos reconhecidos no processo de colaboração com o Estado, tendo o MPF que anuir para que seja contabilizado o valor, e se o MPF não anuir, serão contabilizados como efetivo pagamento apenas os valores comprovadamente depositados ou transferidos para os entes lesados.

O acordo da Nova Participações acrescenta que se a segunda responsável colaboradora, nos termos do plano de recuperação judicial homologado judicialmente, sofrer transformações societárias, subsiste a responsabilidade pelo pagamento dos valores devidos.

C - Efeitos decorrentes do cumprimento dos acordos

Primeiramente, cabe ressaltar que todos os acordos preveem que os efeitos e os benefícios decorrentes dos acordos de leniência celebrados são aplicáveis apenas aos atos lesivos descritos nos seus respectivos anexos (“histórico dos atos lesivos”). O da Odebrecht acrescenta os contratos listados em seus anexos, além dos atos lesivos, e a UTC acrescenta os contratos apenas em relação aos benefícios e não em relação aos efeitos. Nos acordos da Andrade Gutierrez, Braskem e Camargo Corrêa as instituições celebrantes reconhecem que o acordo aplica-se aos fatos admitidos e descritos no anexo, limitados os efeitos quanto aos contratos relacionados ao anexo, no que diz respeito às Lei n.º 12.486/2013, da Lei n.º 8.666/1993 e da Lei n.º 8.429/1992 e às demais normas que regem licitações e contratos firmados com a Administração Pública.

Com o objetivo de tornar mais claras as informações colhidas, elaborou-se a quadro 3, que busca sintetizar os principais pontos:

Quadro 3 - Benefícios decorrentes do cumprimento do acordo

Acordos de leniência	Efeitos e benefícios aplicados a fatos descritos e/ou contratos listados no anexo	Extensão de benefícios para fatos ilícitos não conexos aos fatos do anexo e descobertos <i>a posteriori</i>	Possibilidade de Adesão de pessoas físicas	Não extensão de efeitos às pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico e outras pessoas físicas que não sejam aderentes ao acordo (art. 16, §5.º)
UTC Participações	Atos e contratos em relação a benefícios e apenas atos quanto aos efeitos	X		X
Bilfinger	Atos	X		X
MullenLowe	Atos			X
Odebrecht	Atos e contratos em relação a efeitos e benefícios	X	X	
SBM	Atos			
Andrade Gutierrez	Atos e limitação de efeitos quanto aos contratos	X		X
Braskem	Atos e limitação de efeitos quanto aos contratos	X	X	X
Technip	Atos	X		X
Camargo Corrêa	Atos e limitação de efeitos quanto aos contratos	X	X	X
Nova Participações	Atos	X	X	
OAS	Atos	X	X	

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Conforme se extrai dos instrumentos, no caso de descoberta *a posteriori* de fatos ilícitos comprovadamente não conhecidos até o momento da assinatura do instrumento, a maioria deles, salvo o da Mullenlowe, prevê que se os fatos forem conexos aos descritos nos anexos, serão adotadas as medidas investigativas e sancionatórias cabíveis e será feito aditamento no acordo.

Se os fatos não forem conexos aos descritos nos anexos, as instituições celebrantes podem estender os benefícios do acordo para as novas infrações apuradas, mediante o aditamento do acordo e adoção de medidas investigativas e sancionatórias cabíveis (UTC, Bilfinger, Andrade Gutierrez, Braskem, Camargo Corrêa, Nova Participações, OAS).¹⁸⁴

Observou-se, ainda, que apenas o acordo da SBM não prevê a extensão de benefícios do acordo para tais fatos novos. Os acordos da UTC, Bilfinger, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Technip e Camargo Corrêa estabelecem que as instituições celebrantes consentirão com essa extensão e os acordos da Braskem, Nova Participações e OAS avaliarão¹⁸⁵ a extensão de benefícios.

¹⁸⁴ Os da Braskem, Camargo Corrêa, Nova Participações e OAS acrescentam que na segunda hipótese será possível aditar o acordo ou celebrar novo acordo. Os acordos da Odebrecht e da Technip não distinguem entre fatos conexos e não conexos, tratando apenas de fatos “adicionais”, assim como o acordo da SBM que, além disso, prevê a possibilidade de aditamento ou de novo acordo.

¹⁸⁵ Apesar do uso da expressão “avaliarão”, esses mesmos três acordos dispõem na cláusula 13 que os benefícios são estendidos aos demais fatos que vierem a ser apresentados nos exatos termos da cláusula analisada anteriormente, referente às condições para a inclusão de fatos novos no acordo, motivo pelo qual entende-se que essa extensão foi consentida.

Em relação à extensão de benefícios e efeitos a terceiros, a maioria dos acordos dispõe que o instrumento abrange exclusivamente a responsabilidade das pessoas jurídicas da responsável colaboradora e eventuais pessoas aderentes. Do mesmo modo, a maioria dos acordos, salvo os acordos da SBM, da Odebrecht, da Braskem, da Nova Participações e da OAS, prevê que os efeitos não são estendidos às pessoas jurídicas que integram, de fato ou de direito, o mesmo grupo econômico ao qual está vinculada a responsável colaboradora, bem como a qualquer pessoa física cujas condutas tenham relação com os fatos descritos no “histórico dos atos lesivos”.

Os acordos da Odebrecht, Braskem, Camargo Correa, Nova Participações e OAS preveem a possibilidade de adesão de pessoas físicas aos acordos de leniência celebrados, mas apenas os três primeiros acordos possuem cláusula que expressamente abrange a responsabilidade dessas pessoas físicas aderentes. Entretanto, em todos os acordos é possível verificar a isenção quanto à aplicação de sanções, não instauração de processos, reconhecimento de aplicabilidade da Lei de Improbidade, interrupção de prazo prescricional, entre outros efeitos e benefícios que acabam sendo estendidos às pessoas físicas aderentes.

Como já mencionado, com o objetivo de facilitar a compreensão dos resultados em relação aos efeitos decorrentes dos acordos, optou-se pela criação de três quadros distintos, referentes aos efeitos decorrentes da própria Lei n.º 12.486/2013, da Lei n.º 8.666/1993 e da Lei n.º 8.429/1992.

Os dados relativos aos benefícios administrativos decorrentes das previsões contidas na Lei n.º 12.846/2013 encontram-se sistematizados no quadro 4 abaixo.

Quadro 4 - Efeitos decorrentes da Lei n.º 12.846/2013

Acordos de leniência	Isenção da obrigatoriedade de publicar decisão condenatória (art. 6.º, II)	Isenção da proibição de receber incentivos, subsídios e empréstimos públicos (art. 19, IV)	Redução de até 2/3 do valor da multa (art. 6.º, I)	Não instauração de processos administrativos de responsabilização	Extinção de processos já existentes relacionados aos atos ilícitos e aos contratos listados nos anexos
UTC Participações	X	X	X	X	X
Bilfinger	X	X	X	X	X
MullenLowe	X	X	X	X	
Odebrecht	X	X	X	X	X
SBM	X	X	X		
Andrade Gutierrez	X	X	X	X	X
Braskem	X	X	X	X	X
Technip				X	
Camargo Corrêa	X	X	X	X	X
Nova Participações	X	X	X	X	X
OAS	X		X	X	X

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Os acordos da SBM e da Technip são diferentes dos demais e não dispõem expressamente sobre a não aplicação das sanções presentes nos artigos 6.º, II e 19, IV e sobre a aplicação do percentual redutor do valor da multa presente no art. 6.º, I, todos os artigos da Lei n.º 12.846/2013. O acordo da SBM prevê contudo que: (i) as partes concordam que o acordo compreenderá sanções da Lei n.º 8.429/1992 e da Lei n.º 8.666/1993 no que diz respeito às responsáveis colaboradoras ou a qualquer integrante do Grupo SBM em relação à lista de atos presente no anexo e (ii) que não serão iniciados procedimentos judiciais ou extrajudiciais, visando à imposição das sanções previstas na Lei n.º 8.666/1993, na Lei n.º 8.429/1992 e na Lei n.º 12.846/2013, por quaisquer fatos, circunstâncias e condutas que se enquadrem na cláusula 5.3 do acordo. Por isso, que quanto a ele, não obstante não mencionados de modo expreso, optou-se por marcar no quadro dentre os efeitos produzidos pelo referido acordo, os benefícios decorrentes da Lei n.º 12.846/2013.

Os acordos não conferem plena quitação ao dever de ressarcir os prejuízos causados, sendo certo que a maioria deles dispõe que isso não gera reflexos quanto a eventuais dívidas fiscais ou tributárias e suas execuções fiscais, administrativas ou judiciais, salvo os acordos da Bilfinger e da Mullenlowe.

Com exceção do acordo da SBM, os demais acordos preveem que o seu cumprimento regular assegura também às responsáveis colaboradoras (e pessoas físicas envolvidas nos atos) a não instauração de processos administrativos de responsabilização¹⁸⁶ e a extinção de processos já existentes relacionados aos atos ilícitos e aos contratos listados nos anexos, para os efeitos da Lei n.º 12.846/2013. Os acordos da Mullenlowe e da Technip não dispõem sobre a extinção de processos existentes, enquanto o acordo da Bilfinger, ao invés de falar em extinção, fala em arquivamento do processo administrativo de responsabilização mencionado em cláusula anterior referente à apuração de atos lesivos descritos no anexo.¹⁸⁷

O acordo da Odebrecht é o único que contém cláusula específica relacionada aos atos lesivos praticados contra a Administração Pública Estrangeira. As instituições celebrantes reconhecem os esforços das responsáveis colaboradoras em colaborar com as autoridades públicas estrangeiras quanto ao acordo relacionado a atos lesivos praticados no exterior, bem como que as responsáveis colaboradoras se comprometem a pagar quantia a título de adiantamento de

¹⁸⁶ Ressalta-se que os acordos da Odebrecht, da Braskem, Technip, Camargo Corrêa, da Nova Participações e da OAS falam não apenas na não instauração de processos administrativos como também de processos judiciais de responsabilização, enquanto os demais falam apenas em processos administrativos.

¹⁸⁷ Apesar do acordo da SBM não prever as disposições acima citadas, prevê que as instituições celebrantes poderão instaurar ou dar seguimento a processos administrativos e/ou judiciais para investigar ou apurar a responsabilidade de outros indivíduos e empresas que não as responsáveis colaboradoras ou qualquer integrante do Grupo SBM listadas em anexo e envolvidos nos fatos elencados

multa prevista no art. 6.º, I, da Lei n.º 12.846/2013 que será revertida à União, e a encaminhar informações e provas tão logo seja levantado o sigilo dos fatos pelo STF. Por fim, possui disposição sobre colaboração das responsáveis colaboradoras e pessoas físicas aderentes, de maneira que as instituições celebrantes se comprometem a não utilizar essas provas em desfavor das partes e tratar as informações com sigilo.

Por fim, notou-se que o acordo da OAS assegura a não aplicação dos efeitos e penalidades previstos no art. 19 da Lei n.º 12.846/2013 em relação às responsáveis colaboradoras e às pessoas físicas aderentes, pela prática dos atos descritos nos anexos.

Em relação aos efeitos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, a maioria dos acordos assegura a não aplicação dos efeitos e penalidades previstas nos artigos 5.º e 12 da Lei n.º 8.429/1992.

As informações encontram-se sintetizadas no quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - Efeitos decorrentes da Lei n.º 8.429/1992

Acordos de leniência	Isenção total da aplicação das penalidades do art. 12	Isenção parcial da aplicação das penalidades do art. 12, cabendo apenas a aplicação do percentual redutor do valor da multa	Não aplicação da sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos (art. 12)	Isenção da penalidade de integral ressarcimento do dano em caso de lesão ao patrimônio público (art. 5.º)
UTC Participações	X			
Bilfinger		X	X	
MullenLowe				
Odebrecht	X			X
SBM				
Andrade Gutierrez		X		X
Braskem		X		X
Technip		X	X	X
Camargo Corrêa		X		X
Nova Participações		X		X
OAS		X		X

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Os acordos da Andrade Gutierrez, Braskem, Technip, Camargo Corrêa, Nova Participações e OAS não preveem a multa reduzida em relação às responsáveis colaboradoras e às pessoas físicas aderentes, no âmbito da responsabilização administrativa e/ou judicial, pela prática de atos de improbidade administrativa, relativos aos atos ilícitos presentes nos anexos

Os acordos da UTC e da Odebrecht preveem a isenção total da aplicação das penalidades do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992, sem ressalvas quanto ao percentual redutor da multa, e o acordo da Odebrecht acrescenta a isenção da penalidade do art. 5.º da Lei n.º 8.429/1992.

Os acordos da Bilfinger e da Technip dispõem expressamente também sobre a não aplicação da sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, prevista no art. 12 da Lei n.º 8.429/1992.

A maioria dos acordos (UTC, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Braskem, Technip, Camargo Corrêa, Nova Participações e OAS) prevê que a CGU deve comunicar o conteúdo e a extensão do acordo, realizar gestão e emitir declaração quando às responsáveis colaboradoras que vierem entabular tratativas para solução consensual de temas do acordo, bem como atestar os termos do cumprimento do acordo por meio de certidão.

Todos os acordos preveem que a AGU e CGU podem instaurar, propor ou dar seguimento a processos administrativos para investigar ou apurar a responsabilidade de outras pessoas jurídicas ou físicas envolvidos nos atos ilícitos ou contratos listados no anexo, salvo os acordos da Bilfinger e da Mullenlowe que dispõem que apenas a CGU será responsável por isso, ainda que tanto AGU como CGU sejam partes celebrantes do acordo.¹⁸⁸

A AGU se compromete, contudo, durante o acordo, a não ajuizar ações judiciais com base nas Leis n.º 8.429/1992 e n.º 12.846/2013 contra as responsáveis colaboradoras, segundo os acordos da Bilfinger (que também trata de ações civis públicas), da Mullenlowe (que afirma que nas ações já impostas não irá executar eventuais penas de improbidade impostas), da Braskem e da Camargo Corrêa (fazendo a mesma ressalva do item anterior quanto às primeiras e segundas responsáveis colaboradoras). Os acordos da UTC, Odebrecht, da Andrade Gutierrez, da Camargo Corrêa, da Nova Participações e da OAS acrescentam que a AGU poderá requerer a extinção dos processos judiciais em relação aos atos ilícitos e contratos listados em anexo (os pedidos de extinção de ações de improbidade serão dirigidos aos juízos).

Preveem também que a AGU continuará representando a União em sede judicial quanto à decisão proferida pelo TCU e defenderá a validade do acordo perante qualquer autoridade e jurisdição, reconhecendo que há interesse jurídico para justificar sua intervenção em processos judiciais. Apenas o acordo da Andrade Gutierrez dispõe que durante o prazo de vigência do acordo e desde que as responsáveis colaboradoras estejam adimplentes com as obrigações assumidas, as instituições celebrantes se comprometem a não promover medidas judiciais ou extrajudiciais visando ao bloqueio e à indisponibilidade dos bens das partes e dos

¹⁸⁸ Existe uma ressalva no acordo da Camargo Corrêa em relação às medidas judiciais que não poderão ser relacionados às primeiras responsáveis colaboradoras e pessoas físicas aderentes. A AGU se compromete também a não ajuizar ou intervir em ações judiciais movidas em face da segunda responsável colaboradora enquanto mantida a idoneidade da declaração contida na cláusula 1.2.1.2.

aderentes, bem como apresentar recursos e medidas cabíveis se outro órgão promover medidas visando ao bloqueio ou indisponibilidade dos bens. Os acordos da Nova Participações e da OAS dispõem que a AGU se compromete a requerer o desbloqueio os bens e valores tornados indisponíveis nas ações de improbidade.

Os acordos da Nova Participações e da OAS asseguram exclusivamente quanto aos atos ilícitos, a isenção quanto à aplicação das sanções previstas nas Leis n.º 8.429/1992 e n.º 12.849/2013 às pessoas jurídicas e pessoas físicas mencionadas no anexo.

Todos os acordos interrompem o prazo prescricional em face das responsáveis colaboradoras quanto às condutas descritas nos anexos (art. 16, §9.º da Lei n.º 12.846/2013), que fica suspenso durante a vigência do acordo (art. 34 da Lei n.º 13.140/2015). Se descumpridas as cláusulas, inicia-se a contagem do prazo para responsabilização administrativa e judicial (resilido para efeitos das Leis n.º 8.429/1992 e n.º 12.846/2013).

O acordo da SBM prevê que as instituições celebrantes e a parte interveniente se comprometem: (i) a arquivar as investigações em relação às responsáveis colaboradoras, integrantes do Grupo SBM e empregados e ex-empregados do Grupo, salvo se confessarem prática ilícita ou se houver decisão final do TCU; (ii) a não iniciar procedimentos judiciais e extrajudiciais visando à imposição de sanções das Leis n.º 8.666/1993, n.º 8.429/1992 e n.º 12.846/2013 e (iii) a proteger as informações do acordo.

Quanto aos efeitos decorrentes das previsões da Lei n.º 8.666/1993, os acordos se reportam especificamente aos artigos 87 e 88¹⁸⁹, estabelecendo diferentes previsões.

A coluna que dispõe sobre o art. 87 da Lei n.º 8.666/1993 foi dividida em duas colunas, tendo em vista que alguns preveem a não aplicação das sanções presentes nos incisos III e IV, enquanto outros acordos isentam a aplicação das sanções de todos os quatro incisos do artigo.

¹⁸⁹ O art. 87 da Lei n.º 8.666/1993, estabelece que nos casos de inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar as seguintes sanções: (I) advertência; (II) multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; (III) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; (IV) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. Nos termos do art. 88 da Lei n.º 8666/1993, as sanções previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei n.º 8.666/1993 poderão ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos pela Lei: I- tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos; II- tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação; e III- demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

O quadro 6 do anexo identifica esses efeitos.

Quadro 6 - Efeitos decorrentes da Lei n.º 8.666/1993

Acordos de leniência	Isenção quanto à aplicação das sanções previstas no art. 87		Isenção quanto à aplicação das sanções previstas no art. 88
	Isenção em relação aos incisos III e IV	Isenção em relação a todos os incisos (I a IV)	
UTC Participações	X		
Bilfinger		X	
MullenLowe	X		X
Odebrecht		X	
SBM			
Andrade Gutierrez		X	
Braskem		X	
Technip	X		X
Camargo Corrêa		X	
Nova Participações		X	
OAS		X	

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Quanto aos efeitos produzidos em relação a outras esferas de responsabilização, cabe destacar, que todos os instrumentos ressalvam que o acordo será encaminhado ao TCU, cujas competências fixadas no art. 71 da CRFB não são afastadas em decorrência da formalização do acordo.

O quadro 7 do anexo se refere às remissões feitas em relação às atribuições e competências de outros órgãos.

Quadro 7 - Efeitos em relação a terceiros

Acordos de leniência	Preservação das atribuições do CADE	Preservação das atribuições da CVM	Preservação das atribuições do BACEN	Preservação das atribuições do TCU	Preservação das competências do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar infração à ordem econômica
UTC Participações S/A				X	
Bilfinger				X	
MullenLowe				X	
Odebrecht	X			X	
SBM Offshore				X	
Andrade Gutierrez	X			X	X
Braskem S/A	X	X	X	X	
Technip Brasil	X	X	X	X	
Camargo Corrêa	X	X	X	X	X
Nova Participações S/A	X	X	X	X	
OAS	X	X	X	X	

Fonte: Elaboração do autor (2020).

O acordo da Braskem S/A possui ressalva em relação ao acordo firmado com o CADE, no sentido de que os atos lesivos presentes no anexo do acordo de leniência celebrado

com a CGU não são objeto de negociação do acordo de leniência feito com o CADE. As instituições celebrantes sempre devem ser informadas em casos de alteração societária ou estatutária, pois a alteração pode influenciar no adimplemento das obrigações presentes no acordo. Os acordos da UTC, da Odebrecht e da Camargo Corrêa dispõem que o CADE deverá ser notificado em casos de alteração societária, enquanto o da Technip Brasil e Braskem devem notificar a CVM.

Apenas os acordos da Andrade Gutierrez e da Camargo Corrêa remetem à preservação das competências do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar infração à ordem econômica. O acordo da Bilfinger é, do mesmo modo, o único que contém cláusula dispondo que a instauração do procedimento administrativo de responsabilização (PAR) para apuração da possível prática de atos lesivos pelas empresas foi comunicada pela CGU à Coordenação da Egrégia 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

3.2 O Ministério Público Federal

A Constituição Federal em seu capítulo IV, ao tratar das funções essenciais à Justiça, dedicou uma seção ao Ministério Público, que não faz parte de nenhum dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Nos termos do artigo 127, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A independência funcional¹⁹⁰ é princípio basilar ao exercício das suas funções institucionais, incumbendo-lhe, dentre outras atribuições, a de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei (artigo 129, inciso I), a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (inciso II), e de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (inciso III).

¹⁹⁰ MAZILLI, Hugo Nigri. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. In: FARIAS, Cristiano Chaves (Coord.). **Temas atuais do Ministério Público**. 6.ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p.218. O autor diferencia a autonomia funcional da independência funcional, afirmando que a primeira é atributo da instituição do Ministério Público, ou seja, “consiste na liberdade que tem de exercer o seu ofício em face de outros órgãos do Estado, subordinando-se apenas à Constituição e às leis”, ao passo que a independência funcional é atributo dos órgãos e agentes do Ministério Público, “a liberdade que cada um destes tem de exercer suas funções em face de outros órgãos ou agentes da mesma instituição, subordinando-se por igual à Constituição e às leis.

Coube à Lei Orgânica n.º 8.625/1993 e à Lei Complementar n.º 75/1993 tratarem de modo mais pormenorizado da organização, das atribuições e da regulamentação do Estatuto dos Ministérios Públicos Estaduais e da União, respectivamente. Tanto os Ministérios Públicos Estaduais, como o Ministério Público da União, (MPU) nele compreendido o Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) podem se valer de acordos no âmbito de suas respectivas esferas de atribuições. Destaca-se, contudo, a atuação do MPF, a quem incumbe a promoção das ações decorrentes da prática de crimes da competência federal e que, igualmente, repercutem na atuação dos demais órgãos de controle, como a CGU, a AGU e o TCU.

A carreira está estruturada em três níveis, sendo chefiada pelo(a) Procurador(a)-Geral da República¹⁹¹, nomeado pelo presidente da República, com autorização da maioria absoluta do Senado Federal, possuindo Procuradorias da República nos 27 (vinte e sete) Estados da Federação, além de 5 (cinco) Procuradorias Regionais da República vinculadas a cada um dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e Sub-Procuradorias com atuação no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal.¹⁹²

O MPF atua nas esferas civil, criminal e eleitoral. Sua atuação envolve medidas judiciais e extrajudiciais. Somente a título exemplificativo, na área penal, pode atuar como parte, quando promove a ação penal e outras medidas cautelares cabíveis, assim como fiscal da lei, em todos os processos afetos à competência dos respectivos juízos aos quais os ofícios de atuação se encontrem vinculados.

Extrajudicialmente, também acompanha Inquéritos Policiais e investigações promovidas pela Polícia Federal, ou outros órgãos, como o Banco Central, Receita Federal, Comissão de Valores Mobiliários e CADE, para citar alguns. Pode, ainda, realizar diretamente diligências em procedimentos de investigação criminal, promovendo oitivas, requisitando documentos e informações necessárias à formação de sua *opinio delicti*.

Essas mesmas atribuições também são exercidas nas esferas eleitoral e civil, onde possui atribuição para a propositura das ações cabíveis. Além das ações civis públicas, inclusive em decorrência da prática de atos de improbidade, o MPF pode agir preventivamente, mediante a

¹⁹¹ O PGR também é chefe do MPU.

¹⁹² Os Procuradores da República, oficiam junto aos juízos instalados na primeira instância nos respectivos Estados e Municípios. Os Procuradores Regionais da República possuem atribuições correlatas às competências dos respectivos TRFs e atuam nas Procuradorias Regionais instaladas no DF (1.ª Região), Rio de Janeiro (2.ª Região), São Paulo (3.ª Região), Rio Grande do Sul (4.ª Região) e Recife (5.ª Região). Os Subprocuradores da República oficiam na própria PGR e atuam perante o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, além do Tribunal Superior Eleitoral.

instauração de inquérito civil público (ICP) e procedimento de investigação criminal (PIC), no bojo dos quais pode expedir recomendações, realizar audiências públicas e vistorias.

Possui, ainda, atribuição para a formalização de acordos, tanto na esfera civil, como na esfera penal.

Desde a edição da Lei n.º 9.099/1995, na busca de uma atuação mais eficiente no exercício de suas funções persecutórias, o órgão vem se valendo, em suas diversas esferas de atuação, de diferentes instrumentos consensuais, dentre eles, os Termos de Ajustamento de Conduta na esfera civil, especialmente em questões que envolvem interesses difusos. Na esfera criminal, do mesmo modo, os Acordos de Colaboração Premiada tornaram-se um instrumento a mais no fortalecimento de suas atividades de investigação e persecução, em especial no campo da criminalidade organizada e dos crimes contra a ordem econômica.

Mas foi na última década que a instituição passou a ter um protagonismo ainda maior, fruto dos trabalhos empreendidos por forças tarefas constituídas para as investigações e persecução de crimes envolvendo atos de corrupção e organizações criminosas. E a colaboração premiada e a leniência foram ferramentas decisivas nesse processo de transformação e reafirmação institucionais. Nos últimos anos referidos instrumentos se consolidaram ainda mais, não só por sua utilização em casos de grande repercussão, como a Operação Lava Jato, como pela expansão para outros setores regulados, como se observa no crescente número de acordos formalizados pela instituição, tanto no campo administrativo, como no penal.¹⁹³

Se, por um lado, isso possibilitou uma atuação mais ágil no exercício de suas funções de investigação e persecução, por outro, trouxe inúmeros questionamentos quanto ao papel da instituição na negociação e formalização desses acordos. Repercutiu, do mesmo modo, tanto na relação dos membros no campo interno, como na relação da instituição com outros órgãos e agentes incumbidos da fiscalização e repressão de condutas lesivas aos diversos setores sociais e econômicos.

No campo interno o desafio está relacionado à atribuição concomitante de mais de um membro em relação às condutas que podem ser objeto de acordos. Em muitos casos, o compromisso assumido pela pessoa jurídica no bojo de um inquérito civil público é realizado com a intermediação de um determinado membro, enquanto as medidas relacionadas aos atos

¹⁹³ SOUZA, Artur de Brito Gueiros; CONSENTINO, Luís Claudio Senna. Atuação do Ministério Público nas investigações de corrupção no Brasil. In: SOUZA, Artur de Brito Gueiros; CÂMARA, Juliana de Azevedo Santa Rosa (Orgs.). **Inovações no direito penal econômico: prevenção e repressão da criminalidade empresarial**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2018. Segundo os autores, além da reformulação interna e tendo em vista as dificuldades em enfrentar organizações criminosas voltadas para a prática de atos de corrupção, revelaram-se imprescindíveis a aproximação e o diálogo constante com as demais agências responsáveis por regulamentar e fiscalizar setores estratégicos.

de improbidade ou de persecução penal em relação aos seus dirigentes se encontram na esfera de atribuição de um ou mais membros distintos. Essas situações, à luz dos princípios da autonomia e da independência constitucionalmente assegurados aos integrantes da instituição, podem gerar conflitos. Também externamente, podem ocorrer situações que envolvam a competência concorrente de outros agentes públicos. Nesse caso, consideradas as atribuições legalmente conferidas à Controladoria-Geral da União, ao Tribunal de Contas da União, além de órgãos da administração direta e indireta, não raro emergem conflitos interinstitucionais.

Muitos desses conflitos são endereçados às Câmaras de Coordenação e Revisão (CCRs) que, na estrutura orgânica do MPF, são unidades previstas no artigo 43, inciso IV, da Lei Complementar n.º 75/1993. Constituem os órgãos setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional na instituição, estando organizadas por função ou por matéria, através de ato normativo e integradas por três membros, sendo um indicado pelo Procurador-Geral de República, e dois, pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal, com seus suplentes, para um mandato de dois anos, dentre integrantes do último grau da carreira, sempre que possível. Dentre as atividades desenvolvidas pelas Câmaras merece destaque a expedição de orientações, sem caráter vinculante, com vistas a manter a uniformidade do exercício funcional, bem como o constante intercâmbio com órgãos ou entidades que atuem em áreas afins.

Atualmente, existem sete Câmaras temáticas, além da Secretaria de Cooperação Internacional.¹⁹⁴ De se destacar a 2.^a CCR, que trata da matéria criminal e a 5.^a CCR, antes

¹⁹⁴ A 1.^a CCR – Direitos Sociais, como Educação, saúde, moradia, mobilidade urbana, previdência e assistência social, conflitos fundiários e Fiscalização de Atos Administrativos em geral; a 2.^a CCR - Matéria criminal, exceto corrupção, controle externo da atividade policial e sistema prisional; 3.^a CCR – Consumidor e Ordem Econômica voltada à defesa do consumidor, da concorrência e da regulação da atividade econômica concedida ou delegada, políticas públicas, assistenciais ou promotoras, para o desenvolvimento urbano, industrial, agrícola e fundiário; 4.^a CCR – Meio ambiente (Flora, fauna, áreas de preservação, gestão ambiental, reservas legais, zona costeira, mineração, transgênicos, recursos hídricos) e patrimônio cultural; 5.^a CCR – Combate à corrupção (Atos de improbidade administrativa, crimes praticados por funcionário público ou particular contra a Administração em geral, inclusive contra a administração pública estrangeira, crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores); 6.^a CCR – Populações indígenas e comunidades tradicionais (Grupos que têm em comum um modo de vida tradicional distinto da sociedade nacional majoritária, como, indígenas, quilombolas, comunidades extrativistas, comunidades ribeirinhas e ciganos; e 7.^a CCR – Controle Externo da atividade policial e sistema prisional (Regularidade, adequação e eficiência da atividade policial, aprimoramento da persecução penal, preservação dos direitos e garantias constitucionais dos sancionados nas execuções penais. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. **Atuação temática**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica>>. Acesso em: 12 set. 2020).

voltada exclusivamente ao tema da Proteção do Patrimônio Público e Social, que tornou-se especializada na temática do Combate à Corrupção.¹⁹⁵

No exercício dessas atividades de coordenação e integração no âmbito interno e externo, as CCRs, dentre outras iniciativas, produzem enunciados, estudos técnicos e orientações, que, embora não possuam caráter vinculante, servem de base para a atuação dos membros no exercício de suas atribuições. Normalmente os Estudos e as Notas Técnicas são produzidos por Grupos de Trabalho, que assessoram as Câmaras no exame de temas sensíveis, fornecendo subsídios e caminhos possíveis no universo de desafios a serem enfrentados nas diversas frentes de atuação da instituição. Especificamente no campo dos acordos, já foram expedidas diversas notas técnicas e orientações que buscam disciplinar e dar maior clareza e segurança aos instrumentos. Existe um grupo de apoio específico à leniência que auxilia diretamente a 5.^a CCR, especializada no tema da corrupção, que não só acompanha a produção normativa relacionada ao tema, como promove estudos e fornece subsídios para que a atuação dos membros e da instituição possam alcançar um maior nível de eficiência e atendimento ao interesse da sociedade.¹⁹⁶

Como reconhece um Estudo Técnico de 2017, não obstante os benefícios da multiplicidade de sanções e pluralidade de competências no combate à corrupção, essas não podem desvirtuar-se a ponto de gerarem um efeito socialmente injusto e politicamente ilegítimo, contrário aos valores que as inspiram e fundamentam. Daí porque cada vez mais torna-se fundamental uma atuação coordenada e cooperativa do Estado nos acordos.¹⁹⁷

¹⁹⁵ A Resolução n.º 148, de 01.04.2014 do Conselho Superior do MPF, alterando a Resolução CSMPF n.º 20/1996, deu nova configuração temática à 5.^a CCR, que teve seu regimento interno aprovado pela Resolução CSMPF n.º 171, de 06.09.2016.

¹⁹⁶ No campo dos acordos, já foram expedidas a Nota Técnica n.º 01/2016 - 5.^a CCR- Análise da Medida Provisória n.º 703/2015, que trata de acordo de leniência no âmbito da Lei n.º 12.846/2013. A Nota Técnica n.º 01/2017- 5.^a CCR, que trata dos Acordos de Leniência e seus efeitos. O Estudo Técnico n.º 01/2017 – 5.^a CCR, a Nota Técnica n.º 02/2018 - 5.^a CCR, que trata da utilização de provas decorrentes da celebração de acordos no âmbito da Operação Lava-Jato, compartilhadas com órgãos de controle (destacadamente, a Receita Federal, CGU, AGU, CADE e TCU). A Nota Técnica n.º 01/2020 - 5.^a CCR, sobre Termos de Adesões ou Subscrições de pessoas físicas em Acordos de Leniência, celebrados pelo MPF, nos termos da Lei n.º 12.846 e da Lei n.º 8.429, no domínio da improbidade administrativa. No ano de 2020 já foram expedidas a Nota Técnica n.º 02/2020 - 5.^a CCR, sobre o Acordo de Cooperação Técnica assinado pela Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em 06.08.2020, com participação do Supremo Tribunal Federal (STF), em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos Acordos de Leniência, da Lei n.º 12.846, de 2013. Também já foram expedidas diversas Orientações Conjuntas, tratando dos acordos de colaboração premiada (01/2018) e dos acordos de não persecução penal (03/2018), além de um Guia Prático sobre acordos de leniência. (Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptcao/acordo-leniencia> Acesso em: 22 set. 2020).

¹⁹⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. **Estudo Técnico n.º 01/2017**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo_tecnico/doc/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

A Nota Técnica n.º 001/2019 também ressalta que o novo modelo consensual e extrajudicial é necessário à reconfiguração compreensiva e racional, não apenas dos métodos, mas também das instituições, dentre as quais desponta o Ministério Público, que possui uma configuração funcional e desenho constitucional *sui generis*.

Na mesma esteira de busca do aperfeiçoamento da atividade institucional dos membros do MPF e atenta às disposições do artigo 30 da LINDB, que estabelece que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, a 5.ª CCR editou em 2020 uma nova Nota Técnica. Esta última reafirmando a necessidade de definição da adesão ou subscrição de pessoas físicas ao acordo de leniência como exigência para a obtenção de uma política pública anticorrupção consistente e eficaz. Não sem destacar que essa possibilidade de adesão de pessoas físicas já pode ser considerada uma prática institucional consolidada, que assegura a efetividade e desenvolvimento da colaboração prestada por pessoas jurídicas em um contexto legal que não explicita a proteção dessas últimas no domínio punitivo civil, tampouco dispõe sobre a forma de procedimentalizar o desdobramento da operação.¹⁹⁸

No campo normativo, foram expedidas também a Orientação n.º 07/2017 da 5.ª CCR e a Orientação Conjunta n.º 01/2018 da 2.ª e 5.ª CCRs-MPF, relacionadas à celebração de Acordos de Leniência e de Colaboração Premiada, no âmbito das atribuições dos respectivos Colegiados. A Orientação n.º 07/2017 prevê a possibilidade que pessoas físicas ligadas à pessoa jurídica, aí incluídos os diretores, empregados e prepostos da empresa envolvidos nas práticas objeto da leniência, adiram aos termos do acordo de leniência. Há também a expressa previsão da possibilidade de adesão ao acordo, por parte de outros órgãos do Ministério Público Federal, de outros Ministérios Públicos ou de outros órgãos e instituições públicas, mediante o compromisso de respeitarem os termos do acordo ao qual estão aderindo, viabilizando-se, somente então, o compartilhamento das provas e informações obtidas por meio do acordo.¹⁹⁹ A Orientação Conjunta n.º 01/2018 também estende a possibilidade de Termos de Adesão Individual ao Acordo de Leniência, com repercussões criminais.

Mas além dos acordos de leniência, a instituição também possui a atribuição para a formalização de acordos na esfera penal. Ante a constante interseção desses acordos, especialmente os de colaboração premiada, com os acordos de leniência, oportunas algumas breves considerações sobre os mesmos.

¹⁹⁸ Conforme se extrai do item II da Nota Técnica 01/2020. (Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1_2020_5ccr_05-05-redacao-final-nt-al-com-adesoes-ultima-versao.pdf>. Acesso em: 21 set. 2002).

¹⁹⁹ Conforme se extrai dos itens 7.2 e 7.7 da Orientação 7/2017. (Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/ORIENTACAO%207_2017_ASSINADA.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020).

3.2.1 Acordos na esfera penal

A doutrina aponta 2003 como sendo a data da celebração do primeiro acordo de colaboração premiada firmado no Brasil.²⁰⁰ Ao lado de institutos bilaterais de natureza negocial, essa colaboração permite a redução das penas e, em alguns casos, a concessão do perdão judicial, desde que atendidos alguns requisitos, dentre outros, a identificação dos demais envolvidos na prática criminosa, a identificação da estrutura hierárquica da organização, além da recuperação do produto do crime.²⁰¹

A Lei n.º 12.850/2013 dedicou uma seção própria ao instrumento²⁰², tendo a Lei n.º 13.964/2019, afastando qualquer dúvida a respeito da natureza do acordo de colaboração, inovado substancialmente sua disciplina. Reconheceu, assim, de modo expresso, tratar-se de negócio jurídico processual²⁰³ e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos.

A proposta, que deverá ser instruída com a descrição adequada dos fatos, com todas as suas circunstâncias, provas e elementos que a corroborem, marca o início das negociações e, uma vez que não seja sumariamente indeferida, enseja a lavratura do termo de recebimento da proposta e do termo de confidencialidade para prosseguimento das tratativas. Esses termos são elaborados pelo celebrante e assinados por ele e pelo colaborador e seu advogado ou defensor público com poderes específicos. Ambos os termos não implicam a suspensão da investigação, embora o termo de confidencialidade vincule os órgãos envolvidos na negociação. Na hipótese de não ser celebrado o acordo por iniciativa do celebrante, esse não poderá se valer de nenhuma das informações ou provas apresentadas pelo colaborador, de boa-fé, para qualquer outra finalidade.²⁰⁴

²⁰⁰ Vladimir Aras enfatiza que a adoção da colaboração premiada resulta da praxe forense, iniciada no caso Banestado, no Paraná, com base na Lei n.º 9.807/1999 e na Lei n.º 10.406/2002, tendo o primeiro acordo sido firmado em 2003 entre Alberto Youssef, de um lado, e o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Paraná, do outro. (ARAS, Vladimir. *Acordos penais no Brasil: uma análise à luz do direito comparado*. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee de Ó.; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (Coords.). **Acordo de não persecução penal**. 3.ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p.314-317).

²⁰¹ ATHAYDE, Amanda. **Manual de acordos de leniência no Brasil: teoria de prática**. CADE, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Forum, 2019.

²⁰² A Lei n.º 12.850/2013 dispõe sobre a colaboração premiada na seção I integrada pelos artigos 3.º a 7.º.

²⁰³ Por ocasião do julgamento em 27/08/2015 do Habeas Corpus 127.483/Paraná, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, o Supremo Tribunal Federal já havia assentado o entendimento de que o acordo de colaboração premiada é “negócio jurídico personalíssimo”, que enseja sanções premiaias. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 127.483/PR. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 27/08/2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJe 04/02/2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=101996666>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

²⁰⁴ Artigo 3.º parágrafo 6.º incluído pela Lei n.º 13.964/2019.

O artigo 4.º da lei estabelece as sanções premiaias decorrentes da formalização do acordo. Essas, vão desde a possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade por penas restritivas de direito, à sua redução em até 2/3 (dois terços), ou, ainda, à concessão de perdão judicial às partes que colaborarem de modo efetivo e voluntário com a investigação e o processo penal. Para tanto, é necessário o fornecimento de informações sobre o funcionamento da organização criminosa e/ou sobre seus integrantes, ou, que se possa prevenir a prática de novas infrações. Ou, ainda, que seja possibilitada a recuperação total ou parcial do produto ou proveito das infrações penais praticadas ou a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.

Formalizado o acordo, sua eficácia é condicionada à homologação judicial. O termo de acordo, os depoimentos colhidos e todos os demais elementos que integram os autos, em que formalizado o instrumento, são remetidos ao juiz, que deve ouvir sigilosamente o colaborador, acompanhado de seu defensor. Cabe ao juiz proceder a análise da regularidade e legalidade do termo de colaboração²⁰⁵, da adequação dos benefícios pactuados, da adequação dos resultados da colaboração aos fins a que se destina, bem como a voluntariedade da manifestação de vontade do colaborador. O juiz pode recusar a homologação da proposta que não atenda aos requisitos legais, como, também, declarar nulas de pleno direito as previsões de renúncia ao direito de impugnação da decisão homologatória do acordo.

Em resposta a algumas das críticas levantadas ao acordo de colaboração, a nova lei expressamente garantiu ao réu delatado o direito de manifestar-se após o réu colaborador. Obrigou, ainda, o registro das tratativas e dos atos de colaboração em meio digital ou equivalente, de modo a assegurar maior fidelidade das informações e sua disponibilização ao colaborador. Garantiu, do mesmo modo, o sigilo do acordo e dos depoimentos do colaborador até o recebimento da denúncia ou queixa, vedando, inclusive, o levantamento de tal sigilo pelo magistrado, em qualquer hipótese.

Embora o acordo garanta direitos ao colaborador²⁰⁶, o obriga, por outro lado, a cessar o envolvimento em conduta relacionada ao objeto da colaboração, sob pena de rescisão.

²⁰⁵ O artigo 6.º, cuja redação não sofreu alterações, prevê que o termo de acordo da colaboração premiada deverá ser feito por escrito e conter: I - o relato da colaboração e seus possíveis resultados; II - as condições da proposta do Ministério Público ou do delegado de polícia; III - a declaração de aceitação do colaborador e de seu defensor; IV - as assinaturas do representante do Ministério Público ou do delegado de polícia, do colaborador e de seu defensor; V - a especificação das medidas de proteção ao colaborador e à sua família, quando necessário. (Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013).

²⁰⁶ O artigo 5.º assegura ao colaborador os seguintes direitos: I - usufruir das medidas de proteção previstas na legislação específica; II - ter nome, qualificação, imagem e demais informações pessoais preservados; III - ser conduzido, em juízo, separadamente dos demais coautores e partícipes; IV - participar das audiências sem contato visual com os outros acusados; V - não ter sua identidade revelada pelos meios de comunicação, nem ser fotografado ou filmado, sem sua prévia autorização por escrito; VI - cumprir pena ou prisão cautelar em estabelecimento penal diverso dos demais corréus ou condenados. (Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013).

Recentemente a possibilidade de adoção de instrumentos consensuais foi ampliada pela previsão dos acordos de não persecução penal que, apesar de inicialmente regulamentados por Resoluções do CNMP, foram incluídos na Lei n.º 13.964/2019, como outra espécie de negócio jurídico bilateral, sujeito à homologação judicial. Referido instrumento, inicialmente disciplinado pelo artigo 18 da Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (posteriormente reformado pela Resolução 183/2018), recebeu diversas críticas quanto à sua viabilidade e constitucionalidade²⁰⁷, que parecem ter sido superadas pela recém promulgada Lei n.º 13.964/2019.

A nova legislação, incorporando parte da disciplina contida na referida Resolução, modificou o Código de Processo Penal e a Lei n.º 8.038/1990²⁰⁸, para expressamente prever a possibilidade de o Ministério Público Federal propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime.

O artigo 28-A do Código de Processo Penal (CPP), recém introduzido pela nova lei, estabelece que nas hipóteses em que não for cabível o arquivamento das investigações, e que o investigado tenha confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal, sem violência ou grave ameaça, e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, poderá o Ministério Público deixar de oferecer denúncia, propondo, o acordo de não persecução do qual constem, cumulativa e alternativamente, as condições que a lei enumera.²⁰⁹ Dentre as condições obrigatórias a de reparar o dano ou restituir a coisa à vítima e renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime.

²⁰⁷ Parte da doutrina e de operadores do direito questionaram a constitucionalidade e legalidade do acordo instituído por Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, argumentando tratar-se, nos termos do artigo 22 da Constituição da República, de competência privativa da União, a elaboração de normas de direito penal e processo penal.

²⁰⁸ Também nos processos de competência originária foi introduzido o §3.º no artigo 1.º da Lei n.º 8.038/1990 relativa aos processos perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça que assim dispõe: “Não sendo o 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 a reprovação e prevenção do crime, nos termos do art. 28-A do Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

²⁰⁹ 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 n.º 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 n.º 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. (Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941).

A lei exclui, contudo, a possibilidade de propositura do acordo nas hipóteses em que for cabível a transação penal no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, quando houver reincidência ou elementos que indiquem a prática habitual, reiterada ou profissional de infrações penais, excluídas as infrações insignificantes. Também não poderá ser proposto o acordo se o agente já tiver sido beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores à prática da infração investigada em outro acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo. Exclui-se, ainda, a possibilidade de formalização de acordo nos crimes praticados no âmbito da violência doméstica ou familiar ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino.

Tal como ocorre nos acordos de colaboração premiada, os acordos de não persecução penal devem ser submetidos ao controle judicial, que pode redundar na sua homologação ou não homologação, de tudo sendo intimada a vítima. Primeiramente, contudo, o juiz deve ouvir o investigado, na presença de seu defensor, para que possa aferir a voluntariedade na formalização do instrumento. Deve verificar, igualmente, as condições dispostas no instrumento, cuja proposta não será homologada se não atendidos os requisitos legais ou constatada a sua inadequação. Nessas hipóteses, os autos serão devolvidos ao titular da ação para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia. A proposta também poderá deixar de ser homologada se verificada a insuficiência ou abuso nas condições propostas, situação em que os autos são devolvidos ao Ministério Público, que pode reformular a proposta com a concordância do investigado e seu defensor.

O descumprimento de quaisquer das condições do acordo deve ser comunicado pelo Ministério Público ao juiz, para fins de sua rescisão, e posterior oferecimento de denúncia, e pode ser utilizado como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo. Se, ao contrário, o acordo de não persecução penal for integralmente cumprido, o juízo competente decretará a extinção da punibilidade do investigado. Embora não se trate de um direito subjetivo do investigado, a recusa do Ministério Público na propositura do acordo enseja a remessa dos autos ao órgão superior da instituição, na forma do artigo 28 do CPP.²¹⁰

²¹⁰ No caso dos Ministérios Públicos Estaduais a função revisional do artigo 28 do CPP é exercida pelos respectivos Conselhos Superiores. No caso do Ministério Público Federal essa função é exercida pelas respectivas Câmaras de Coordenação e Revisão, com competência criminal. A 2.^a CCR, detém competência criminal ampla, excluída a competência criminal exercida pela 4.^a CCR que trata dos crimes ambientais, a 5.^a CCR que trata dos crimes praticados por particular ou funcionário público (artigos 332, 333 e 335 do Código Penal) contra a administração em geral, inclusive contra a administração pública estrangeira, bem como nos crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores previstos na Lei de Licitações. e a 7.^a CCR que atua nas matérias relativas ao controle externo da atividade policial e sistema prisional. Informações extraídas do site oficial do Ministério Público Federal (Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2020).

Em relação aos acordos de leniência, não obstante alguns dos questionamentos postos em relação à legitimidade do MPF para a sua formalização, uma interpretação sistêmica do ordenamento, aliada ao próprio interesse das empresas na obtenção de benefícios também na esfera penal, já redundou na celebração pela instituição de mais de 30 (trinta) acordos, número significativamente maior do que os acordos até agora formalizados pela CGU.

De modo a identificar os parâmetros que pautam a atuação do MPF nesses acordos, buscou-se sistematizar todos os que já foram formalizados, ainda que em conjunto com outras instituições ou órgãos reguladores.²¹¹ O objetivo é fornecer um quadro geral e identificar as cláusulas que versam sobre a interação com outros órgãos e a projeção de seus efeitos em outras esferas de responsabilização.

3.2.2 Acordos de leniência já firmados

Dos 34 (trinta e quatro) acordos de leniência celebrados pelo MPF, 12 (doze) estão sob sigilo²¹², razão pela qual apenas 22 (vinte e dois) foram objeto de análise neste trabalho. Desses, 13 (treze) foram formalizados pela Força Tarefa da Lava Jato de Curitiba, e 3 (três) pela Força Tarefa do Rio de Janeiro. O Grupo Camargo Corrêa assinou um acordo em 2015 e outro em 2018. A empresa Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S/A celebrou três acordos (2016, 2018 e 2019).

O primeiro destaque a ser feito é o de que, diferentemente do que foi observado em relação aos da CGU, os acordos celebrados pelo MPF possuem muitas cláusulas que diferem das cláusulas do modelo padrão disponibilizado pela 5.^a CCR em seu sítio eletrônico.

Um segundo aspecto a ser ressaltado é o de que os primeiros acordos celebrados no âmbito da Operação Lava Jato de Curitiba (SOG, CCCC, Carioca e Andrade Gutierrez 2016) seguiram um modelo mais padronizado. À medida que decorridos os anos de experiência,

²¹¹ Com o objetivo de acessar os acordos de leniência formalizados pelo Ministério Público Federal, procurou-se o *site* eletrônico do MPF e dentro da área temática buscou-se a atuação da 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. Na página da referida Câmara, optou-se pelo item “Coordenação”/”Acordos de Leniência”, onde foi possível encontrar as informações detalhadas, exceto as acobertadas por sigilo, de todos os acordos firmados até o mês de outubro de 2020, já homologados pela 5.^a CCR. Na aba “painel dos acordos” consta um gráfico com a indicação dos acordos de leniência firmados por ano pelo MPF e os valores pactuados em cada um deles. Observou-se que na parte inferior da página a opção de acesso às informações correspondentes aos termos aditivos dos referidos instrumentos, bem como as eventuais colaborações premiadas formalizadas, as quais, se encontram gravadas de sigilo.

²¹² Alguns dos acordos que foram formalizados em conjunto com a CGU, que constam como sigilosos na página da 5.^a CCR, foram analisados no tópico dedicado à análise dos acordos formalizados por aquele órgão.

especificamente a partir do acordo celebrado com a Odebrecht, foram inseridas cláusulas mais detalhadas e com conteúdo mais estritamente relacionado com as peculiaridades das situações e colaboradores envolvidos nas negociações. Ampliaram-se as obrigações das partes e também do Ministério Público Federal.

Um último ponto refere-se ao acordo da SIGNUS, que difere substancialmente dos demais, tanto na forma, como no conteúdo do instrumento.

Todos esses aspectos dificultaram a análise segundo os mesmos critérios adotados em relação aos instrumentos celebrados pela CGU. Por isso optou-se por ressaltar os seguintes aspectos: as partes e a possibilidade de adesão de terceiros, as obrigações assumidas pelas colaboradoras e eventuais partes aderentes (que muito se aproximam dos requisitos legais para a celebração), as multas e indenizações assumidas e os compromissos assumidos pelo MPF em relação às colaboradoras e também em relação a terceiros, inclusive no que tange à extensão dos efeitos dos acordos.

A - Partes e possibilidade de adesão de terceiros

Os acordos examinados, com indicação das partes celebrantes, data da formalização e respectiva homologação pela 5.^a CCR e a indicação de presença de cláusulas que possibilitam a adesão de terceiros ao instrumento, encontram-se sintetizados no quadro 8 abaixo:

Quadro 8 - Acordos MPF - partes e possibilidade de adesão

continua

Identificação dos acordos	Assinatura e homologação do acordo	Partes que celebraram o acordo com o MPF	Possibilidade de adesão posterior ao acordo
SOG (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinatura em 22/10/2014 Homologação em 01/12/2014	SOG Óleo e Gás S/A, outras empresas do grupo da SOG e pessoas físicas (prepostos, dirigentes e acionistas)	Funcionários e ex-funcionários
CCCC (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinatura em 17/08/2015 Homologação em 24/08/2015	Construções e Comércio Camargo Corrêa	Prepostos
Carioca (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinatura em 05/10/2015 Homologação em 20/10/2015	Carioca Christiani - Nielsen Engenharia S/A	Prepostos
Andrade Gutierrez (2016) (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinado em 01/2016 Homologação em 30/03/2016	Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S/A e pessoas físicas (prepostos)	Prepostos
SIGNUS (Operação Desiderato)	Assinado em 08/10/2016 Homologação em 26/11/2016	SIGNUS do Brasil Comércio de Materiais Hospitalares Ltda., SIGNUS do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Materiais Ltda e pessoas físicas (Marcello Telles de Souza Junior, Linneo Fabian da Fonseca Salgado e Marcos Flávio de Moura Barbosa)	Prepostos
Odebrecht (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinado em 01/12/2016 Homologação em 15/12/2016	Odebrecht S.A.	Membros do MP e prepostos

Quadro 8 - Acordos MPF - partes e possibilidade de adesão

Identificação dos acordos	Assinatura e homologação do acordo	Partes que celebraram o acordo com o MPF	Possibilidade de adesão posterior ao acordo
Braskem (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinado em 14/12/2016 Homologação em 15/12/2016	Braskem S.A.	Membros do MP e prepostos
Rolls-Royce (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinado em 13/01/2017 Homologação em 16/02/2017	Rolls-Royce plc	Não possui
J&F Investimentos (Operações Greenfield, Sépsis, Cui Bono - Lava Jato, Carne Fraca)	Assinado em 05/06/2017 Homologação em 24/08/2017	J&F Investimentos S.A.	Membros do MP e prepostos
Keppel (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinado em 19/12/2017 Homologação em 05/04/2018	Keppel Fels Brasil S/A.	Membros do MP
Andrade Gutierrez (2018) (Operação Forte do Castelo - Pará)	Assinado em 13/04/2018 Homologação em 17/05/2018	Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S/A	Membros do MP e prepostos
Getinge (Operação Lava Jato - RJ)	Assinado em 02/05/2018 Homologação em 17/05/2018	Getinge AB, Maquet do Brasil Equipamentos Médicos Ltda. e Maquet Cardiopulmonary do Brasil Indústria e Comércio Ltda.	Membros do MP e prepostos
Dräger (Operação Fratura Exposta - desdobração da Lava Jato - RJ)	Assinado em 30/08/2018 Homologação em 27/09/2018	Dräger Indústria e Comércio Ltda.	Membros do MP e prepostos
CCCC S/A (Distrito Federal)	Assinado em 01/08/2018 Homologação em 27/11/2018	Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	Não possui
Bozano (Operação Câmbio Desligo - desmembramento da Lava Jato - RJ)	Assinado em 23/10/2018 Homologação em 08/12/2018	Bozano	Membros do MP e prepostos
Rodonorte (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinado em 01/03/2019 Homologação em 28/03/2019	Rodonorte - Concessionária de Rodovias Integradas S.A	Membros do MP e prepostos
Granebert (São Mateus / ES)	Assinado em 30/10/2018 Homologação em 11/04/2019	Granebert Mineração Eireli EPP	Não possui
Andrade Gutierrez (2019) (Pernambuco)	Assinado em 01/02/2019 Homologação em 25/04/2019	Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S/A e Andrade Gutierrez Engenharia S/A	Membros do MP e prepostos
Technip (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinado em 25/06/2019 Homologação em 24/07/2019	Technip Brasil - Engenharia, Instalações e Apoio Marítimo Ltda. e Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda.	Não possui
Ecorodovias (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinado em 12/08/2019 Homologação em 05/08/2019 ⁽¹⁾	Ecorodovias infraestrutura e logística S.A., Ecorodovias Concessões e Serviços S. A., Concessionária Ecovia Caminho do Mar S.A. e Rodovia das Cataratas S.A.	Membros do MP e prepostos
Construtora Purunã (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinado em 18/09/2019 Homologação em 17/10/2019	Construtora Purunã	Membros do MP e prepostos
CIA Paranaense (Operação Lava Jato - Curitiba)	Assinado em 25/05/2020 Homologação em 06/08/2020	MP/PR, CIA Paranaense de Construção S/A, MLR Locações de Máquinas S/A e Televisão Icaraí Ltda.	Membros do MP e prepostos

Fonte: Elaboração do autor (2020).

(1) Provavelmente existe um equívoco em relação a data de homologação, pois além de ser anterior à data de assinatura do acordo de leniência, a assinatura digital da deliberação consta com a data de 10/09/2019.

A grande maioria dos acordos remete à possibilidade de adesão de prepostos²¹³, a eles se referindo como dirigentes, acionistas signatários, funcionários, ex-funcionários, executivos, ex-executivos, empregados ou contratados, administradores desligados ou não, fornecedores de bens e prestadores de serviços, conforme apontado no quadro acima. A adesão pode se dar em prazos que variam entre 60, 120, 180 e 200 dias, prorrogáveis, em alguns casos (Odebrecht, Braskem, Getinge, Drager e Bozano), a partir da homologação judicial ou administrativa nos limites dos ilícitos penais por eles reconhecidos, de acordo com cada caso, devendo, em qualquer situação, ser aprovada pelo MPF.²¹⁴ Se dará, do mesmo modo, nos limites dos ilícitos penais por eles reconhecidos em termos prestados perante órgão de investigação interna. Entretanto, alguns estabelecem que a proteção penal não incidirá aos prepostos da colaboradora que assinarem ou vierem a assinar acordos de colaboração em separado com o MPF, prevalecendo o acordo individual (CCCC, Carioca, Andrade Gutierrez 2016, Rodonorte, Ecorodovias, Construtora Purunã e Cia Paranaense), enquanto outros dispõem expressamente que a proteção não se estende a pessoas jurídicas e seus prepostos que não façam parte do grupo econômico integrado pelas colaboradoras (Ecorodovias e Cia Paranaense).

Sempre que surgirem fatos e informações complementares, caberá ao MPF analisá-los, para sua inclusão ou não no acordo.²¹⁵ Conforme disposto nos acordos das empresas Andrade Gutierrez 2018, Keppel, Andrade Gutierrez 2019, J&F Investimentos, Braskem, Odebrecht, Bozano, Drager, Getinge, Rodonorte, Ecorodovias, Construtora Purunã Cia Paranaense,

²¹³ Nos acordos mais recentes (Ecorodovias, Construtora Purunã e Cia. Paranaense) foi incluída cláusula especificando que os prepostos aderentes são todos aqueles prepostos que firmem ou venham a firmar acordo de não persecução penal com o MPF em relação aos fatos que são objetos dos acordos analisados e que os que desejarem aderir, em qualquer caso, deverão estar acompanhados de advogados.

²¹⁴ Apesar dos acordos das empresas SOG, SIGNUS, Ecorodovias, Construtora Purunã e Cia Paranaense se referirem aos prepostos como possíveis aderentes, não tratam, nem do prazo para adesão, nem do procedimento administrativo para tal. Os da Odebrecht, Braskem, Andrade Gutierrez (2018) e Getinge ainda acrescentam que o MPF, considerando a posição hierárquica do preposto na empresa e o grau de responsabilidade pelos fatos, ou ainda o decurso de determinada quantidade de dias sem que o preposto tenha feito proposta de adesão, poderá determinar como condição para a sua adesão uma exigência extraordinária e não prevista no acordo, como a realização de curso, seminário, ou semelhante, relacionado ao objetivo de reabilitação ético-profissional, especialmente relativa ao pagamento de valor a ser destinado ao ressarcimento parcial dos danos causados à vítima. O acordo da J&F Investimentos prevê esse dispositivo, mas não exemplifica no final as possíveis exigências extraordinárias. Os acordos da Drager, da Bozano preveem a mesma cláusula sem o último trecho, qual seja “especialmente relativa ao pagamento de valor a ser destinado ao ressarcimento parcial dos danos causados à vítima”.

²¹⁵ Os instrumentos das empresas Odebrecht, Braskem e Getinge estabelecem que os fatos e condutas ilícitas surgidos durante a investigação interna devem ser apresentados à Força Tarefa Lava Jato. Em relação aos fatos relacionados aos atos lesivos do apêndice descobertos *a posteriori* e dos quais a colaboradora não tinha conhecimento, os acordos da Drager e da Bozano preveem que elas se comprometem a adotar medidas investigativas e sancionatórias, promovendo a afastamento de dirigentes e empregados que tenham indícios suficientes de autoria e participação no cometimento de novos ilícitos, bem como a celebrar termo aditivo ao acordo.

fatos e informações que não sejam de atribuição da Força tarefa que forem rejeitados, não poderão ser utilizados pelo MP não aderente para quaisquer fins.

Os acordos da Rodonorte, Ecorodovias, Construtora Purunã e da Cia Paranaense acrescentam que na hipótese de o MPF rejeitar a inclusão de fatos que não sejam conexos aos fatos descritos nos anexos ou a adesão de prepostos e seus documentos, as informações a eles relativas não poderão ser utilizadas por qualquer autoridade para quaisquer fins. Os acordos da Odebrecht, Braskem, J&F Investimentos, Getinge, Drager e Bozano esclarecem, ainda, que em se tratando de fato com repercussão em múltiplas jurisdições que seja rejeitado por um membro do MP e não rejeitado por outro, as informações poderão ser utilizadas pelo que aceitou, depois de excluídas as informações que digam respeito aos fatos de atribuição do MP não aderente.

Na maioria dos acordos o conteúdo, seja do próprio acordo, seja da documentação e informações que compõem os anexos, é de acesso restrito²¹⁶ e não será divulgado ao público, salvo por decisão fundamentada do MPF ou por decisão judicial ou acordo das partes. Em alguns casos, a restrição de acesso ao conteúdo, ou à própria identidade dos signatários, só é mantida até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis. Há instrumentos que preveem a possibilidade de divulgação do conteúdo após a homologação do acordo e outros que adicionam a possibilidade de compartilhamento com auditores externos da colaboradora.

O resumo das informações pertinentes ao sigilo consta do quadro 9.

Quadro 9 - Cláusulas relativas ao sigilo

continua

Acordos de leniência	Itens do acordo com acesso restrito	Momento em que informações do acordo são tornadas públicas	Possibilidade de transferência do sigilo	Existência de exceção quanto à condição de sigilo
SOG (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo do acordo	Não poderá		
	Identidade dos signatários	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis		
CCCC (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo do acordo	Apenas se tiver decisão fundamentada do MPF		
	Identidade dos signatários	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis		
Carioca (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo do acordo	Apenas se tiver decisão fundamentada do MPF		
	Identidade dos signatários	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis		

²¹⁶ No acordo da SOG, o conteúdo do acordo é de acesso restrito e não será divulgado ao público, mesmo após a eventual instauração de um procedimento criminal pelo MPF.

Quadro 9 - Cláusulas relativas ao sigilo

continua

Acordos de leniência	Itens do acordo com acesso restrito	Momento em que informações do acordo são tornadas públicas	Possibilidade de transferência do sigilo	Existência de exceção quanto à condição de sigilo
Andrade Gutierrez (2016) (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo do acordo	Apenas se tiver decisão fundamentada do MPF		
	Identidade dos signatários	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis		
SIGNUS (Operação Desiderato)	Conteúdo do acordo	Apenas se tiver decisão fundamentada do MPF		
	Identidade dos signatários	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis		
Odebrecht (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo, documentos e depoimentos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis	X	X
Braskem (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo, documentos e depoimentos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis	X	X
Rolls-Royce (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo, documentos e depoimentos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis, sem prejuízo de publicidade do termo do acordo		
J&F Investimentos (Operações Greenfield, Sépsis, Cui Bono - Lava Jato, Carne Fraca)	Conteúdo do acordo	Após 6 meses da sua assinatura ou decisão do MPF fundamentada	X	
	Conteúdo dos anexos do acordo	Após 6 meses da sua assinatura ou decisão do MPF fundamentada		
Keppel (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo do acordo	Após homologação do acordo		
	Conteúdo dos anexos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis, ressalvada a possibilidade de compartilhamento ou divulgação parcial ou total dos fatos, desde que decorrente de decisão judicial ou por acordo das partes		
Andrade Gutierrez (2018) (Operação Forte do Castelo - Pará)	Conteúdo, documentos e depoimentos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis		X
Getinge (Operação Lava Jato - RJ)	Conteúdo, documentos e depoimentos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis	X	X
Dräger (Operação Fratura Exposta - desdobramento da Lava Jato - RJ)	Conteúdo, documentos e depoimentos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis	X	X
Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A (Distrito Federal)	Conteúdo, documentos e depoimentos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis		
Bozano (Operação Câmbio Desligo - desmembramento da Lava Jato - RJ)	Conteúdo, documentos e depoimentos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis ou no exercício da ampla defesa	X	X

Quadro 9 - Cláusulas relativas ao sigilo

continua

Acordos de leniência	Itens do acordo com acesso restrito	Momento em que informações do acordo são tornadas públicas	Possibilidade de transferência do sigilo	Existência de exceção quanto à condição de sigilo
Rodonorte (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo dos anexos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis, ressalvada a possibilidade de compartilhamento ou divulgação parcial ou total dos fatos desde que decorrente de decisão judicial ou acordo das partes, inclusive para auditores externos da colaboradora		
	Celebração, valor e condições do acordo	A partir da assinatura do acordo		
Granebert (São Mateus / ES)	Conteúdo do acordo	Após homologação do acordo		
Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S/A (2019) (Pernambuco)	Conteúdo do acordo	Após homologação do acordo		
	Conteúdo dos anexos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis, ressalvada a possibilidade de compartilhamento ou divulgação parcial ou total dos fatos desde que decorrente de decisão judicial ou acordo das partes		
Technip Brasil (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo do acordo	Após homologação do acordo		
	Conteúdo do anexo A do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis, ressalvada a possibilidade de compartilhamento ou divulgação parcial ou total dos fatos, desde que decorrente de decisão judicial ou por acordo das partes, inclusive para cumprimento das normas de mercado de capitais no Brasil e no exterior		
Ecorodovias (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo dos anexos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis, ressalvada a possibilidade de compartilhamento ou divulgação parcial ou total dos fatos desde que decorrente de decisão judicial ou acordo das partes, inclusive para auditores externos da colaboradora		
	Celebração, valor e condições do acordo	A partir da assinatura do acordo		

Quadro 9 - Cláusulas relativas ao sigilo

				conclusão
Acordos de leniência	Itens do acordo com acesso restrito	Momento em que informações do acordo são tornadas públicas	Possibilidade de transferência do sigilo	Existência de exceção quanto à condição de sigilo
Construtora Purunã (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo dos anexos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis, ressalvada a possibilidade de compartilhamento ou divulgação parcial ou total dos fatos desde que decorrente de decisão judicial ou acordo das partes, inclusive para auditores externos da colaboradora		
	Celebração, valor e condições do acordo	A partir da assinatura do acordo		
CIA Paranaense (Operação Lava Jato - Curitiba)	Conteúdo do acordo	Após homologação do acordo		
	Conteúdo dos anexos do acordo	Até o momento da apresentação de cautelares, denúncia e/ou ações cíveis, ressalvada a possibilidade de compartilhamento ou divulgação parcial ou total dos fatos desde que decorrente de decisão judicial ou acordo das partes, inclusive para auditores externos da colaboradora		

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Poucos acordos excepcionam as regras de sigilo, o fazendo mediante condições específicas: (i) a divulgação ao mercado pelo MPF sobre a existência do acordo e sobre o valor a ser pago, desde que o acordo tenha sido homologado pela 5.^a CCR do MPF (Getinge); (ii) a existência do acordo (Andrade Gutierrez 2018); (iii) a existência do acordo e a sua assinatura exclusivamente com a colaboradora, para outras autoridades, que deverão manter as mesmas condições de sigilo determinadas no acordo (Drager e Bozano); (iv) a existência, o valor do acordo e o conteúdo do apêndice 5 (Odebrecht), acrescentando o acordo da Braskem que deve ser observada a permissão quanto à CVM.

O descumprimento do sigilo fica sujeito às penalidades administrativas, civis e criminais previstas na legislação brasileira (SOG, CCCC, Carioca e Andrade Gutierrez 2016). Os acordos da SOG, CCCC, Andrade Gutierrez (2016), SIGNUS, Rolls-Royce e CCCC S/A estabelecem que os depoimentos e documentos poderão subsidiar mandado de busca e apreensão e outras diligências cautelares. Os acordos da Odebrecht, Braskem, Drager, Bozano, J&F Investimentos, Andrade Gutierrez (2018), por outro lado, preveem a possibilidade do MPF

requerer o levantamento do sigilo dos anexos, depoimentos e documentos quando não for mais necessário para a investigação e quando o acordo já tiver sido homologado.²¹⁷

Nos acordos mais recentes admite-se a transferência do sigilo para as empresas de auditoria externa contratadas pelas colaboradoras, desde que haja, não só a adesão às regras impostas no acordo pelas referidas empresas, como a previsão expressa de sigilo entre as colaboradoras e essas empresas no contrato entre elas assinado (Odebrecht, Getinge, Drager, Bozano e J&F Investimentos). O acordo da Braskem acrescenta que essa transferência também poderá se dar às empresas de *rating* contratadas pelas colaboradoras e aos advogados externos responsáveis pela elaboração de suas demonstrações financeiras e por eventuais emissões que a colaboradora possa vir a fazer no mercado de capital nacional e estrangeiro.²¹⁸

Alguns acordos possuem cláusulas ainda mais específicas quanto ao sigilo. É o que se observa no acordo da Braskem que dispõe que, por ser companhia de capital aberto, sujeita à regulamentação da CVM, a colaboradora poderá estar obrigada a publicar fato relevante para cumprimento da regulamentação aplicável, de maneira que, nesses casos, ela irá apresentar versão do fato relevante ao MPF previamente à sua divulgação. O acordo da Bozano estabelece também que os documentos de suporte do apêndice 5 serão mantidos sob sigilo e em autos apartados, sendo possível que nos processos em que esses documentos forem utilizados, as partes e os investigados a eles tenham acesso. Ressalva similar pode ser observada nos acordos da Drager e da Technip que preveem a responsabilização do MPF pela confidencialidade das informações e documentos que estão protegidas sob sigilo comercial, proteção essa, excetuada no acordo da Technip, quando houver necessidade de sua utilização em quaisquer investigações ou processos.

Nos acordos que integram um acordo global coordenado com jurisdições de outros países, como nos casos da Odebrecht, Braskem, Rolls-Royce, Keppel, Andrade Gutierrez

²¹⁷ O acordo da J&F Investimentos prevê que o conteúdo integral do acordo somente terá o sigilo levantado após 6 meses de sua assinatura, o qual pode ser parcialmente levantado, após a assinatura do acordo, para fins de divulgação à imprensa e estudos acadêmicos. Dispõe, ainda, que o MPF poderá manter o sigilo dos anexos, documentos e elementos probatórios que instruem o acordo. Pode também transmitir o dever de sigilo à instituição, órgão ou empresa de auditoria externa, que receba provas e documentos em razão da colaboração com suas investigações.

²¹⁸ O da Ecorodovias, Rodonorte, Construtora Purunã e Cia Paranaense preveem, ainda, que os elementos de informação apresentados não poderão ser utilizados para a aplicação de outras sanções não pactuadas em face das colaboradoras, dos prepostos que adiram os acordos ou dos prepostos e acionistas que tiverem celebrado acordo de colaboração premiada, nos limites dos fatos por eles reconhecidos e do disposto em seus acordos. Os da Rodonorte, Construtora Purunã e Cia Paranaense incluem outra ressalva quanto à possibilidade de sua utilização para cálculo e cobrança do ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e lançamentos de tributos e juros de mora decorrentes, nos termos da nota técnica 01/17 da 5.^a CCR.

(2018), CCCC S/A, Technip e J&F Investimentos existem disposições sobre a cooperação entre as autoridades nacionais e as estrangeiras.²¹⁹

B - Obrigações assumidas pelas colaboradoras e eventuais partes aderentes

Em relação às obrigações assumidas pelas colaboradoras, os acordos normalmente se referem às seguintes: (i) apresentar às autoridades a descrição detalhada dos fatos, identificando os participantes, descrevendo sua participação e o envolvimento detalhado; (ii) apresentar documentos, informações e outros materiais relevantes relativos a fatos presentes e futuros;²²⁰ (iii) cessar completamente seu envolvimento nas práticas ilícitas (no acordo da Drager a colaboradora declara que as empresas do seu grupo econômico cessaram seus envolvimento nos ilícitos)²²¹; (iv) cooperar plena e permanentemente com as autoridades²²²; (v) comparecer sempre que intimada a qualquer ato, procedimento ou processo judicial ou extrajudicial; (vi) comunicar toda e qualquer alteração dos dados; (vii) portar-se com honestidade, lealdade e boa-fé; (viii) pagamento de indenização e/ou multa, quando existente.

²¹⁹ Os acordos da Odebrecht, Braskem, Andrade Gutierrez (2018) e CCCC S/A ressaltam a necessidade de respeito por essas autoridades das restrições impostas quanto ao uso de informações e provas, e que evitem *bis in idem*. Os acordos da Braskem e da Odebrecht dispõem também que as colaboradoras e seus aderentes não estão vinculados à obrigação de sigilo no que se refere à eventual revelação de fatos ilícitos às autoridades ou aos órgãos estrangeiros com competência para esses fatos, especialmente com a finalidade de celebração de acordos similares. Preveem, ainda, que os anexos que tratam dos atos ilícitos dos agentes estrangeiros ficarão sob sigilo pelo prazo de 6 meses contados da assinatura do acordo, sendo possível que o MPF pleiteie que o juízo somente defira o acesso aos anexos e elementos de prova nas ações penais propostas com fundamento nos elementos decorrentes do acordo, se presentes três condições dispostas nos acordos, e que tome as providências para evitar que essas informações sejam divulgadas fora dos autos do processo. O acordo da CCCC S/A, por sua vez, prevê que ao transferir as informações e provas às autoridades estrangeiras solicitantes, o MPF restringirá o seu uso apenas e exclusivamente em relação a investigações, procedimentos e processos criminais contra terceiros que não a colaboradora ou aderentes que tenham celebrado acordo de colaboração premiada com o MP. O acordo da Braskem estabelece que a colaboradora tem se comunicado e colaborado com autoridades nacionais e estrangeiras, em especial a CVM, o DOJ e a SEC nos EUA, sem prejuízo de futuras comunicações, colaborações e eventuais acordos com autoridades de outros países. O acordo da Cia Paranaense estabelece algumas obrigações da colaboradora e do MPF relacionadas às contas bancárias e ao bloqueio de valores eventualmente determinados no exterior.

²²⁰ Alguns acordos se referem às obrigações dos itens i e ii, em mais de uma oportunidade no mesmo instrumento: a partir da homologação pela 13.^a Vara Federal de Curitiba e a partir da homologação do acordo pelos outros juízos competentes (Odebrecht e Braskem); a partir da homologação pela 3.^a Vara Federal do Pará e a partir da homologação do acordo pelos outros juízos competentes (Andrade Gutierrez 2018); a partir homologação pela 5.^a CCR do MPF e a partir da homologação do acordo pelos outros juízos competentes (Getinge); e, por último, obrigações quando solicitadas pelo MPF e quando solicitadas pelo MP aderente (Drager e Bozano). Nos acordos das empresas Odebrecht, Braskem, Drager e Bozano, existe cláusula que dispõe que sempre que a Força Tarefa Lava Jato, seja a de Curitiba, seja a do Rio de Janeiro, solicitar informações e documentos, essas colaboradoras serão obrigadas a apresentá-los.

²²¹ A SIGNUS é a única empresa que possui exceção em seu acordo quanto à obrigação de cessar o envolvimento nas condutas ilícitas, no sentido de que não será obrigatória nos casos de ilícitos em relação aos quais for requerida ação controlada, até a decisão do juízo competente acerca do requerimento e, caso deferido, até que cesse a ação controlada levada a efeito.

²²² Os acordos da Odebrecht, da Braskem, da J&F Investimentos, da Getinge, da Drager e da Bozano não possuem a cláusula referente à cooperação plena e permanente, mas as disposições presentes no acordo demonstram que as colaboradoras e os aderentes deverão agir em prol da investigação.

Além desses compromissos, os instrumentos também estabelecem outras obrigações às colaboradoras e eventuais aderentes. Algumas se encontram sistematizadas no quadro 10 e outras, incluídas na última coluna, sob a denominação de obrigações extraordinárias, por se referirem a aspectos muito particulares a cada acordo, serão detalhadas a seguir.

Quadro 10 - Obrigações da colaboradoras

continua

Acordos de leniência	Requisitos previstos no art. 16 da Lei n.º 12846/2013	Programa de Integridade/ <i>Compliance</i> e prazo de início	Previsão de pagamento de multa	Obrigações extraordinárias
SOG (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes	Não dispõe expressamente	Multa compensatória cível no valor de 15 milhões de reais (50% para Petrobrás e 50% para Fundo Penitenciário)	
CCCC (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes	Programa de <i>Compliance</i> segundo padrões internacionais da Norma ISO 19600:2014 (a ser iniciado em 90 dias a contar da homologação do acordo)	Multa compensatória cível no valor de 700 milhões de reais (10% nos termos do art. 7.º, §1.º da Lei n.º 9.613/1998 e 90% para empresas lesadas)	
Carioca (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes.	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (a ser iniciado em 90 dias a contar da homologação do acordo)	Multa compensatória cível no valor de 10 milhões de reais (10% nos termos do art. 7.º, §1.º da Lei n.º 9.613/1998 e 90% para empresas lesadas)	
Andrade Gutierrez (2016) (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes.	Programa de <i>Compliance</i> segundo padrões internacionais da Norma ISO 19600:2014 (a ser iniciado em 90 dias a contar da homologação do acordo)	Multa compensatória cível no valor de 1 bilhão de reais (10% nos termos do art. 7.º, §1.º da Lei n.º 9.613/1998 e 90% para empresas lesadas)	
SIGNUS (Operação Desiderato)	Todos presentes	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (a ser iniciado em 120 dias a contar da homologação do acordo)	Multa no valor de R\$ 3.125.000,00 a ser paga à União	
Odebrecht (Operação Lava Jato - Curitiba)	Ausente o inciso relacionado à cooperação plena e permanente	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (a ser iniciado em 90 dias a contar da homologação do acordo)	Não há previsão de multa, mas de ressarcimento de danos materiais e imateriais a título de perda de valores relacionadas aos crimes da Lei n.º 9.613/1998	X
Braskem (Operação Lava Jato - Curitiba)	Ausente o inciso relacionado à cooperação plena e permanente	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (a ser iniciado em 90 dias a contar da homologação do acordo)	Multa do art. 12, II da Lei n.º 8429/1992 de R\$ 31.314.348,51 às vítimas, pro rata.	X
Rolls-Royce (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (não dispõe sobre prazo)	Multa do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 no valor de R\$ 20.731.800,00 à Petrobrás	

Quadro 10 - Obrigações da colaboradoras

continua

Acordos de leniência	Requisitos previstos no art. 16 da Lei n.º 12846/2013	Programa de Integridade/Compliance e prazo de início	Previsão de pagamento de multa	Obrigações extraordinárias
J&F Investimentos (Operações Greenfield, Sépsis, Cui Bono - Lava Jato, Carne Fraca)	Ausente o inciso relacionado à cooperação plena e permanente	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (a ser iniciado em 90 dias a contar da homologação do acordo) e implantar demais ações relativas às normas do padrão ISO 19600 e ISO 37001 em todas as empresas controladas pela holding.	Multa e ressarcimento no valor total de R\$ 10.300.000.000,00 a ser pago ao BNDES, FUNCEF, PETROS, FGTS, União, Caixa Econômica Federal e Execução de Projetos Sociais	X
Keppel (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8420/2015 (com apresentação de relatório de cumprimento ao MPF nos 2 primeiros anos a contar da homologação do acordo)	Multa do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 no valor de R\$ 180.400.000,00 à Petrobrás e de R\$ 2.460.000,00 à União	
Andrade Gutierrez (2018) (Operação Forte do Castelo - Pará)	Todos presentes	Não dispõe expressamente	Os valores das multas já foram contemplados pelos acordos anteriores, tendo sido considerado suficiente para efeitos do acordo.	
Getinge (Operação Lava Jato - RJ)	Ausente o inciso relacionado à cooperação plena e permanente	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (a ser iniciado em 90 dias a contar da homologação do acordo e sujeito a avaliações independentes)	Multa compensatória cível no valor de R\$ 121.794.128,50 aos entes e órgãos públicos lesados	X
Dräger (Operação Fratura Exposta - desdobramento da Lava Jato - RJ)	Ausente o inciso relacionado à cooperação plena e permanente	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (a ser iniciado em 60 dias a contar da aprovação do cronograma)	Multa do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 no valor de R\$ 790.533,38 a ser pago aos órgãos e às entidades públicas lesadas	X
CCCC S/A (Distrito Federal)	Todos presentes	Não dispõe expressamente	Dispõe apenas sobre o valor de R\$ 485.794,78 a ser pago a título de indenização	
Bozano (Operação Câmbio Desligo - desmembramento da Lava Jato - RJ)	Ausente o inciso relacionado à cooperação plena e permanente	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (a ser iniciado em 60 dias a contar da aprovação do cronograma)	Multa do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 no valor de R\$ 750.000,00 a ser paga aos órgãos e aos entes públicos lesados/Multa compensatória cível de R\$ 4.315.850,00 a ser paga pelos quatro aderentes/Multa compensatória cível deve ser paga pelos prepostos aderentes	X
Rodonorte (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes	Não dispõe expressamente	Multa do art. 12 da Lei n.º 8429/1992 no valor de 35 milhões de reais a ser paga à entidade pública lesada	X

Quadro 10 - Obrigações da colaboradoras

conclusão

Acordos de leniência	Requisitos previstos no art. 16 da Lei n.º 12846/2013	Programa de Integridade/Compliance e prazo de início	Previsão de pagamento de multa	Obrigações extraordinárias
Granebert (São Mateus / ES)	Todos presentes	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (com apresentação de relatório de cumprimento ao MPF nos 2 primeiros anos a contar da homologação do acordo)	Multa do art. 12 da Lei n.º 8429/1992 e do art. 6.º da Lei n.º 12.846/2013 no valor de R\$ 100.000,00 a ser paga à União	X
Andrade Gutierrez (2019) (Pernambuco)	Todos presentes	Programa de <i>Compliance</i> segundo padrões internacionais da Norma ISO 19600:2014	Dispõe que deverá ser pago R\$ 33.988.755,00 a título de devolução de lucros, devolução de pagamentos indevidos e multas às entidades jurídicas lesadas	
Technip (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 (com apresentação de relatório de cumprimento à CGU nos 2 primeiros anos a contar da homologação do acordo, devido à acordo de leniência firmado com a CGU/AGU)	Multa do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 no valor de R\$ 189.183.498,18 a ser paga à Petrobrás	
Ecorodovias (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015	Multa do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 no valor de 30 milhões de reais a ser paga ao Estado do Paraná	X
Construtora Purunã (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes	Não dispõe expressamente	Multa do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 no valor de R\$ 500.000,00 a ser paga ao Estado do Paraná	X
CIA Paranaense (Operação Lava Jato - Curitiba)	Todos presentes	Programa de integridade, nos termos do Decreto n.º 8.420/2015	Multa do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 no valor de 20 milhões de reais a ser pago 27% para o Estado do Paraná e 73% à União	X

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Conforme se extrai dos acordos analisados, a maioria²²³ estabelece a necessidade de aprimoramento ou de implantação de programa de integridade segundo o disposto no Decreto n.º 8.420/2015. Alguns se referem aos padrões internacionais da Norma ISO, sendo certo que não existe um padrão em relação ao prazo para que o programa seja iniciado e nem quando

²²³ Os acordos da SOG, Andrade Gutierrez (2018), CCCC S/A, Rodonorte e Construtora Purunã não se referem a programa de integridade.

deve ser iniciado, havendo menção tão somente de que isso ocorrerá a partir da homologação do acordo ou a partir da aprovação do cronograma da implementação.²²⁴

Além das obrigações mais comumente estabelecidas em todos os acordos, alguns ampliam as obrigações das colaboradoras. É o que se pode observar, por exemplo, nos termos firmados pelas empresas Odebrecht, Braskem e J&F Investimentos que preveem o dever de apresentarem lista com as empresas e contas bancárias no exterior que tenham relação com os ilícitos cometidos, apresentarem extratos e documentos das operações, assinar o acordo em prazo estipulado e apresentar ao MPF e renunciar aos benefícios de autoridades nacionais ou estrangeiras em relação aos valores depositados em contas no exterior conexas aos ilícitos.

Alguns acordos também estendem as obrigações da colaboradora a pedidos de desculpas à sociedade, segundo texto definido nos acordos de leniência, por meio de placa explicativa, rádio, *site* da companhia e jornal de grande circulação (Rodonorte), apenas por meio de placa explicativa e rádio, (Ecorodovias) e através de *site* da companhia e dois jornais de grande circulação, sendo um estadual e um nacional (Cia Paranaense).²²⁵

Vários instrumentos preveem a obrigação de apresentação de relatórios ao MPF, como no caso da J&F e da Rodonorte, além de outras obrigações específicas como a de apresentar a lista das doações eleitorais, esclarecimentos de dados contidos nos sistemas da Força Tarefa (Odebrecht, Braskem, Drager e Bozano. O acordo da Granebert, por se referir a condutas relacionadas à lavra ilegal, também estabelece várias obrigações diferenciadas.²²⁶

²²⁴ O acordo da Getinge é o único que possui cláusulas sobre avaliações independentes do programa de integridade, a partir da homologação do acordo pela 5.^a CCR do MPF. O acordo da J&F Investimentos dispõe expressamente sobre a implantação do programa de integridade nos termos do Decreto n.º 8.420/2015 na colaboradora e sobre a implantação de demais ações relativas às normas do padrão ISO 19600 e ISO 37001 em todas as empresas controladas pela *holding*. As obrigações relacionadas à adoção e implementação de ações, medidas, iniciativas especiais de “práticas especiais de ética, integridade e transparência” e à sujeição de um monitoramento independente seguindo termos e condições presentes nos apêndices dos termos, estão presentes nos acordos das empresas Drager, Bozano, Rodonorte, Ecorodovias, e Cia Paranaense.

²²⁵ Os acordos da Rodonorte, da Ecorodovias e da Construtora Purunã acrescentam as obrigações de apresentação de cronograma de execução de obras e de apresentação de proposta feita em conjunto com o Governo do Estado do Paraná e o Departamento de Estradas e Rodagens do Paraná com as obras consideradas prioritárias a serem executadas. Os dois primeiros (Rodonorte e Ecorodovias) preveem também a obrigação de fornecimento de informações aos usuários quanto à redução da tarifa que foi proveniente de cumprimento de obrigação definida pelo acordo celebrado. No acordo da Ecorodovias existe, ainda, a obrigação de entregar ao DER/PR os projetos executivos das obras do plano de exploração original da rodovia.

²²⁶ Conceder acesso às informações bancárias e fiscais de todas as pessoas físicas e jurídicas vinculadas a Nilson Ebert e livre acesso a profissionais de contabilidade e documentos a eles encaminhada, promover reparação integral dos danos ambientais identificados na área de exploração ilegal, apresentar arrolamento de bens em nome das pessoas jurídicas integrantes do grupo econômico, de Nilson Ebert, de Neuzangela Ferreira da Silva Ebert e aqueles eventualmente colocados em nomes de terceiros, mas que são fruto da atividade ilegal de lavra ou que estejam afetados à atividade empresarial, bem como adotar medidas para que as opções de garantia ao cumprimento das obrigações pecuniárias sejam operacionalizadas e surtam efeitos legais no acordo.

Os acordos da Ecorodovias e da Construtora Purunã, obrigam a apresentação ao MPF de relatório mensal de fiscalização quanto ao atraso no cronograma da execução das obras, enquanto os acordos das empresas Drager, Bozano, Rodonorte, Ecorodovias e Cia Paranaense preveem a obrigação das empresas se sujeitarem ao monitoramento independente. Os acordos mais recentes, quais sejam, Ecorodovias, Construtora Purunã e Cia Paranaense dispõem que as colaboradoras devem se abster de condicionar os depoimentos dos prepostos quando eles forem solicitados pelas autoridades.

O acordo da Cia. Paranaense possui duas obrigações específicas: a de fornecer ao MPF dados de movimentação financeira de 2009 a 2018 e ao MP/PR de 2010 a 2018 das contas nacionais e estrangeiras das colaboradoras e dos sócios-administradores, e em sendo a conta em nome de terceiros, expressar consentimento para obter acesso aos dados bancárias; e a de apresentar relatórios de auditores independentes para demonstração financeira de 2019 da Cia. Paranaense de Construção S/A, podendo reforçar o penhor para garantir o pagamento se o valor do patrimônio líquido mudar.

Por fim, observou-se que na obrigação relativa ao comparecimento das colaboradoras, dos prepostos e dos aderentes sempre que solicitado pelo MPF, por algum MP aderente ou por juízos competentes, todos os acordos, com exceção da SOG e da SIGNUS, dispõem que as colaboradoras possuem o dever de se abster de aplicar sanções trabalhistas àqueles prepostos que colaboraram ou vierem a colaborar.²²⁷

C - Multas e indenizações assumidas

Com relação às multas e indenizações estabelecidas nos instrumentos, embora se insiram dentre as obrigações das colaboradoras conforme quadro acima, importante o destaque de alguns pontos.

O da SOG assegura à Petrobrás a possibilidade de buscar o ressarcimento de eventuais danos causados pelas empresas colaboradoras. O da Andrade Gutierrez (2016) acrescenta que a multa será dividida entre as investigações da Lava Jato e as demais investigações relevadas no acordo. O acordo da SIGNUS contém cláusula específica prevendo o pagamento de multa e

²²⁷ Ainda em relação a esse item, notou-se que: (i) a CCCC S/A acrescenta que a colaboradora deve criar programas de incentivo à efetiva colaboração por parte de seus prepostos, visando afastar quaisquer constrangimentos à ampla, completa e definitiva apuração dos fatos ilícitos; (ii) os acordos da Rodonorte e da Ecorodovias acrescentam que as colaboradoras se comprometem a provisionar recursos para a finalidade de despesas com o comparecimento até sete anos depois da extinção do contrato de concessão, obrigação essa que pode ser assumida pela controladora e; (iii) o acordo da Construtora Purunã compartilha desse mesmo acréscimo com duas ressalvas: não possui a possibilidade da obrigação ser assumida pela controladora e os sete anos são contados a partir da assinatura do acordo.

de indenização por danos morais coletivos e difusos, sem prejuízo de cláusula compensatória fixada em acordo de colaboração premiada sobre os mesmos fatos no âmbito criminal.

Os da Odebrecht e da Braskem dispõem sobre o valor devido para fins de ressarcimento de danos materiais, imateriais e de perda de valores, relacionados à prática dos crimes de lavagem nos termos do art. 7.º, §1.º da Lei n.º 9.613/1998, que será repartido entre DOJ (*Department of Justice* USA), Procuradoria-Geral da Suíça e MPF. Ressalta-se que a Braskem acrescenta a obrigação de pagamento de multa prevista no art. 12, II da Lei n.º 8.429/1992 que será destinada às vítimas, *pro rata*.

Os da Rolls-Royce e da Keppel estabelecem indenizações a título de reparação de danos e devolução de lucros, a título de reparação de danos e devolução de enriquecimento ilícito e a título de multa, nos termos do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992. Também o acordo da J&F Investimentos dispõe sobre o pagamento de multa e de ressarcimento e os locais para onde serão destinados os valores, ressaltando que, em caso da formalização de outros acordos, não poderão ser pactuados valores superiores aqueles, não havendo impedimento, contudo de que outras entidades lesadas pleiteiem em juízo ou arbitragem outros ressarcimentos que considerem devidos, abatendo-se os valores já pagos.

O acordo da Andrade Gutierrez formalizado no âmbito da Operação Forte do Castelo, em 2018, dispõe que os valores das multas já foram contemplados em acordos firmados anteriormente no contexto de outras operações, com o próprio MPF, e com o CADE e a CGU. Os da Getinge, Bozano e da Dräger dispõem sobre o valor global da multa com previsão de depósito judicial, repasse, compensação e necessidade de reparação integral de eventual dano.²²⁸

Os acordos da Rodonorte, da Ecorodovias e da Construtora Purunã preveem o pagamento de multa prevista no art. 12 da Lei n.º 8.429/1992, o uso de parte do dinheiro para execução de obras na rodovia, a necessidade de indicar no preço da tarifa o valor pago pelo usuário e o valor pago pela concessionária, os efeitos do acionamento do seguro-garantia ou obra não entregue, a não compensação ou utilização para fins tributários, a não distribuição de lucros e o não pagamento de bônus acima de um limite. A previsão de pagamento dos valores devidos mediante a redução da tarifa e do impedimento de redução do faturamento se encontra apenas nos acordos da Rodonorte e da Ecorodovias, que prevê também a possibilidade de dedução do valor devido pelas multas pagas pelos prepostos.

²²⁸ Os dois últimos acrescentam a obrigação de pagar para fins de adiantamento do ressarcimento dos danos materiais e imateriais causados pelas condutas ilícitas. O da Bozano prevê não apenas o pagamento de multa do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992, como também a multa compensatória cível a ser paga pelos quatro aderentes (nos termos do anexo 1, apêndice 6) e o pagamento de multa compensatória cível pelos prepostos que vierem aderir o acordo, cujo valor individual se encontra nos apêndices 2 e 6 do acordo.

O acordo da Granebert prevê o pagamento a título de reparação de danos, de devolução de lucros ao ente lesado e de multa prevista no art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 e no art. 6.º da Lei n.º 12.846/2013, enquanto o acordo da Andrade Gutierrez (2019) prevê o pagamento a título de devolução de lucros, devolução de pagamentos indevidos e multa às entidades lesadas, dispondo que deverá ser deduzido o valor definido no acordo de leniência celebrado com a CGU/AGU, sendo o restante pago em uma única parcela, assim como prevê a possibilidade de compensação do valor da multa com outros compromissos assumidos pelas colaboradoras com as autoridades brasileiras mediante verificação de condições. O acordo da Technip, por ser parte de um acordo global, dispõe sobre a possibilidade de compensação com os valores pagos no acordo celebrado com a CGU/AGU, prevendo o pagamento de valores a título de reparação de danos, devolução de lucros e multa prevista no art. 12 da Lei n.º 8.429/1992.

Diferentemente dos demais acordos, o da Cia Paranaense prevê que as primeiras parcelas adimplidas serão a título de multa civil do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 até sua quitação e as restantes corresponderão ao ressarcimento ao erário. Prevê também o oferecimento de garantias de hipoteca de imóveis e de penhor sobre ações, a liberação de garantias após o pagamento de cada parcela e incidência de juros de mora e multa quando vencidas as parcelas.

D - Compromissos assumidos pelo MPF em relação às colaboradoras e também em relação a terceiros

Quanto aos compromissos assumidos pelo MPF podem ser observadas cláusulas que estabelecem compromissos em relação: (i) às partes celebrantes; e (ii) a terceiros, incluídos outros membros dos Ministérios Públicos. Optou-se, dessa forma, por elaborar dois quadros distintos que procuram retratar os achados mais comuns nos referidos instrumentos.

De se destacar que em relação a esses compromissos, os acordos da Odebrecht, da Braskem, da Andrade Gutierrez (2018), da Getinge, da Drager e da Bozano possuem cláusulas bastante similares entre si, assim como os acordos da SOG, da CCCC e da Andrade Gutierrez (2016) que apresentam quase as mesmas disposições.

O acordo da SIGNUS é o único que não possui cláusula de compromissos e propostas do MPF, mencionando apenas que os signatários foram os primeiros a se qualificar para o programa de leniência quanto às infrações relatadas, que não tinham conhecimento de alguns ilícitos relatados antes das informações prestadas pelos signatários e que as informações e os documentos são indispensáveis para apuração dos fatos objetos do acordo.

O quadro 11 resume esses compromissos.

Quadro 11 - Compromissos do MPF em relação às partes

continua

Acordos de leniência	Compromissos do MPF em relação às partes do acordo					Extensão dos efeitos quanto aos fatos e às pessoas	
	Quanto aos fatos ilícitos descritos no acordo			Quanto aos fatos ilícitos não descritos no acordo: Possibilidade de propor ação	Previsão de compromissos extraordinários do MPF	Previsão de atipicidade em relação à proteção e os benefícios conferidos pelo acordo	Impossibilidade de uso de informações não incluídas no acordo para quaisquer fins
	Não propor ações penais	Não propor ações cíveis	Não propor ações de improbidade				
SOG (Operação Lava Jato - Curitiba)	X	X				X	
CCCC (Operação Lava Jato - Curitiba)	X	X		Ação Penal		X	
Carioca (Operação Lava Jato - Curitiba)	X	X	Salvo em casos de rescisão	Ação Penal	X	X	
Andrade Gutierrez (2016) (Operação Lava Jato - Curitiba)	X	X	Exceto declaratórias	Ação Penal	X	X	
SIGNUS (Operação Desiderato)							
Odebrecht (Operação Lava Jato - Curitiba)	X	X	Exceto declaratórias para interrupção de prescrição	Ação Cível e Penal	X	X	X
Braskem (Operação Lava Jato - Curitiba)	X	X	Exceto declaratórias para interrupção de prescrição	Ação Cível e Penal	X	X	X
Rolls-Royce (Operação Lava Jato - Curitiba)		X	Requerer efeitos meramente declaratórios	Ação de Responsabilização	X		
J&F Investimentos (Operações Greenfield, Sépsis, Cui Bono - Lava Jato, Carne Fraca)	X	X	Exceto declaratórias para interrupção de prescrição	Ação Cível e Penal	X	X	X
Keppel (Operação Lava Jato - Curitiba)		X	X	Ação de Responsabilização	X	X	X
Andrade Gutierrez (2018) (Operação Forte do Castelo - Pará)	X	X	Exceto declaratórias para interrupção de prescrição	Ação Cível e Penal	X	X	X
Getinge (Operação Lava Jato - RJ)	X	X	Exceto declaratórias para interrupção de prescrição	Ação Cível e Penal	X	X	X

Quadro 11 - Compromissos do MPF em relação às partes

continua

Acordos de leniência	Compromissos do MPF em relação às partes do acordo					Extensão dos efeitos quanto aos fatos e às pessoas	
	Quanto aos fatos ilícitos descritos no acordo			Quanto aos fatos ilícitos não descritos no acordo: Possibilidade de propor ação	Previsão de compromissos extraordinários do MPF	Previsão de atipicidade em relação à proteção e os benefícios conferidos pelo acordo	Impossibilidade de uso de informações não incluídas no acordo para quaisquer fins
	Não propor ações penais	Não propor ações cíveis	Não propor ações de improbidade				
Dräger (Operação Fratura Exposta - desdobramento da Lava Jato - RJ)	X	X	Exceto declaratórias para interrupção de prescrição	Ação Cível e Penal	X	X	X
CCCC S/A (Distrito Federal)	X	X	X		X	X	
Bozano (Operação Câmbio Desligo - desmembramento da Lava Jato - RJ)	X	X	Exceto declaratórias para interrupção de prescrição	Ação Cível e Penal	X	X	X
Rodonorte (Operação Lava Jato - Curitiba)	X	X	X	Ação Penal	X	X	X
Granebert (São Mateus / ES)		X	X	Ação de Responsabilização	X	X	
Andrade Gutierrez (2019) (Pernambuco)	X	X	Exceto declaratórias para interrupção de prescrição	Ação de Responsabilização	X	X	X
Technip (Operação Lava Jato - Curitiba)		X	X	Ação de Responsabilização	X	X	
Ecorodovias (Operação Lava Jato - Curitiba)		X	X	Ação Penal	X	X	X
Construtora Purunã (Operação Lava Jato - Curitiba)	X	X	X	Ação Penal	X	X	X
CIA Paranaense (Operação Lava Jato - Curitiba)		X	Exceto declaratórias para interrupção de prescrição	Ação Cível e Penal	X	X	X

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Nos acordos da Drager e da Bozano, o MPF (e os demais membros do MP que aderirem ao acordo) se comprometem também a: (i) a fornecer à colaboradora, quando solicitado, informações relacionadas a fatos e atos ilícitos descritos em um dos apêndices do acordo, que possam ser relevantes para eventuais disputas judiciais e extrajudiciais entre colaboradora e ex-executivos ou terceiros envolvidos, especialmente nos casos de pedido de indenização, e (ii) a não propor qualquer medida adicional para obter ressarcimento cível ou aplicar penalidades, em relação a fatos revelados neste acordo, à colaboradora, empresas do seu grupo econômico e aderentes.²²⁹

Os acordos da Keppel, da Granebert, da Andrade Gutierrez (2019), da Rolls-Royce e da Technip contêm cláusula em que o MPF dá por satisfeitas as obrigações pecuniárias dos fatos revelados no anexo dos acordos, observado o disposto no art. 16, §3.º da Lei n.º 12.846/1992 quanto a eventuais colegitimados. Nos acordos da CCCC e Andrade Gutierrez (2016), o MPF considerou suficientemente satisfeitas as repercussões cíveis desses ilícitos penais praticados em benefício das colaboradoras, assim como no acordo da empresa SIGNUS, que acrescenta a ressalva do disposto no art. 16, §3.º da Lei n.º 12.846/2013, por inexistir quantificação de dano causado ao erário. Por fim, o acordo da Carioca tratou não apenas das repercussões cíveis, como também das repercussões administrativas dos ilícitos penais praticados.

Nos acordos das empresas Odebrecht, da Braskem, da Andrade Gutierrez (2018), da Getinge, da Drager e da Bozano e Andrade Gutierrez (2019), o MPF e os membros do MP que aderirem ao acordo se comprometem a: (i) empreender gestões junto a qualquer empresa pública, sociedade de economia mista ou ente público legitimado para postular o ressarcimento por danos causados pela colaboradora abrangidos no acordo; (ii) compensar os valores pagos no acordo do montante de débito que impute a colaboradora e (iii) conceder à colaboradora benefício de ordem em face de outras pessoas jurídicas que sejam solidários do mesmo débito excluídas aquelas em estado falimentar.²³⁰

²²⁹ Os acordos celebrados com as empresas Odebrecht, Braskem, J&F Investimentos, Andrade Gutierrez (2018), Getinge e Andrade Gutierrez (2019) também possuem cláusula prevendo o item “ii” acima citado, em relação à propositura de medida adicional.

²³⁰ Apesar de os acordos da Rolls-Royce, da Keppel, da Granebert e da Technip possuírem essa mesma cláusula, não possuem o trecho que dispõe que são excluídas as pessoas jurídicas que estejam em estado falimentar.

Por fim, caso apurado fato criminoso envolvendo a colaboradora ou seus prepostos que não tenha sido reconhecido nos anexos do acordo, o MPF poderá, desde logo, propor a respectiva: (i) ação penal (CCCC, Carioca, Andrade Gutierrez 2016, Rodonorte, Ecorodovias, Construtora Purunã); (ii) ação cível e penal (Odebrecht, Braskem, J&F Investimentos, Andrade Gutierrez 2018, Getinge, Drager, Bozano e Cia Paranaense); e (iii) ação de responsabilização (Rolls-Royce, Keppel, Granebert, Andrade Gutierrez 2019, Technip). No acordo da Technip, se esse fato criminoso for considerado no anexo como conduta suspeita, o acordo sofrerá aditamento e no acordo da Cia Paranaense se o acordo tiver aditamento, não será necessária propositura de ação.

Quadro 12 - Extensão dos efeitos em relação a terceiros

continua

ACORDOS DE LENIÊNCIA	Levar o acordo a outros órgãos e entidades para a realização de acordos semelhantes	Emitir certidão atestando extensão da cooperação da colaboradora e elementos para celebração do acordo	Zelar pela não imposição de restrições cadastrais	Pleitear o desbloqueio de bens da colaboradora e aderentes	Prestar declarações a terceiros atestando conteúdo e cumprimento do acordo para manter e celebrar acordos privados ou públicos	Defender perante terceiro a validade e eficácia de todos os termos e condições do acordo	Não pleitear declaração de nulidade de contratos celebrados, vigentes ou encerrados com entidades públicas
SOG (Operação Lava Jato - Curitiba)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU						
CCCC (Operação Lava Jato - Curitiba)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU						
Carioca (Operação Lava Jato - Curitiba)	Não possui esse compromisso		X				
Andrade Gutierrez (2016) (Operação Lava Jato - Curitiba)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU						
SIGNUS (Operação Desiderato)	Não possui esse compromisso						
Odebrecht (Operação Lava Jato - Curitiba)	MTFC, autoridades dos Estados e Municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização nos termos da Lei n.º 12.846/13, TCU, TCE, TCM, CADE, AGU e as advocacias públicas dos Estados e dos Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista	X	X	X	X	X	X

Quadro 12 - Extensão dos efeitos em relação a terceiros

continua

ACORDOS DE LENIÊNCIA	Levar o acordo a outros órgãos e entidades para a realização de acordos semelhantes	Emitir certidão atestando extensão da cooperação da colaboradora e elementos para celebração do acordo	Zelar pela não imposição de restrições cadastrais	Pleitear o desbloqueio de bens da colaboradora e aderentes	Prestar declarações a terceiros atestando conteúdo e cumprimento do acordo para manter e celebrar acordos privados ou públicos	Defender perante terceiro a validade e eficácia de todos os termos e condições do acordo	Não pleitear declaração de nulidade de contratos celebrados, vigentes ou encerrados com entidades públicas
Braskem (Operação Lava Jato - Curitiba)	MTFC, autoridades dos Estados e Municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização nos termos da Lei n.º 12.846/13, TCU, TCE, TCM, CADE, AGU e as advocacias públicas dos Estados e dos Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista	X	X	X	X	X	X
Rolls-Royce (Operação Lava Jato - Curitiba)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU, bem como autoridades estrangeiras		X				
J&F Investimentos (Operações Greenfield, Sépsis, Cui Bono - Lava Jato, Carne Fraca)	MTFC, autoridades dos Estados e Municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização nos termos da Lei n.º 12.846/13, DOJ/EUA, SEC/EUA, TCU, TCE, TCM, CADE, AGU e as advocacias públicas dos Estados e dos Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista	X	X	X	X	X	X

Quadro 12 - Extensão dos efeitos em relação a terceiros

continua

ACORDOS DE LENIÊNCIA	Levar o acordo a outros órgãos e entidades para a realização de acordos semelhantes	Emitir certidão atestando extensão da cooperação da colaboradora e elementos para celebração do acordo	Zelar pela não imposição de restrições cadastrais	Pleitear o desbloqueio de bens da colaboradora e aderentes	Prestar declarações a terceiros atestando conteúdo e cumprimento do acordo para manter e celebrar acordos privados ou públicos	Defender perante terceiro a validade e eficácia de todos os termos e condições do acordo	Não pleitear declaração de nulidade de contratos celebrados, vigentes ou encerrados com entidades públicas
Keppel (Operação Lava Jato - Curitiba)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU		X			X	
Andrade Gutierrez (2018) (Operação Forte do Castelo - Pará)	MTFC, autoridades dos Estados e Municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização nos termos da Lei n.º 12.846/13, TCU, TCE, TCM, CADE, AGU e as advocacias públicas dos Estados e dos Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista	X	X	X	X	X	X
Getinge (Operação Lava Jato - RJ)	MTFC, autoridades dos Estados e Municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização nos termos da Lei n.º 12.846/13, TCU, TCE, TCM, CADE, AGU e as advocacias públicas dos Estados e dos Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista	X	X	X	X	X	X

Quadro 12 - Extensão dos efeitos em relação a terceiros

continua

ACORDOS DE LENIÊNCIA	Levar o acordo a outros órgãos e entidades para a realização de acordos semelhantes	Emitir certidão atestando extensão da cooperação da colaboradora e elementos para celebração do acordo	Zelar pela não imposição de restrições cadastrais	Pleitear o desbloqueio de bens da colaboradora e aderentes	Prestar declarações a terceiros atestando conteúdo e cumprimento do acordo para manter e celebrar acordos privados ou públicos	Defender perante terceiro a validade e eficácia de todos os termos e condições do acordo	Não pleitear declaração de nulidade de contratos celebrados, vigentes ou encerrados com entidades públicas
Dräger (Operação Fratura Exposta - desdobramento da Lava Jato - RJ)	MTFC, autoridades dos Estados e Municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização nos termos da Lei n.º 12.846/13, TCU, TCE, TCM, CADE, AGU e as advocacias públicas dos Estados e dos Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista	X	X	X	X	X	X
CCCC S/A (Distrito Federal)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU, bem como autoridades estrangeiras	X	X			X	
Bozano (Operação Câmbio Desligo - desmembramento da Lava Jato - RJ)	MTFC, autoridades dos Estados e Municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização nos termos da Lei n.º 12.846/13, TCU, TCE, TCM, CADE, AGU e as advocacias públicas dos Estados e dos Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista	X	X	X	X	X	X
Rodonorte (Operação Lava Jato - Curitiba)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU						

Quadro 12 - Extensão dos efeitos em relação a terceiros

conclusão

ACORDOS DE LENIÊNCIA	Levar o acordo a outros órgãos e entidades para a realização de acordos semelhantes	Emitir certidão atestando extensão da cooperação da colaboradora e elementos para celebração do acordo	Zelar pela não imposição de restrições cadastrais	Pleitear o desbloqueio de bens da colaboradora e aderentes	Prestar declarações a terceiros atestando conteúdo e cumprimento do acordo para manter e celebrar acordos privados ou públicos	Defender perante terceiro a validade e eficácia de todos os termos e condições do acordo	Não pleitear declaração de nulidade de contratos celebrados, vigentes ou encerrados com entidades públicas
Granebert (São Mateus / ES)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU		X			X	
Andrade Gutierrez (2019) (Pernambuco)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU, bem como autoridades estrangeiras		X		X	X	
Technip (Operação Lava Jato - Curitiba)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU, bem como autoridades estrangeiras					X	
Ecorodovias (Operação Lava Jato - Curitiba)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU			X			
Construtora Purunã (Operação Lava Jato - Curitiba)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU						
CIA Paranaense (Operação Lava Jato - Curitiba)	Especialmente ao SGE/CADE e à CGU	X		X	X	X	

Fonte: Elaboração do autor (2020).

O MPF também assume compromissos perante terceiros. Conforme se extrai do quadro elaborado, nos acordos da SOG, da CCCC, da Andrade Gutierrez (2016), da Rolls-Royce e da CCCC S/A, o MPF se compromete a levar o acordo a outros órgãos públicos, (SGE/CADE, CGU e autoridades estrangeiras), pleiteando a realização de acordos semelhantes, inclusive com a consideração da data de assinatura do acordo para efeitos de termo de “marker”²³¹ e participar de outros acordos de leniência, subscrevendo os termos acordados, desde que não conflitem com o acordo ou com o interesse público.²³²

O MPF (e o MP aderente em alguns casos) se compromete, ainda, a: (i) não propor qualquer ação de natureza criminal (SOG, CCCC, Carioca, Andrade Gutierrez 2016, Odebrecht, Braskem, J&F Investimentos, Andrade Gutierrez 2018, Getinge, Drager, Bozano, Rodonorte, Construtora Purunã); (ii) não propor qualquer ação de natureza cível contra as colaboradoras e/ou seus prepostos, dirigentes ou acionistas (SOG, CCCC, Carioca, Andrade Gutierrez 2016); (iii) não propor qualquer ação, inclusive ações civis públicas e de improbidade administrativa (CCCC S/A); (iv) não propor qualquer ação de natureza cível, inclusive ações de improbidade (Carioca, Keppel, Rolls-Royce, Granebert, Andrade Gutierrez (2019), Technip, Ecorodovias, Cia Paranaense); (v) não propor qualquer ação de natureza cível ou sancionatória, inclusive ações de improbidade²³³ (Odebrecht, Braskem, Andrade Gutierrez (2018), Getinge, Drager, Bozano, J&F Investimentos, Rodonorte, e Construtora Purunã).

Importante ressaltar que, por mais que alguns acordos não prevejam expressamente a impossibilidade de propor ações de improbidade administrativa, o fato de não poder propor ações cíveis e criminais ou de ressarcimento cível e de aplicação de penalidades, leva à conclusão de que isso inclui as ações de improbidade, salvo para efeitos meramente declaratórios, conforme dispõe o quadro acima.

²³¹ Os acordos das empresas Rodonorte, Granebert, Andrade Gutierrez (2019), Technip, Ecorodovias, Construtora Purunã e Cia Paranaense acrescentam à essa primeira cláusula “com o objetivo de evitar o ressarcimento e o pagamento de multas em duplicidade no tocante ao valor pago por meio do acordo.”

²³² O acordo da empresa Keppel não dispõe sobre o segundo compromisso do MPF e o acordo da Granebert não se refere ao “termo de marker”.

²³³ Em alguns acordos, como os das empresas Odebrecht, Braskem, J&F Investimentos, Andrade Gutierrez (2018), Getinge, Drager, Bozano, Andrade Gutierrez (2019) e Cia Paranaense observa-se quanto ao compromisso de não propositura de ações de improbidade a ressalva no final “salvo as declaratórias para fins de interrupção da prescrição, com posterior requerimento de suspensão após a propositura da ação.” Por fim, quanto a esse mesmo item, a Cia Paranaense dispõe que o MPF poderá requerer efeitos meramente declaratórios pelos fatos e condutas reconhecidas no termo assinado pelas partes e o acordo da Rolls-Royce prevê que o MPF não irá propor ações cíveis ou de improbidade contra a colaboradora, empresas de seu grupo econômico, seus prepostos e acionistas e/ou outras pessoas que venham a subscrever o acordo.

Quanto às ações civis públicas e de improbidade já propostas²³⁴ ou que venham a ser propostas em relação à colaboradora, empresas de seu grupo econômico e aderentes com fundamento nos fatos objeto do termo celebrado, os acordos da Odebrecht, da Braskem, da Andrade Gutierrez (2018), da Getinge, da Dräger e da Bozano dispõem que o MPF e os membros do MP que aderirem ao acordo, comprometem-se a postular, como autor ou como fiscal da lei: a suspensão do processo até o final do cumprimento da homologação do acordo, e, uma vez cumprida, a sua extinção definitiva ou alternativamente; e o reconhecimento de efeito apenas declaratório em sentenças relacionadas a atos de improbidade administrativa, sem aplicação de sanções.

Essas obrigações foram ampliadas a partir do acordo da Odebrecht, Braskem, J&F Investimentos, Andrade Gutierrez (2018), Getinge, Dräger e Bozano, quanto: (a) ao dever de realizar/empreender gestões junto a mais autoridades, que a depender do acordo podem ser BACEN, CGU, CVM, TCU, TCE, TCM, CADE, AGU e as advocacias públicas dos Estados e dos Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista, no que couber, para a realização de acordos semelhantes, inclusive com o objetivo de evitar o ressarcimento em duplicidade no tocante ao valor pago por meio do acordo (a J&F Investimentos expressamente adiciona o *Department of Justice* e o *Securities and Exchange Commission* norte-americanos.);²³⁵ (b) ao dever de emitir certidão atestando, perante órgãos ou autoridades mencionadas na alienação anterior ou autoridades estrangeiras, a extensão da cooperação da colaboradora, incluindo o grau de relevância dos fatos revelados, a utilidade para identificação dos demais envolvidos em atos ilícitos e para a obtenção célere de informações, documentos e elementos comprobatórios, bem como outros elementos que forem pertinentes para a celebração de acordos no âmbito desses órgãos ou entidades com vistas à concessão do benefício correspondente, devendo a certidão preservar o sigilo decorrente do acordo, sempre que cabível e sem prejuízo de refletir o valor integral da colaboração; (c) a obrigação de empreender gestões junto a esses órgãos públicos para que retirem quaisquer eventuais restrições cadastrais à colaboradora que sejam relacionadas aos fatos objeto do acordo; (d) a pleitear o desbloqueio de bens da colaboradora, das empresas de seu grupo econômico e dos aderentes que tenham sido onerados, levando este acordo a conhecimento do respectivo juízo, e empreender gestões para que outros co-legitimados

²³⁴ O acordo da Andrade Gutierrez (2019) também acrescenta nas ações já propostas, a obrigação de pedir que a condenação tenha efeitos meramente declaratórios, sem qualquer outro tipo de sanção, uma vez cumpridas as condições impostas no acordo, conforme entendimento fundamentado do MPF. Os acordos da Rolls-Royce e da J&F Investimentos também possuem essa cláusula, salvo a parte relacionada à suspensão do processo e sua extinção definitiva.

²³⁵ Todos os acordos de leniência analisados possuem o compromisso “a”, acima exposto, salvo os acordos da Carioca e da SIGNUS.

que tenham imposto ou proposto medidas cautelares, com fundamento nos fatos objeto deste acordo que sejam de atribuição do MPF, procedam da mesma forma, inclusive tribunais de contas; (e) ao dever de prestar declarações a terceiros, conforme solicitado pela colaboradora, atestando o conteúdo e/ou cumprimento dos compromissos assumidos por ela e pelas empresas de seu grupo econômico, quando necessárias para permitir a celebração ou manutenção de contratos com tais terceiros; (f) a defender perante terceiro a validade e eficácia de todos os termos e condições do acordo para todos os fins; (g) a não pleitear declaração de nulidade de contratos celebrados, vigentes ou encerrados com entidades públicas.²³⁶

Os acordos da Odebrecht, Braskem, J&F Investimentos, Getinge, Dräger e Bozano acrescentam as seguintes propostas, que em muito se assemelham a compromissos do MPF. Dentre elas, a de não pleitear, com fundamento nos fatos revelados a declaração de nulidade de quaisquer contratos celebrados, vigentes e/ou já encerrados, que tenham como partes, de um lado, qualquer entidade da Administração Pública direta/indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive entidades financeiras e/ou seguradoras controladas pelo Estado e, de outro lado, a colaboradora ou empresas de seu grupo econômico. E, ainda, o de levar o acordo ao conhecimento desses mesmos órgãos e entidades para que seja considerada a manutenção dos atos, contratos ou negócios jurídicos que tenham celebrados com a colaboradora ou empresas de seu grupo econômico com o objetivo de manutenção da capacidade de pagamento dos valores previsto no acordo, observado, no que couber.²³⁷

Os acordos da Braskem, da Odebrecht, da J&F Investimentos, da Ecorodovias e da Cia Paranaense estabelecem que em caso de alienação de ativos pela colaboradora ou suas controladas, incluindo bens, participações societárias ou cessões de posições contratuais, o MPF e o membro do MP aderente prestarão, mediante solicitação da colaboradora, declarações a terceiros, formalizando o seu compromisso de não propor medidas indenizatórias ou sancionatórias contra os adquirentes dos ativos, pelos fatos ilícitos de qualquer natureza porventura constantes dos anexos do acordo.

Nos acordos da Rolls-Royce, da CCCC S/A, da Andrade Gutierrez (2019) e da Technip, o MPF se compromete a auxiliar a entabular negociação de acordos de colaboração com outras autoridades estrangeiras em relação aos fatos revelados por intermédio deste

²³⁶ Nem todos os acordos preveem todos esses compromissos. O acordo da Carioca se refere apenas à obrigação contida no item “c”; o acordo da CCCC S/A prevê apenas os compromissos dos itens “b”, “c” e “f”; os acordos da Keppel e da Granebert preveem apenas os itens “c” e “f”; o da Technip apenas o item “f”; o acordo da Cia Paranaense dispõe sobre os compromissos previstos nos itens “b”, “d”, “e” e “f”; e o da Ecorodovias prevê apenas o compromisso previsto no item “d”.

²³⁷ O acordo da Andrade Gutierrez (2018) remete apenas ao primeiro compromisso.

acordo de leniência, a levar essas informações a essas autoridades, desde que a pedido da colaboradora e desde que não haja conflito com os termos deste acordo ou com o interesse público nacional.

Alguns acordos, por suas peculiaridades, contém cláusulas ainda mais específicas quanto às obrigações contraídas pelo MPF e por eventuais membros aderentes.

No acordo da Carioca, o MPF se compromete a não postular medida cautelar privativa ou restritiva de liberdade em desfavor do colaborador, dos seus prepostos, acionistas e outras pessoas que venham a subscrever este termo, em qualquer feito ou procedimento abrangido por este acordo, salvo se houver justa causa para sua rescisão. No acordo da Andrade Gutierrez (2016) MPF se compromete a postular apenas o reconhecimento declaratório dos atos de improbidade administrativa sem aplicação de sanções, aos fatos objeto das Ações Cíveis Públicas de Improbidade propostas em relação Andrade Gutierrez Engenharia S/A (atual denominação da Construtora Andrade Gutierrez S/A) e seus executivos ou ex-executivos, em todas as ações de improbidade de atribuição de signatários deste acordo.

Nos acordos da Odebrecht e da Braskem o MPF se compromete a levar o acordo ao conhecimento da Petrobrás para que seja considerada a extinção da medida de bloqueio cautelar por ela imposto às empresas do grupo econômico da colaboradora e a manter sigilo do acordo pelo prazo de 6 meses quanto aos ilícitos que envolvam agentes estrangeiros, cabendo pedido de extensão de prazo ao MPF de modo motivado. Nos acordos da Drager e da Technip o MPF se responsabiliza pela confidencialidade de documentos e informações com sigilo comercial, acrescentando o acordo da Technip a ressalva dessa confidencialidade quando os documentos e informações forem necessárias para a utilização em investigações ou processos, administrativos ou judiciais, cíveis ou criminais.

Observou-se que nos acordos das empresas Odebrecht, Braskem, Andrade Gutierrez (2018), Getinge, Drager, Bozano e Andrade Gutierrez (2019), o MPF e os membros do MP que aderirem ao acordo se comprometem a empreender gestões junto a qualquer empresa pública, sociedade de economia mista ou ente público legitimado para postular ressarcimento por danos causados pela colaboradora, para que compense do montante de débito que impute a colaboradora os valores pagos no acordo e conceda à colaboradora benefício de ordem em face de outras pessoas jurídicas que sejam solidários do mesmo débito, excluídas aquelas em estado falimentar. Apesar de os acordos da Rolls-Royce, da Keppel, da Granebert e da Technip possuírem essa mesma cláusula, não preveem a exclusão das pessoas jurídicas que estejam em estado falimentar.

O acordo da J&F Investimentos prevê, ainda: (i) o compromisso de demonstrar para as autoridades estrangeiras que os valores e condições pactuados com a colaboradora são adequados para a reparação dos ilícitos verificados; (ii) o levantamento em juízo de eventuais medidas cautelares patrimoniais ou garantias cautelares sobre bens e ativos das empresas e pessoas vinculadas à colaboradora; (iii) o compromisso de não ajuizar qualquer ação de responsabilidade contra a colaboradora ou aderentes em razão do dever de informar o mercado (art. 157, §4.º da Lei n.º 6.404/1976) durante o período de tratativas dos acordos de leniência e colaboração premiada, em razão do sigilo imposto em tais tratativas, em respeito art. 16, §6.º da Lei n.º 12.846/2013; (iv) o oferecimento de denúncia após a homologação do termo de adesão quando não for decidida a extensão de imunidade penal ao aderente, a critério do MP, devendo o termo de adesão de preposto do acordo prever, preferencialmente, penas restritivas de direitos, na forma do art. 43 do CP.

O acordo da Granebert estabelece que o MPF deve reconhecer que os bens afetados ao exercício da atividade empresarial lícita desenvolvida pelo grupo econômico, assim como aqueles listados do art. 6.º, alínea “e”, não devem ser perdidos em desfavor da União, desde que imprescindíveis para o cumprimento do acordo. O da Rodonorte prevê a possibilidade de o MPF propor ação civil pública relativa à ilegalidade ou inadequação do critério de medição por insumos, inclusive para questionar suas consequências e exigir obrigação de fazer em relação às obras suprimidas em razão da adoção do referido critério, mormente em relação às obras de duplicação Piraí-Jaguariaíva, Apucarana-Ponta Grossa e execução do Contorno Leste de Apucarana, não devendo ser interpretado nada no acordo em sentido contrário ao que dispõe esse parágrafo.

O MPF possui dois compromissos no acordo da Cia Paranaense que também são específicos a esse acordo, quais sejam: estudar a possibilidade de celebração de acordo de colaboração ou acordo de não persecução penal e civil com os prepostos das colaboradoras que vierem a apresentar fatos e/ou condutas relacionadas ao acordo e manter o sigilo dos dados de movimentação financeira e documentação de suporte que eventualmente venham a ser entregues diretamente pelas colaboradoras, devendo o MPF e o MP/PR, promover o arquivamento com manutenção de sigilo de todos dados que não considerarem úteis para fins da investigação.

O acordo da Ecorodovias é o que, aparentemente, mais destoa dos demais quanto aos compromissos do MPF, possuindo as seguintes cláusulas: (a) o MPF atuará como fiscal da lei na ação civil pública pelo Estado do Paraná e pelo DER/PR na Justiça Federal tendo por objeto fatos total ou parcialmente coincidentes aqueles constantes dos anexos, e se compromete a concordar que as colaboradoras e/ou a EIL/ECS pleiteiam a utilização dos valores pagos pelo

acordo de leniência para compensação total ou parcial de eventual condenação de obrigações jurídicas baseadas em fatos total ou parcialmente tratados no acordo; (b) o MPF se compromete a pleitear a desistência de pedido de bloqueio de bens das colaboradoras, da EIL/ECS e/ou empresas do grupo econômico da colaboradora formulado na ação penal 5008589-29.2019.4.04.7000; (c) se provocado por órgãos públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista, o MPF se compromete a informar que a 5.^a CCR do MPF entende que não cabe a aplicação de novas sanções com base nos fatos, informações e provas fornecidas no acordo; e (d) o MPF se compromete a concordar que as colaboradoras e/ou a EIL/ECS utilizem os valores compreendidos no âmbito deste acordo para compensar total ou parcialmente os valores que porventura tenham que ser pagos em relação a eventuais ações propostas por autoridades governamentais acerca de fatos, total ou parcialmente, tratados no acordo; e (e) a propor acordo de não persecução penal pelos fatos ou condutas revelados contra os prepostos aderentes, pelos fatos por eles individualmente revelados.

Com exceção dos acordos da SOG, Rolls-Royce e Andrade Gutierrez (2019), os demais possuem disposição expressa que limita a proteção da colaboradora estritamente aos fatos e provas fornecidos e temas especificados nos anexos dos acordos.²³⁸ O acordo da CCCC acrescenta, inclusive, que a proteção da colaboradora será limitada aos temas objeto dos anexos do acordo, bem como aos temas do acordo de colaboração premiada.

Assim como o limite de proteção, os benefícios concedidos pelo acordo apenas abrangem os fatos ilícitos presentes nos anexos dos acordos e só serão concedidos se as colaboradoras e os aderentes cumprirem as suas obrigações. O acordo da SOG acrescenta que os benefícios do acordo não abrangem os fatos ilícitos praticados após o dia 23/10/2014. Os da Odebrecht, Braskem, J&F Investimentos, Keppel, Andrade Gutierrez 2018, Getinge, Drager, Bozano, Granebert, Andrade Gutierrez 2019 e Technip dispõem expressamente sobre a aplicação de benefícios a todo o grupo econômico da colaboradora. O da CCCC estabelece que a proteção penal prevista no acordo vale apenas para os prepostos que ocupam cargos abaixo de diretores, exclusive, salvo em relação à acusação de cartel, no que tange aos fatos de atribuição da Procuradoria da República em Goiás. O da Andrade Gutierrez (2016) prevê que no que tange aos fatos relativos a infrações cometidas em prejuízo da VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, a proteção penal prevista vale para os prepostos, inclusive

²³⁸ Essa proteção pode ser observada quando o acordo delimita os fatos e condutas ilícitos a serem analisados, aos benefícios concedidos, ou dispõe sobre a impossibilidade de ajuizamento de ações cíveis, por exemplo, de maneira que a proteção é conferida e limitada apenas ao que diz respeito aos fatos e condutas descritas nos anexos dos acordos.

aqueles que ocupam cargos equivalentes ou abaixo de diretores estatutários, salvo aqueles que vierem a celebrar acordos de colaboração próprios com a Procuradoria Geral da República. O acordo da J&F Investimentos, por sua vez, dispõe que quando não for decidida a extensão da imunidade penal do aderente, o termo de adesão do preposto deverá prever, preferencialmente, penas restritivas de direitos (art. 43 do CP), hipótese que será oferecida denúncia pelo MP após homologação do termo.

3.3 A atuação do Tribunal de Contas da União

A atividade administrativa sujeita-se a várias espécies de controle. O controle político normalmente tem como objetivo ampliar, condicionar ou restringir a outorga de competências normativas às agências para que a atuação dos administradores e órgãos reguladores se dê em conformidade aos interesses e agenda dos agentes políticos.²³⁹ O controle pelo procedimento é uma das formas de que dispõe o legislador para condicionar a atuação administrativa e pode se dar, tanto pela análise de impacto regulatório, como pelos mecanismos de participação, tais como consultas e audiências públicas, presentes no processo de produção normativa das agências.²⁴⁰

A atividade normativa pode, ainda, sofrer um controle político *a posteriori* pelo Legislativo. No exercício da competência outorgada pelo artigo 49, V da Constituição da República, o Congresso Nacional vem editando cada vez mais projetos de decreto legislativo (PDLs) com o objetivo de sustar atos normativos das agências reguladoras a indicar a ampliação do controle do Poder Legislativo sobre as normas produzidas pelas agências reguladoras.²⁴¹

Além dessa modalidade de controle direto pelo Legislativo, há também a possibilidade de um controle político, com o auxílio de um órgão externo, que é o Tribunal de Contas da União (TCU), a quem incumbe a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e

²³⁹ GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v.9, n.3, p.402-430, set./dez. 2018. Esse controle pode se desenvolver através de três espécies de estratégias legislativas: “(i) Iniciativas que delimitam materialmente a atividade normativa; (ii) Iniciativas que delimitam proceduralmente a atividade normativa; (iii) Iniciativas que controlam a posteriori a atividade normativa”

²⁴⁰ Art. 9.º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. (Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019).

²⁴¹ Segundo dados levantados pelos autores, em 2015 foram propostos 19 PDLs, em 2016, 27 PDLs, em 2017, 21 PDLs e em 2018, 34 PDLs. (GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Op. cit.).

patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade de seus atos.

Embora a ideia de um Tribunal de Contas no Brasil remonte a 1826, foi somente na Constituição de 1891 que este foi formalmente instituído, com atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, o que perdurou até a Constituição de 1967. Tratava-se, como ainda o é, de órgão de cooperação e de auxílio do Poder Legislativo, já que a ele incumbia a fiscalização da execução orçamentária, o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e o julgamento dos contratos celebrados pela União.²⁴² A Constituição de 1988 ampliou a competência do TCU para além do controle fiscal e orçamentário, conferindo-lhe explicitamente competências relacionadas ao controle da economicidade e da avaliação de desempenho dos órgãos da administração.

Várias são as classificações propostas pela doutrina em relação às funções exercidas pelo TCU, que dispõe das competências elencadas nos incisos do artigo 71 da Constituição da República²⁴³, sendo de se destacar a organização proposta por André Rosilho²⁴⁴: (i) editar normas; (ii) praticar atos sancionatórios; (iii) praticar atos de comando; (iv) levantar dados e produzir informações; (v) formular orientações gerais; (vi) representar.

Dentre essas competências, o Tribunal dispõe de um amplo objeto de controle, podendo realizar, por iniciativa própria, fiscalizações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional nas unidades administrativas dos três Poderes e dos órgãos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal. Essas fiscalizações embora em um primeiro momento se deem sob o prisma da legalidade, pautando-se em critérios mais relacionados à análise contábil e de adequação dos gastos realizados à legislação orçamentária, podem se estender ao exame da economicidade, eficiência e efetividade.²⁴⁵ Além da prática de recomendações decorrentes

²⁴² Artigo 89 da Constituição de 1891: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado e somente perderão seus lugares por sentença”. A constituição de 1934 atribuiu-lhe a função de “julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos”, acentuando suas funções judicantes. (MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1 de 1969**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Tomo III. p.241-255).

²⁴³ BUGARIN, Bento José. A fiscalização das licitações pelo Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v.8, n.71, p.13-29, 1997. O autor propõe oito funções: fiscalização, consulta, informação, julgamento, sanção, correção, normatização e a função de ouvir denúncias.

²⁴⁴ ROSILHO, Andre Janjácómo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p.112.

²⁴⁵ *Ibidem*, p.160-163. A fiscalização financeira diz respeito à correta gestão dos recursos públicos. A orçamentária envolve a análise tanto das leis orçamentárias anuais e plurianuais, como das normas mais gerais que condicionam a sua execução, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. A fiscalização contábil relaciona-se ao controle das despesas e receitas, ou seja, à correta contabilização de recursos. A fiscalização patrimonial se

dessas fiscalizações, o Tribunal pode, igualmente, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias a sanar as ilegalidades apuradas, bem como representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.²⁴⁶

Além do controle contábil-legal, baseado na verificação da conformidade de determinados procedimentos com regras preestabelecidas, o controle da eficiência e da eficácia se dá por critérios de avaliação de desempenho, e recebe diversas denominações, como “auditorias operacionais” e “auditoria de gestão” entre outras.

O TCU, adotando o conceito de *performance auditing* cunhado pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), a elas se refere como um procedimento de coleta e análise sistemática de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.²⁴⁷ Orientam-se ao levantamento não só de falhas formais e irregularidades, mas à avaliação do funcionamento operacional das entidades e órgãos da administração pública, gerando relatórios contendo informações, recomendações e determinações voltadas à maior efetividade e eficácia da atuação administrativa.²⁴⁸

Do que se extrai da produção doutrinária em torno das auditorias operacionais, não há dúvidas por parte da maioria dos autores²⁴⁹ quanto aos poderes conferidos ao TCU para a implementação dessas auditorias operacionais, prática, aliás, já consagrada no seu campo de controle. Desde a ampliação na Constituição de 1988 das atribuições do TCU, contudo, elas vem sendo amplamente debatidas na literatura especializada em razão das medidas que vem sendo adotadas pelo Tribunal, que escapam ao seu poder de representar às autoridades competentes

caracteriza pela correta gestão do patrimônio público, envolvendo a aquisição, alienação e administração dos bens móveis e imóveis. A fiscalização operacional objetiva avaliar o desempenho de um conjunto de operações administrativas sob o parâmetro da economicidade, eficiência e efetividade

²⁴⁶ Artigo 71 da Constituição de 1988, incisos IV, VIII, IX e XI.

²⁴⁷ Informações extraídas do portal do TCU. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Auditoria operacional**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 08 out. 2020).

²⁴⁸ ROSILHO, Andre Janjácómo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p.160.

²⁴⁹ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA ARRUDA, Jacintho. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.257, p.111-144, maio/ago. 2011. “Um controle externo, autônomo, imparcial, em posição crítica sobre o dia a dia, é algo muito importante. Ele agrega outro olhar, diferente, sobre a ação administrativa. Tendo elevado status e instrumentos razoáveis de pressão, ele pode ter influência real e positiva sobre a ação administrativa. Mas, se o controlador for se mesclando ao gestor, desaparece o outro olhar, desaparece a posição crítica, e surge no lugar a partilha do poder, a gestão colegiada. Nosso modelo constitucional e legal buscou criar um controle que fosse verdadeiramente externo, mas que também tivesse eficácia, tivesse alguma influência na ação administrativa. Para isto, calibrou os poderes do Tribunal de Contas e do próprio Legislativo: para influir sobre a administração, sem substituir-se a ela”.

nas situações em que constatado qualquer descompasso com a legislação envolvendo temas alheios à sua jurisdição específica, ou seja, estranha à matéria financeira.²⁵⁰

Especificamente em relação aos acordos de leniência, o TCU editou, inicialmente, a Instrução Normativa (IN) n.º 74/2015 condicionando a eficácia dos acordos ao seu prévio pronunciamento, em todas as etapas do processo de celebração, ressaltando, ainda, as competências do Tribunal, inclusive para aplicar sanção à empresa signatária.²⁵¹

Nos termos previstos naquela IN, após todas as fases, o TCU deveria emitir pronunciamento conclusivo quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados, respeitando a salvaguarda do sigilo documental originalmente atribuído pelo órgão ou entidade da administração pública federal.

Enquanto vigorou o referido normativo o TCU poderia determinar a instauração de um processo de fiscalização para cada acordo de leniência a ser celebrado pela CGU, a partir da remessa de documentos e informações pelo aludido órgão. Ao final de cada etapa o Tribunal emitiria pronunciamento conclusivo quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados, respeitando a salvaguarda do sigilo documental originalmente atribuído.

A Instrução Normativa n.º 83, de 12 de dezembro de 2018, revogou expressamente a referida norma²⁵², passando a dispor que a autoridade celebrante do acordo deve informar ao TCU, em até 5 (cinco) dias, a instauração de processo administrativo específico de reparação integral do dano e do processo para celebração de acordo de leniência.

Não há mais, pois, a necessidade de avaliação separada e específica de cada etapa, como era exigido na instrução normativa anterior. Mas o Tribunal pode requerer, a qualquer tempo, assegurada a confidencialidade, documentos e informações relativos aos acordos, para fins de

²⁵⁰ FIDALGO, Carolina Barros. O controle do Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras independentes: análise de alguns casos concretos e definição de possíveis limites. In: LANDAU, Elena (Coord.). **Regulação Jurídica do setor elétrico**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011. Tomo II. p.96-109. Segundo a linha adotada pela autora, o Tribunal teria amplo poder de fiscalização sob o prisma da legalidade, não devendo, contudo, usurpar as competências das agências reguladoras, passando a editar regras de regulação dos setores, nos casos em que suas decisões se mostrem razoáveis.

²⁵¹ Segundo Yasser Gabriel é o que se extrai do Aviso Interministerial 22, de julho de 2018, assinado conjuntamente pelo Ministro da CGU e Advogado Geral da União e endereçado à presidência do TCU. (GABRIEL, Yasser. Novo regulamento do TCU sobre acordos de leniência: algo mudou?: sensibilização do tribunal quanto à necessidade de ter postura mais colaborativa com demais instâncias de controle? **Jota**, 1.º maio 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/novo-regulamento-do-tcu-sobre-acordos-de-leniencia-algo-mudou-01052019>>. Acesso em: 18 set. 2020).

²⁵² Como destaca Amanda Athayde, enquanto vigorou a IN 74/2015 o TCU tinha acesso, inclusive, ao sistema eletrônico de informações (SEI) da CGU, que contém o registro de todas as atas das reuniões e seus conteúdos. Mas como mesmo com a edição da IN 83/2018 o TCU manteve o entendimento de que pode fiscalizar a celebração de acordos, há incerteza sobre o nível de acesso do TCU a essas informações no dia a dia das negociações. (ATHAYDE, Amanda. **Manual de acordos de leniência no Brasil**: teoria de prática. CADE, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Forum, 2019. p.306).

instrução de processos de controle externo. Pode também responsabilizar as autoridades pela inclusão de cláusulas ou condições que limitem ou dificultem a sua atuação, bem como a eficácia e a execução de suas decisões, inclusive a execução judicial dos títulos executivos constituídos por suas deliberações.²⁵³

Considerada a vigência e previsões contidas nos referidos marcos normativos, mostra-se de toda oportuna a análise de alguns dos precedentes já firmados no âmbito do TCU, de modo a extrair paradigmas acerca de sua visão em relação aos acordos de leniência celebrados pelos demais órgãos de controle.²⁵⁴

A consulta se deu em relação aos últimos 5 (cinco) anos, a partir de 2015. Isso porque foi nesse ano que foi expedida a primeira normatização dos acordos no âmbito do TCU, pela IN n.º 74/2015. Some-se a isso o fato de que, embora a Lei Anticorrupção seja de 2013, o primeiro acordo firmado pelo Ministério Público Federal foi homologado somente em dezembro de 2014 e o primeiro formalizado pela CGU, em julho de 2017.²⁵⁵

Cabe ressaltar, de início, que esses enunciados foram editados a partir de 21 (vinte e um) acórdãos relativos a julgamentos ocorridos entre 2015 e 2020. Não há registro de nenhum enunciado no ano de 2016. Há, ainda, a predominância nos acórdãos que originaram tais enunciados do ministro Benjamin Zymler, que consta como relator de 11 (onze) acórdãos originários desses enunciados. O segundo relator mais mencionado é o ministro Bruno Dantas, a quem coube a relatoria de 3(três) acórdãos originários da jurisprudência selecionada.

Os enunciados coletados, com a indicação dos relatores e julgados dos quais foram extraídos constam do quadro 13 abaixo.

²⁵³ Instrução Normativa - TCU n.º 83, de 12 de dezembro de 2018.

²⁵⁴ Para tanto, optou-se pela realização de consulta tão somente à base de dados relativos à jurisprudência selecionada do Tribunal Isso porque, embora os enunciados nela contidos não constituam o resumo oficial da deliberação proferida pelo Tribunal, e tampouco objetivem representar o posicionamento prevaemente sobre a matéria, permitem uma visão sobre os assuntos por ele considerados mais relevantes. (Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/jurisprudencia-do-tcu.htm>>. Acesso em: 12 set. 2020).

²⁵⁵ A partir da inserção da palavra “leniência” foram localizados 28 (vinte e oito) jurisprudências selecionadas, divididas entre 5 (cinco) áreas temáticas: competência do TCU (5), contrato administrativo (1), direito processual (8), gestão administrativa (9) e responsabilidade (5). No subtema específico da leniência constam 17 (dezesete) enunciados. Do cotejo desses enunciados com os acórdãos que a eles deram origem, pode-se extrair algumas conclusões sobre o entendimento do TCU em relação ao tema da leniência.

Quadro 13 - Jurisprudência selecionada TCU - acórdãos e relatores

2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ac. 225 José Mucio		Ac. 483 Bruno Dantas	Ac. 1214 Benjamin Zymler	Ac. 127 Andre de Carvalho	Ac. 1689 Benjamin Zymler
Ac. 824 Augusto Nardes		Ac. 1831 Benjamin Zymler	Ac. 1744 Bejamin Zymler	Ac. 954 Benjamin Zymler	Ac. 1690 Benjamin Zymler
Ac. 1207 Augusto Nardes		Ac. 2121 Bruno Dantas	Ac. 2135 Benjamin Zymler	Ac. 1527 Benjamin Zymler	
Ac. 1210 Walton A. Rodrigues		Ac. 2342 Augusto Sherman	Ac. 2446 Benjamin Zymler	Ac. 2453 Bruno Dantas	
Ac.3089 Benjamin Zymler				Ac. 2619 Benjamin Zymler	
				Ac. 3076 Vital do Rego	

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Segundo se extrai dos enunciados proferidos entre 2015 e 2018, a preocupação do Tribunal, alinhada aos termos da IN n.º 74/2015, foi a de reafirmação de sua competência para análise dos acordos, a explicitação dos critérios de que pode se valer no exame dos instrumentos, além das medidas investigativas e de sancionamento possíveis no exercício de suas atribuições.

O enunciado firmado a partir do Acórdão n.º 225/2015 dispõe que o acordo de leniência celebrado pela Administração Federal nos termos da Lei n.º 12.846/2013, não afasta as competências do TCU fixadas no art. 71 da Constituição Federal, nem impede a aplicação das sanções previstas na Lei n.º 8.443/1992. Nem mesmo a existência de cláusulas que vedem o compartilhamento de provas neles produzidas para utilização nas esferas cíveis e administrativas em prejuízo do colaborador podem afastar as competências constitucionais e legais do Tribunal, não impedindo que a Corte de Contas proceda à citação do colaborador, com fundamento em tais provas, para que responda por eventuais danos causados ao erário (Acórdão n.º 2.342/2017).

O Acórdão n.º 824/2015 reitera a possibilidade de o Tribunal diligenciar os órgãos envolvidos em eventuais investigações judiciais e administrativas, com o objetivo de obter informações adicionais antes de seu pronunciamento. Ressalta, ainda, que seu pronunciamento somente será conclusivo para os fatos respaldados nas informações e documentação disponibilizados no processo, podendo seu entendimento ser revisto a qualquer tempo, quando identificados fatos novos, passíveis de terem sido identificados durante os procedimentos necessários para a sua celebração. No julgamento que originou o Acórdão n.º 3.089/2015, o Tribunal vai ainda mais longe estabelecendo, inclusive, o parâmetro a ser utilizado na avaliação da legalidade e legitimidade do acordo firmado nos casos de cartel em processos de contratação pública.

O Acórdão n.º 1.207/2015 fixa, por outro lado, alguns dos critérios segundo os quais o Tribunal pauta a sua análise.²⁵⁶ Reafirma, também, caber a avaliação, em cada caso concreto, de eventual afronta ao interesse público ou inobservância de princípios basilares da Administração Pública. Estabelece, ainda, que quando esse exame for em relação a acordos celebrados com empresas investigadas em outras esferas, administrativas ou judiciais, será subsidiado pela motivação formal do órgão competente para celebrar o acordo de leniência, considerando, quando couber, pareceres dos órgãos envolvidos em eventuais investigações judiciais e administrativas, certificando: a) a efetiva colaboração da empresa pleiteante do acordo, confrontando-se se já não eram do conhecimento do Estado as informações ofertadas sobre os demais envolvidos na infração e sobre os documentos que comprovem o ilícito sob apuração (em atenção ao art. 16, incisos I e II, da Lei n.º 12.846/2013); b) se os requisitos previstos no art. 16, §1.º, da Lei n.º 12.846/2013 estão cumulativamente atendidos; e c) a inexistência de eventual prejuízo das investigações em outras esferas de atuação, provocado pela celebração dos acordos na esfera administrativa (considerando a necessidade de atendimento aos princípios constitucionais do interesse público, da eficiência e da economicidade).

Com relação à atuação de outros órgãos em relação aos acordos, o TCU não só reitera a competência da CGU, como determina que as negociações por ela firmadas sejam sempre motivadas de maneira a demonstrar, perante os demais órgãos de controle, o atendimento do interesse público (Acórdão n.º 1.210/2015). Ressalta, porém, que o andamento da negociação no âmbito da CGU, não é motivo para o sobrestamento de processo em que se analisa a possibilidade de aplicação da pena de declaração de inidoneidade (Acórdão n.º 1.744/2018). Não obstante, o TCU, com fundamento no art. 157, *caput*, do Regimento Interno, pode sobrestar a apreciação da matéria e, conseqüentemente, a aplicação da sanção de inidoneidade até que as empresas que celebraram acordo de leniência firmem novo

²⁵⁶ i) o exame da possível desconformidade do art. 30, inciso I, do Decreto n.º 8.420/2015 em relação ao art. 16, §1.º, inciso I, da Lei n.º 12.846/2013, uma vez que a redação da parte final do dispositivo infralegal, no que dispõe “quando tal circunstância for relevante”, estaria a autorizar, ao revés do dispositivo legal, a celebração do acordo de leniência junto a mais de uma empresa com envolvimento no ato ilícito em apuração; ii) o nível de interferência e/ou prejuízo que, no caso concreto, cada acordo de leniência já celebrado ou a ser celebrado pela CGU impõe sobre os acordos de delação premiada já celebrados pelo Ministério Público Federal (MPF) no âmbito da operação Lava Jato, considerando que, materialmente, pode haver correlação entre os eventuais ilícitos criminais praticados pelas pessoas físicas que buscam a delação premiada e os possíveis ilícitos administrativo-financeiros praticados pelas correspondentes pessoas jurídicas que intentam o acordo de leniência, bem assim que, processualmente, o acordo de leniência a ser celebrado pela CGU só veio a ser regulamentado pelo decreto federal de 18 de março de 2015, não devendo, pois, ser aplicado retroativamente com prejuízo sobre as situações jurídicas já enquadradas no âmbito dos correspondentes acordos de delação premiada celebrados pelo MPF na aludida Operação Lava-Jato.

compromisso junto ao Ministério Público Federal, no intuito de contribuir com as apurações do processo de controle externo (Acórdão n.º 483/2017).

Esse entendimento é reiterado no acórdão n.º 2135/2018, que afirma que para fins de declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei n.º 8.443/1992), não está o TCU obrigado a aguardar a conclusão de processo que visa à celebração de acordo de leniência (Lei n.º 12.846/2013) entre a empresa privada sujeita à sua jurisdição e o órgão legitimado. Mas é cabível o seu sobrestamento relativamente a responsável que tenha celebrado acordo de colaboração, ou instrumento similar, junto a outras instâncias de investigação, quando ausentes provas autônomas àquelas obtidas mediante o acordo. Em tais situações, ocorre a suspensão do prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU até a manifestação dos órgãos signatários do ajuste quanto ao cumprimento ou descumprimento das obrigações pactuadas pelo responsável (Acórdão n.º 2.446/2018).

Em observância aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, o Tribunal reitera o dever de observância pelas instituições estatais dos compromissos assumidos nos acordos de colaboração e leniência celebrados com outros órgãos, considerando que a sanção premial estipulada é a contraprestação ao adimplemento da obrigação por parte do colaborador (Acórdão n.º 483/2017). Prevê, de igual modo, que os relatores dos processos que analisam uma ou mais etapas do acordo de forma conjunta, remetam os autos ao Ministério Público junto ao TCU, de forma a garantir a sua participação, prevista no art. 5.º da IN n.º 74/2015, combinado com o art. 81, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992 (Acórdão n.º 1.207/2015). Visando preservar a incolumidade do acordo de leniência e da delação premiada, pode o TCU, com base na aplicação analógica do art. 17 da Lei n.º 12.846/2013 e do art. 4.º, *caput* e §2.º, da Lei n.º 12.850/2013, deixar de sancionar o colaborador com a penalidade especificada no art. 46 da Lei n.º 8.443/1992, protegendo, assim, sua legítima expectativa de não ser prejudicado pelas provas que ele mesmo forneceu. Nada obsta, contudo, que o Tribunal utilize os elementos de prova fornecidos pelo colaborador, em razão daqueles institutos, para exercer suas atribuições sobre outros responsáveis e/ou apurar novos fatos (Acórdão n.º 1.214/2018).

Com a edição da IN 83 em dezembro de 2018, observou-se um ligeiro incremento na formulação de enunciados no ano de 2019. Foram formulados 6 (seis) enunciados naquele ano e até a data da presente pesquisa, em 2020, 2 (dois) outros enunciados. Do que se extrai da referida jurisprudência, reitera-se a preocupação na preservação da competência do Tribunal, mas, dessa feita, com mais ênfase na preservação das atribuições de outras instituições e órgãos de controle, cujas medidas podem influenciar aquelas cabíveis no âmbito de sua atuação.

O órgão ou a entidade que conduzir o processo administrativo de responsabilização a que se refere o capítulo IV da Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) ou, quando cabível, o acordo de leniência, tratado no capítulo V da mesma norma, também se legitima a instaurar o processo administrativo específico de reparação integral do dano, nos casos indicativos de ocorrência de prejuízo aos cofres públicos (art. 13 da Lei Anticorrupção) (Acórdão n.º 3.076/2019).

Na linha dos precedentes já firmados, reitera-se que o andamento de negociação para a celebração de acordo de leniência no âmbito da CGU não é motivo para o sobrestamento de processo no TCU em que se analisa a possibilidade de aplicação da pena de declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei n.º 8.443/1992), porquanto trata-se do exercício de competência constitucional do controle externo e de sanção que tem contorno de incidência distinto das aplicadas pelos próprios órgãos administrativos ou pelo controle interno com fundamento no artigo 87 da Lei n.º 8.666/1993 (Acórdão n.º 2.453/2019).

A celebração de acordo de leniência, de colaboração premiada ou congêneres, em outras instâncias de controle, mesmo quando as informações lá colhidas não forem utilizadas para a instrução de processo no âmbito do controle externo, pode ser considerada como circunstância atenuante para fins de responsabilização perante o TCU. O fato de o Tribunal não se subordinar a tais ajustes não impede que sejam considerados no contexto da análise de condutas irregulares, em observância à uniformidade e à coerência da atuação estatal (Acórdão n.º 1.527/2019). A existência de acordo de colaboração premiada junto aos órgãos competentes, com benefício comprovado para o controle externo, leva o TCU a considerar prejudicada, por perda de objeto, a medida cautelar de indisponibilidade de bens por ele decretada, subsistindo, no entanto, a obrigação de ressarcimento ao erário (Acórdão n.º 127/2019).

Em processo que analisa a possibilidade de aplicação de sanção pelo TCU, é cabível o seu sobrestamento relativamente a responsável que tenha celebrado acordo de colaboração, ou instrumento similar, junto a outras instâncias de investigação, quando ausentes provas autônomas àquelas obtidas mediante o acordo. Em tais situações, ocorre a suspensão do prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU até a manifestação dos órgãos signatários do ajuste quanto ao cumprimento ou descumprimento das obrigações pactuadas pelo responsável (Acórdãos n.º 954/2019 e n.º 1.690/2020).

A celebração de acordo de leniência em outras instâncias de controle, posteriormente ao trânsito em julgado de acórdão do TCU que declarou a inidoneidade de empresa para participar de licitações na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei n.º 8.443/1992), pode redundar na suspensão da eficácia da sanção aplicada pelo Tribunal, condicionada ao

cumprimento dos termos do acordo (Acórdão n.º 1.689/2020). Os pagamentos efetuados no âmbito dos acordos de leniência e de colaboração premiada, a título de ressarcimento de danos, multas de natureza indenizatória ou confiscos, podem ser considerados para amortização dos valores dos débitos imputados pelo TCU contra os responsáveis colaboradores, desde que configurada a identidade dos fatos geradores e do cofre credor (Acórdão n.º 2.619/2019).

Na busca dos posicionamentos mais atualizados do TCU com relação aos acordos de leniência, efetuou-se, ainda, a busca da palavra leniência na base de consulta dos acórdãos proferidos em 2020. Foram localizados 76 acórdãos contendo a palavra leniência, sendo 70 deles objeto de decisão do plenário do Tribunal, sobre os quais pretende-se avançar em pesquisa futura.

De se destacar, por ora, os julgamentos objeto dos Acórdãos n.º 1.998/2020 e n.º 1.999/2020, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que além das considerações acerca do poder de controle dos acordos de leniência pelo TCU, ao final concluem pelo arquivamento dos procedimentos anteriormente instaurados nos termos da IN n.º 74/2015 já revogada, ante a iminência da formalização de termo de cooperação técnica entre os diversos órgãos envolvidos nesses acordos. Destaca o relator em ambas as decisões que “mostra-se salutar que o Tribunal de Contas da União reforce o esforço promovido entre os órgãos para se chegar a um entendimento e unificar harmonicamente a atuação do Estado nesses instrumentos”.

O Acórdão n.º 2.482/2020, ao concluir também pelo arquivamento por ausência de interesse processual, de procedimento de fiscalização de acordo instaurado na vigência da IN n.º 74/2015, se reporta expressamente ao acordo de cooperação técnica em matéria de combate à corrupção no Brasil celebrado em 6/8/2020.²⁵⁷ No entender do TCU a formalização do referido acordo de cooperação, ao tempo em que garante a interlocução prévia do TCU com os demais órgãos na formatação dos acordos de leniência, prevê o compartilhamento das informações para eventual responsabilização, em sede de tomadas de contas especial ou de fiscalização de contratos, das demais pessoas, físicas ou jurídicas, envolvidas nos ilícitos revelados pela empresa colaboradora, bem como para apuração de eventual dano não resolvido pelo acordo de leniência.

²⁵⁷ Nos termos da fundamentação do acórdão, o acordo de cooperação técnica celebrado entre o Supremo Tribunal Federal (STF), Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia Geral da União (AGU), Ministério da Justiça e Segurança Pública e Tribunal de Contas da União (TCU) visa aperfeiçoar o sistema de prevenção e combate à corrupção, por meio da articulação interinstitucional, com a contínua e permanente cooperação mútua entre os órgãos e instituições com competência na matéria. Para isso define, com maior precisão, o papel de cada órgão nos procedimentos de acordo de leniência, com o intuito de evitar discordâncias e desentendimentos. (Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2482%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=55c85f40-1874-11eb-a97b-bb0479842674>>. Acesso em: 12 out. 2020).

4 INICIATIVAS POSSÍVEIS E DESAFIOS FUTUROS

Como já afirmado na primeira parte do trabalho, no campo do combate à corrupção, a falta de coordenação entre as instituições é apontada como problema em vários países. A experiência mundial tem demonstrado que em muitos casos a coordenação entre os órgãos é fraca ou inexistente. O que se deve, na visão de alguns autores, à diversidade e sobreposição de competências entre os órgãos, o desejo de protagonismo midiático ao custo de danos causados à imagem de outros entes, a falta de independência política e a falta de clareza.²⁵⁸

Especificamente nos acordos de leniência, também como já ressaltado, ainda que as questões decorrentes da multiplicidade institucional possam ser enfrentadas à luz da independência das instâncias, uma visão radical em torno do referido princípio, pode conduzir ao isolacionismo, comprometendo a segurança jurídica como um todo. Como destaca Fábio Medina Osório para que as instituições de controle alcancem um novo patamar de qualidade, repercutindo na proteção dos direitos fundamentais associados ao combate à impunidade “a articulação de estratégias interinstitucionais é o único caminho viável para intercâmbio de informações e produção de conhecimento”.²⁵⁹ A não vinculação de outras instituições e órgãos com competência para apuração das mesmas condutas objeto do acordo e a duplicação de esforços dentro da própria administração, podem colocar em risco a implementação e efetividade dos instrumentos, tornando-os menos atrativos.²⁶⁰

Um dos caminhos apontados pela doutrina para contornar parte desses problemas é o uso de instrumentos que possibilitem a coordenação ou cooperação entre os diversos órgãos e instituições envolvidos nos acordos.

Frequentemente o tema da coordenação regulatória é tomado para se referir às interações entre órgãos ou agências que gozam de competências próximas ou exercem funções similares. Kevin E. Davis, Maíra Machado e Guillermo Jorge avaliam, contudo, que mesmo sendo

²⁵⁸ CHÊNE, Marie. **Coordination Mechanisms of Anti-Corruption Institutions**. U4 Expert Answer. Disponível em: <<https://www.u4.no/publications/coordination-mechanisms-of-anti-corruption-institutions/pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2020. Para a autora, o sucesso de agências anti-corrupção decorre da eficácia e cooperação entre as diversas instituições complementares, como o procurador, o *ombudsman*, o auditor geral e os Tribunais, cujas contribuições e interações desempenham um importante papel.

²⁵⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p.300-303.

²⁶⁰ CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência: fundamentos do Instituto e os problemas do seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Forum, 2018. p.218. A autora destaca como principais desafios da leniência, tanto a harmonização normativa das diferentes esferas de responsabilização, como a cooperação institucional entre as diferentes autoridades com poder sancionador cuja competência se entrelace.

criados com competências próprias, na prática, muitas das ações de um órgão se entrelaçam com as de outros, repercutindo antes e após a adoção de medidas de *enforcement*. Por isso propõem a criação do que chamam de um novo “desenho institucional modular”, através do qual as diversas instituições com funções intercambiáveis possam coordenar-se entre si ou atuarem de modo independente, de acordo com a necessidade, de modo a minimizar os riscos associados à divisão de competências entre as várias instituições de *enforcement*.²⁶¹

Para Marie Chêne, as medidas de cooperação podem ser incrementadas mediante a criação de um órgão incumbido da política anti-corrupção que exerça a liderança e que tenha autoridade, recursos, capacidade e apoio político no exercício de sua competência. Mas para que isso ocorra, necessária, não apenas uma forte liderança e determinação políticas, como também que esses aspectos sejam considerados já desde o início, por ocasião do desenho institucional de tal órgão, sem desprezo aos órgãos já existentes e suas competências. Isso porque para que a coordenação seja possível, muitas vezes é necessária a realocação de papéis e responsabilidades das instituições, o que necessariamente implica, segundo a autora, no reajuste de competências e na sua definição mais clara, de modo que não parem dúvidas sobre qual delas irá lidar com determinado caso de corrupção.²⁶²

Essas ideias se aproximam dos três pré-requisitos propostos por Mathew Jenkins para tornar a coordenação mais efetiva.²⁶³ Segundo o autor, primeiramente são necessários recursos dirigidos à negociação de problemas coletivos, que vão desde a alocação de servidores capacitados, ao compromisso de um líder que possa conduzir o processo entre os vários órgãos. Em segundo lugar, é preciso uma liderança política forte que possa acionar esse processo na administração, conferindo a necessária autoridade às decisões oriundas dessas estruturas coordenadas. O terceiro requisito, decorre do estudo realizado pela OCDE de várias práticas internacionais, que apontam para um maior compromisso com a coordenação, na medida em que ela faça parte do pensamento das pessoas e instituições. Para o autor, a coordenação não depende apenas de um órgão, mas de todas as instituições envolvidas, de modo a alcançar-se

²⁶¹ DAVIS, Kevin E.; MACHADO, Maíra; JORGE, Guillermo. **Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law: South American Experiences**. December 23, 2014. Disponível em: <<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/55750/IDL-55750.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 set. 2020. “*These external actors have offered significant material inducements for countries to create new legal rules and institutions in a wide range of areas related to anticorruption law, including access to information, asset disclosure, regulation of conflicts of interest, criminal procedure (immunities; statute of limitations, leniency agreements), and regulation of money laundering*”.

²⁶² Idem.

²⁶³ JENKINS, Mathew. **Interagency coordination mechanisms: Improving the effectiveness of national anti-corruption efforts**. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, jan. 2019. Disponível em: <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Interagency-coordination-mechanisms_2019_PR.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

uma verdadeira ação concertada. Uma forma de incentivar essa coordenação é assegurando um alto grau de transparência nas operações dos órgãos, encorajando a participação de atores não governamentais, como a mídia, legisladores, empresários e o público em geral na avaliação de seus objetivos. A existência de competências e responsabilidades claras, por outro lado, são essenciais para viabilizar a cooperação interinstitucional, que pode ser encorajada formal ou informalmente.

Mesmo os Estados Unidos vem manifestando preocupação com a necessidade de articulação entre os órgãos. Em recente evento realizado em 2018, uma das autoridades do Departamento de Justiça divulgou documento estabelecendo diversas premissas consideradas relevantes do ponto de vista da prevenção e combate à corrupção, dentre elas, a necessidade de empenho coordenado dos órgãos de *enforcement* e das empresas.²⁶⁴

No Brasil, já se observam várias iniciativas de coordenação e de interação entre os órgãos, especialmente no campo dos acordos, mostrando-se cada vez mais comum a formalização de instrumentos de coordenação regulatória, tais como os termos de cooperação técnica, memorandos de entendimentos e portarias conjuntas estabelecendo o trânsito de informações e os procedimentos a serem adotados pelos diversos órgãos com eles envolvidos.

Observam-se, igualmente, nos acordos celebrados pela CGU e MPF e nos precedentes colhidos no âmbito do TCU, uma crescente preocupação não só com as medidas adotadas por outros agentes de controle, como também com a previsão de cláusulas que permitam a compensação de valores já pagos ou mitigação de sanções cabíveis em cada uma das esferas de responsabilização.

Antes de avançar-se nessas iniciativas, importante contextualizar o tema da coordenação regulatória, cujas discussões, em grande medida, reproduzem, algumas daquelas travadas no contexto regulatório americano.

4.1 Instrumentos de coordenação regulatória

Coordenar refere-se à disposição segundo uma certa ordem e método, o ato de conjugar um conjunto de elementos ou de atividades que funcionam de modo articulado dentro de uma totalidade ordenada. A boa integração dos elementos componentes do sistema conduz à

²⁶⁴ GOMES, Marlon. Pesquisador do CPJM/UERJ. **Em Foco**, jun. 2020. Disponível em: <<http://www.cpmj.uerj.br/em-foco-opiniao-marlos-gomes/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

chamada sinergia ou cooperação, determinando que as transformações ocorridas em uma das partes influencie todas as outras.²⁶⁵ A coordenação, segundo alguns autores, embora não se confunda com ela, pode ser encarada como uma espécie de colaboração para fins específicos.²⁶⁶

O termo pode ser tomado em sentido mais estrito, significando um determinado arranjo ou tipo de atividade, ou, em sentido mais amplo, abrangendo qualquer espécie de coordenação, *networking*, integração, fusão e parceria entre os órgãos.

Para os fins propostos no presente trabalho a coordenação regulatória é tomada em seu sentido mais amplo, abrangendo qualquer espécie de colaboração não hierarquizada e coordenação entre órgãos com competências sancionadoras concorrentes. Nesse sentido, vale-se da expressão “coordenação regulatória” para referir-se a questões que envolvem, não apenas a interação entre os agentes reguladores no plano horizontal e vertical, dentro de um mesmo setor regulado, em razão de duplicação de competências. Também são consideradas as diversas instituições com competências ou interesses que se tocam ou interconectam nos acordos firmados nas instâncias administrativas.

O mecanismo básico de interação é aquele em que a liberdade de ação de um órgão é de algum modo restrita pelo controle ou influência que outro tenha sobre suas escolhas, podendo desencadear, no caso do processo decisório dos agentes reguladores, resumidamente, três espécies de situações: (i) um dos órgãos pode submeter-se à decisão de outro; (ii) os dois órgãos podem cooperar entre si, compatibilizando suas regulações; ou (iii) os órgãos podem entrar em conflito provocando a intervenção do Judiciário, ou buscando interferir junto aos demais Poderes Executivo e Legislativo.²⁶⁷

A discussão sobre a necessidade de cooperação é vista como um dos desafios centrais em termos de governança administrativa nos Estados Unidos, podendo se dar em diferentes níveis e de diversas formas.²⁶⁸

Como aponta um estudo preparado para os membros e comissões do Congresso americano em 2011, várias razões levaram à necessidade de ampliação no uso de ferramentas de

²⁶⁵ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: dicionário da língua portuguesa. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

²⁶⁶ KAISER, Frederick M. American National Government: An Overview. In: CRS REPORT FOR CONGRESS 7-5700, May 31, 2011. O autor identifica vários tipos de cooperação: a colaboração, que pressupõe a voluntariedade da participação de membros que se encontram no mesmo nível; a coordenação que possui um líder; a fusão, que transfere total ou parcialmente suas competências para outro órgão; a integração que reúne de modo temporário partes relevantes de vários órgãos para a realização de um projeto específico; *networks*, que envolve o governo federal e o setor privado.

²⁶⁷ COOPER, Iver P. The FDA, the BATF, and Liquor Labeling: A Case Study of Interagency Jurisdictional Conflict. **Food Drug Cosmetic Law Journal**, v.34, p.378-379, 1979.

²⁶⁸ BRADLEY, Keith. The Design of Agency Interactions. **Columbia Law Review**, v.11, n.4, p.745-794, maio 2011.

coordenação e cooperação entre órgãos com competências duplicadas, dentre elas: (i) o aumento das responsabilidades do governo; (ii) a existência e complexidade de programas governamentais transversais e a inadequada preparação e resposta às diversas crises (em especial o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 e os furacões da Costa do Golfo em 2005) e (iii) o aumento da pressão para a redução e consolidação de vários programas e gastos federais.²⁶⁹

Boa parte da coordenação entre órgãos e instituições se dá de modo informal, seja pela pura observação das medidas que vem sendo implementadas por algum deles, ajustando suas decisões de modo a evitar conflitos, seja através da troca de informações, compartilhamento de experiências e acordos não escritos. Embora careçam de maior transparência e *accountability*, por força de seu caráter transitório e limitado, as interações informais complementam os processos mais formais de interação e não devem ser vistas como excludentes entre si.

Dentre os instrumentos mais formais de coordenação, adota-se, para os fins propostos nesse estudo, a classificação proposta por Jody Freeman e Jim Rossi, que os separam em quatro espécies: as disposições de consulta (*consultation provisions*), os acordos interagências (*interagency agreements*), a elaboração conjunta de políticas (*joint policymaking*) e a revisão centralizada pelo Presidente da República (*centralized White House Review*).²⁷⁰ As três primeiras categorias são funcionais e descrevem formas de interação entre os órgãos, enquanto a última se refere a instrumentos não funcionais que focam na figura do Presidente da República como potencial chefe da coordenação.²⁷¹

Alguns dos problemas inerentes aos mecanismos formais de coordenação decorrem, não só da dificuldade no estabelecimento dos procedimentos de coordenação, como de

²⁶⁹ KAISER, Frederick M. American National Government: An Overview. In: CRS REPORT FOR CONGRESS 7-5700, May 31, 2011. O autor aponta os seguintes benefícios da coordenação: aumento da eficácia na formulação e implementação das políticas; tornam as agências mais conscientes de diferentes perspectivas e orientações; diminuem os conflitos entre as agências; aumenta a produtividade, aumenta a eficiência, reduz a redundância e os custos; aumenta a atenção para prioridades em programas que se interconectam; promove mudanças na cultura organizacional; muda a cultura e os métodos de operação da administração; simplifica e melhora a supervisão do Legislativo e do Executivo.

²⁷⁰ DESHAZO, J. R.; FREEMAN, Jody. Public Agencies as Lobbyists. *Columbia Law Review*, v.105, n.8, p.2217-2309, dez. 2005. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4099395>>. Acesso em: 12 out. 2020. “Most conflicts agencies, one expects, will be managed by the President who can resolve them informally-by signaling to political that they should overcome their disagreements-or more simply taking the relevant decisions out of their hands.most conflicts will never reach this level and will be resolved staff within the agencies, by the lawyers in their respective 313 or by political appointees exercising discretion. The most important player in coordinating regulatory multiple executive agencies may be the Office of Information Affairs (OIRA) in the OMB, which annually receives agendas of the federal executive agencies³¹⁴ and which often on them to adapt their plans to the President’s political priorities”.

²⁷¹ FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulation Space. *Harvard Law Review*, v.125, n.5, p.1173-1181, mar. 2012. O Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), ligado ao Office of Management and Budget (OMB), criado para revisar os requisitos que as Agências impunham aos regulados para exercício de competências regulatórias, passou a exercer o principal papel de coordenação das agências.

questões envolvendo a própria escolha dos instrumentos que melhor possam se adequar à sua implementação. Dependem, igualmente, da vontade desses órgãos e da maneira como encaram a coordenação. Podem, dessa forma, em algumas situações, possibilitar a sua pronta implementação, ou mesmo impedi-la, levando à exacerbação das disputas por protagonismos tanto no campo interno, como externo. Do mesmo modo, pode levar à colusão entre as instituições, afastando-as da defesa do interesse público.²⁷²

Mas, não obstante as dificuldades acima apontadas, em geral, a utilização de instrumentos de coordenação é associada à vantagens no nível da eficácia, eficiência e da *accountability* da atuação dos órgãos administrativos.²⁷³

Em termos de eficiência, embora a coordenação possa gerar maiores custos iniciais, em razão de um maior dispêndio de tempo e pessoal, no caso de consultas obrigatórias, por exemplo, pode reduzir os custos líquidos ao longo do tempo. Isso porque possibilita que os órgãos lidem mais cedo com os problemas que posteriormente podem se tornar mais caros ou intratáveis, incluindo os conflitos resultantes da interpretação de exigências legais, elementos de programação especificados de modo vago e exigências de *compliance* incompatíveis.

O “*interagency agreement*” ou acordo entre órgãos, que é considerado como um dos instrumentos mais penetrantes e universais, por exemplo, possibilita maiores ganhos líquidos, na medida em que cada órgão decide baseado nas melhores informações e na melhor *expertise*. Ao outorgar competências aos diversos órgãos para o desempenho de funções, mediante procedimentos específicos, esse tipo de instrumento leva os envolvidos ao cumprimento dos compromissos mutuamente acordados, tal como se dá nos contratos. Como também normalmente é negociado entre os órgãos de forma discricionária, oferece a vantagem de ser mais flexível, pois tal como os contratos, não possui uma forma específica, podendo ter um conteúdo bastante variado. Esquemas de consultas mais formais entre órgãos e agências também são veículos que possibilitam a junção de *expertise* e dados de diferentes fontes, obrigando seus integrantes a terem olhos para informações que normalmente são por eles menosprezadas, ignoradas ou que não fazem parte de sua própria *expertise*. Também podem ajudar na penetração em processos decisórios culturalmente mais fechados e a superar os efeitos da polarização de

²⁷² As consultas, especialmente as discricionárias e não obrigatórias, podem comprometer, também, a transparência do processo decisório, na medida em que não exigem uma resposta formal ao comentário feito por outra agência, não deixando claro os motivos que levaram à determinada decisão. O acordo interagência, por ser menos formal e não auto-executável, sujeita-se a um maior risco de revisão judicial. Pode, ainda, comprometer a transparência e dificultar a *accountability*, na medida em que muitos deles não são publicados e não são facilmente disponíveis nos *websites* das agências. (FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulation Space. **Harvard Law Review**, v.125, n.5, p.1165-1173, mar. 2012).

²⁷³ *Ibidem*, p.1161-1165.

grupos, introduzindo pontos de vista que não se identificam com a cultura dominante de uma determinada entidade, mitigando, dessa forma, os riscos sistêmicos. A elaboração conjunta de políticas, por outro lado, pode resultar na criação de um conjunto harmônico de *standards* regulatórios, diminuindo os custos de *compliance* e fornecendo maior segurança às empresas, seja pela antecipação de determinados problemas regulatórios, seja pela aquisição de informações ou elaboração de *guidelines*.²⁷⁴

Na visão de Teresa Schwartz, o aperfeiçoamento do memorando de entendimentos ou acordo interagências poderia fortalecer a sua existência e conduzir a uma aplicação mais efetiva no interesse da sociedade, especialmente na área de saúde e segurança. Mas, para tanto, deveria ser previsto algum critério geral determinando quando um ou mais órgãos deveriam prosseguir com uma ação regulatória em áreas de competências compartilhadas. De levar-se em consideração, também, a efetividade das atribuições de cada órgão na busca da proteção de determinada política, sua respectiva *expertise*, seus recursos e as prioridades na imposição de medidas. O objetivo desses acordos, ademais, deveria ser sempre o emprego dos recursos públicos de modo a atingir a proteção máxima do administrado. A ampla comunicação entre os órgãos com competências concorrentes, tanto em relação às ações já promovidas, como em relação àquelas em andamento, ou por realizar, por outro lado, poderia evitar ações duplicadas e inconsistentes por parte dos mesmos.²⁷⁵

No nível da eficácia, instrumentos de coordenação, como as consultas e a elaboração conjunta de políticas permitem que cada uma das agências tome decisões baseadas nas melhores informações e melhor *expertise*, funcionando, nas palavras de Freeman e Rossi como “*um laboratório de ideias políticas*”. Outra vantagem no nível da eficácia está relacionada à qualidade da decisão fruto da coordenação. Na medida em que aumenta a base analítica para o processo decisório, acrescentando dados e *expertise*, e também diversificando as perspectivas que os órgãos podem levar em consideração, é provável que melhores decisões sejam alcançadas e que estas sobrevivam à revisão judicial.

A coordenação pode ajudar a promover, ainda, um dos principais objetivos da fragmentação funcional que é a da ampliação da *accountability* das agências aos seus dirigentes políticos. Ao delegar discricionariedade às agências, o Poder Legislativo amplia o risco de que suas decisões se afastem dos interesses que levaram à sua criação. Para assegurar que isso

²⁷⁴ MARISAM, Jason. Duplicative Delegations. **Administrative Law Review**, v.63, n.2, p.181-244, 2011. Segundo o autor a *joint regulation* é uma forma pela qual as agências minimizam a duplicação e interferência quando as funções não podem ser ordenadamente divididas entre elas.

²⁷⁵ SCHWARTZ, Teresa M. Protecting Consumer Health and Safety: The Need for Coordinated Regulation among Federal Agencies. **George Washington Law Review**, v.43, n.4, p.1031-1076, 1975.

não ocorra o Legislativo confia, não apenas na supervisão direta que exerce sobre as agências, mas, também, na supervisão de terceiros, como o Judiciário, e em outras estruturas e processos que assegurem aos diretores meios indiretos de monitorar o processo decisório. A fragmentação de competências parece exacerbar esses riscos, na medida em que as agências podem ficar mais inclinadas a fugir de seus deveres, em uma espécie de desvio de finalidade ou, ainda, a afastar-se das preferências legislativas e perseguirem seus próprios interesses, imputando a culpa a outras agências por falhas em seus programas.²⁷⁶

A coordenação também é tida como relevante nas situações em que o problema regulatório envolve interesses ortogonais, a que Keith Bradley²⁷⁷ denomina *orthogonal-interests problems*, nos quais estão presentes múltiplos interesses, cuja proteção não pode se dar por uma única medida regulatória. Segundo o autor a necessidade de cada órgão de uma ajuda externa, combinada com a pressão para tratar de sua própria área de interesse, pode estabilizar a interação entre os dois órgãos, produzindo uma regulação que seja coordenada e eficaz. Em tais situações o autor propõe o que ele denomina de *rule-based interface*, ou um modelo mais formal de interação entre os órgãos.

O compartilhamento de responsabilidades entre mais de um órgão em relação a um mesmo problema pode se mostrar benéfico, na medida em que cada uma das entidades pode desenvolver *expertise* em cada um dos eixos envolvidos. Para além do encorajamento da divisão de trabalho, o modelo também mantém, através de restrições procedimentais, os limites entre os eixos de interesses. Cada órgão tem discricionariedade em uma determinada fase do processo regulatório, no curso do qual ele lida com a sua dimensão específica, sendo desencorajado a considerar dimensões de interesse que estejam fora da sua parte do problema. Nesse sentido a *rule-based interface* é uma espécie específica de restrição procedimental bem adequada à preservação da divisão de autoridade em problemas multifacetados.

A cooperação pode se mostrar também um produtivo meio de mediação de políticas, abrindo a oportunidade para que um órgão chame a atenção de outro para interesses, que, embora à luz do seu estatuto, sejam relevantes no seu processo decisório, e estejam sendo por ele ignorados ou enfrentados de modo superficial.²⁷⁸ Auxilia, igualmente, o sistema

²⁷⁶ FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulation Space. **Harvard Law Review**, v.125, n.5, p.1161-1165, mar. 2012.

²⁷⁷ BRADLEY, Keith. The Design of Agency Interactions. **Columbia Law Review**, v.11, n.4, p.745-794, maio 2011.

²⁷⁸ DESHAZO, J. R.; FREEMAN, Jody. Public Agencies as Lobbyists. **Columbia Law Review**, v.105, n.8, p.2217-2309, dez. 2005. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4099395>>. Acesso em: 12 out. 2020.. “The point here is that we know relatively little about interagency decision-making because much of it is invisible. And what we do know assumes that it is mostly a problem of coordination that must be handled by

administrativo a ganhar legitimidade política, na medida em que outros agentes administrativos que não aqueles envolvidos diretamente na decisão, podem oferecer reflexões adicionais sobre as prioridades da sociedade e adicionar essas expressões por meio de sua atuação no âmbito de suas respectivas competências. Além disso, uma política administrativa agregada pode também refletir uma compreensão mais profunda dessas prioridades.²⁷⁹

4.2 Iniciativas já implementadas

No Brasil, para além da utilização de instrumentos menos formais de coordenação, como a troca de informações ou reuniões para tratar de temas pontuais, já se observam algumas iniciativas voltadas à coordenação e interação entre as instituições visando diminuir os riscos de conflito. Elas envolvem, desde a célere troca de informações, com menor burocracia no encaminhamento de notícias de fatos a outras instituições igualmente competentes, como a atuação conjunta das instituições já na esfera administrativa.

Em 2008 foi firmado um termo de cooperação técnica e operacional entre a CVM e o MPF voltado ao intercâmbio de informações e *expertise*, visando ao aperfeiçoamento do combate de condutas lesivas ao mercado de capitais.²⁸⁰ Referido termo, já renovado por duas vezes, em 2013, e mais recentemente em 2018, encontra-se em pleno vigor. Dentre seus considerandos encontra-se a afirmação de que diversas práticas lesivas ao mercado de capitais também constituem crimes previstos nos artigos 27-C a 27-F da Lei n.º 6.385/1976, bem como infrações contra a coletividade e os investidores difusos,²⁸¹ cuja atribuição para ajuizar ações penais e ações civis públicas é do Ministério Público. O termo prevê também não só o envio recíproco de informações, documentos e elementos probatórios obtidos nos âmbito das apurações e procedimentos administrativos, no caso da CVM, e apurações e procedimentos administrativos,

the executive branch. But the preceding account suggests that the interagency process is more than a problem that generates conflicts for the executive branch to solve. It can be a productive system of policy mediation in which agencies introduce to other agencies a set of interests that they may otherwise ignore, or treat only lightly, even when those interests are intended by statute to be part of the lead agency's decision-making process. Thus one should think of interagency lobbying not, as some might, in pejorative terms, but as a mechanism for broadening the scope of the agency decision-making process".

²⁷⁹ SIRICO JR., Louis J. Agencies in Conflict: Overlapping Agencies and the Legitimacy of the Administrative Process. **Vanderbilt Law Review**, v.33, n.1, p.101-145, 1980.

²⁸⁰ Termo de Cooperação Técnica firmado por representantes da CVM e o MPF, através da 3.ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 08 de maio de 2008.

²⁸¹ Artigo 129, inciso III da Constituição da República, artigo 6.º, inciso XII da Lei Complementar n.º 75/1993. artigo 1.º inciso I da Lei n.º 7.347/1985 e Lei n.º 7.913/1989.

civis e criminais, no caso do MPF, como também a possibilidade de realização de procedimentos e diligências conjuntas.

Outro exemplo²⁸² voltado ao fortalecimento da coordenação institucional entre os órgãos pode ser observado no âmbito da leniência do CADE, que formalizou em 2016 um Memorando de Entendimentos com o Grupo de Combate a Cartéis do Ministério Público Federal de São Paulo. O objetivo foi possibilitar a implementação harmônica e consistente entre os institutos administrativos e processuais penais de colaboração nas investigações de infrações contra a ordem econômica, especialmente a coordenação institucional envolvendo Termos de Compromisso de Cessação (TCC) na seara administrativa e Acordos na seara criminal em investigações de infrações contra a ordem econômica. Referido memorando prevê a possibilidade de que a pessoa jurídica e/ou física, que formalize junto ao CADE requerimento de TCC, possa provocar a Procuradoria da República de São Paulo para iniciar a negociação dos seguintes acordos quanto aos crimes direta e/ou indiretamente relacionados: acordo de colaboração premiada (artigo 4.º da Lei n.º 12.850/2013) e confissão qualificada pela delação (artigo 16 da Lei n.º 8.137/1990).²⁸³

Há, ainda, outra iniciativa ainda mais significativa no caso do CADE, onde o Ministério Público, não obstante a ausência de previsão legal expressa, tem um representante no Conselho e participa de acordos de leniência e termos de compromisso envolvendo condutas lesivas à ordem econômica.

À semelhança do que ocorreu com o Ministério Público Federal, a CVM também firmou, em 2017, um termo de cooperação técnica com o TCU. O objetivo é o de realizar o intercâmbio de conhecimentos, informações e bases de dados entre as instituições, de modo a aperfeiçoar, continuamente, seus processos de supervisão e sanção.²⁸⁴

Em 2019 a CGU e a AGU assinaram a Portaria Conjunta n.º 4, de 9 de agosto de 2019 que define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei n.º 12.846/2013. Nos termos do referido instrumento a análise da viabilidade de negociação será feita pela CGU e pela AGU, firmando-se Memorando de Entendimentos assinado pelo Secretário de Combate à Corrupção da CGU e pelo Procurador-

²⁸² SOUZA, Artur de Brito Gueiros; MELLO, Rodrigo de Castro Avellar. **Teoria geral da ação penal**. São Paulo: Liber Ars, 2019. p.97-106.

²⁸³ Memorando de Entendimento n.º 1/2016. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/memorando-de-entendimentos-sg-e-mpfsp_tcc-e-acordos-de-colaboracao_15-03-2016.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

²⁸⁴ COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS. **CVM e TCU celebram acordo de cooperação**. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/noticias/arquivos/2017/20170407-1.html>>. Acesso em: 11 set. 2020.

Geral da União com a pessoa jurídica, com a finalidade de formalizar a proposta e definir os parâmetros mínimos para negociação do acordo de leniência.²⁸⁵

Desde 2015 o Ministério Público Federal e o Banco Central já possuem Acordo para incrementar a cooperação técnica e o intercâmbio de informações de interesse comum na apuração de irregularidades e ilícitos administrativos que constituam condutas potencialmente lesivas a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos dos consumidores de produtos e serviços financeiros e às normas setoriais do sistema financeiro nacional, nos termos do art. 9.º, §2.º, da Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001.²⁸⁶

Em 2020 foi firmado um novo acordo visando implantar o fórum permanente de comunicação de que trata o art. 31-§4.º da Lei n.º 13.506, de 13 de novembro de 2017. Nos termos da cláusula primeira, são objeto do acordo: (i) a coordenação institucional entre o BC e o MPF mediante a implantação do Fórum Permanente de Comunicação de que trata o art. 31-§4.º da Lei n.º 13.506/2017; (ii) a coordenação institucional entre o BC e o MPF visando a incrementar as atividades de identificação, apuração e repressão de infrações contra o SFN, em âmbito administrativo e penal; e a racionalizar a troca de informações e documentos a respeito de indícios da prática de crimes e ilícitos administrativos sujeitos à persecução do MPF e do BC, respectivamente, do recebimento de propostas de APS pelo BC e de acordos de colaboração premiada pelo MPF nas quais sejam identificados indícios desses crimes e ilícitos administrativos, respeitadas as prerrogativas e atribuições legais de cada um; (iii) a adoção de canal direto de comunicação entre BC e o MPF, de modo a imprimir maior agilidade e efetividade nas ações de repressão à prática de crimes e de ilícitos administrativos que violem os princípios e regras do SFN, a ser adotado, inclusive, para o atendimento ao disposto no art. 9.º-caput da Lei Complementar n.º 105/2001; (iv) a coordenação institucional entre as partes, de modo a possibilitar efetiva colaboração nas investigações de infrações contra o sistema financeiro nacional, especialmente quanto ao APS e aos acordos de colaboração premiada sob as condições estabelecidas em lei; e (v) a troca e o compartilhamento, por meio eletrônico, de

²⁸⁵ Artigo 3.º parágrafo 2.º da Portaria Conjunta n.º 4/2019.

²⁸⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Acordo de Cooperação. Termo de Cooperação Técnica que entre si fazem o Banco Central do Brasil e Ministério Público Federal, com o fim de incrementar a cooperação técnica e o intercâmbio de informações de interesse comum na apuração de irregularidades e ilícitos administrativos que constituam condutas potencialmente lesivas a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos dos consumidores de produtos e serviços financeiros e às normas setoriais do Sistema Financeiro Nacional, nos termos do art. 9.º, §2.º, da Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001. **DOU**, Brasília, DF, 16 jan. 2015. Seção 3, p.88. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acesoinformacao/acordos_docs/AcordoCooperacaoBCB-MPF-mar%C3%A7o-2015.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

informações e de documentos relacionados aos temas objeto do acordo, sob as condições estabelecidas em lei.²⁸⁷

Outros instrumentos de coordenação, nos moldes daqueles propostos pela doutrina americana, também já são utilizados no contexto dos órgãos reguladores nacionais. A recém promulgada Lei das Agências prevê que essas poderão articular-se com os órgãos de defesa do meio ambiente mediante a celebração de convênios e acordos de cooperação, visando ao intercâmbio de informações, à padronização de exigências e procedimentos, à celeridade na emissão de licenças ambientais e à maior eficiência nos processos de fiscalização.²⁸⁸

Recentemente, foi formalizado um Termo de Cooperação Técnica entre o STF, CGU, AGU e TCU. Embora tenha constado do referido termo a participação do Ministério Público Federal, este não aderiu aos termos ali contidos, o que não afasta os problemas decorrentes da atuação de múltiplas instituições já acima mencionados, na medida em que não obsta a adoção por aquele órgão de outras medidas, tanto de cunho penal, como na área da improbidade.

Conforme se pode observar na análise dos acordos de leniência firmados até o mês de outubro de 2020, é cada vez maior a preocupação com a previsão da possibilidade de adesão de outros órgãos aos termos do acordo, de modo que os efeitos dos acordos possam ser projetados a outras esferas de responsabilização. Nesse sentido, há cláusulas estabelecendo o compromisso das instituições em levar os acordos a outros órgãos de modo a dar-lhes conhecimento dos termos negociados e também viabilizar, quando possível, a formalização de outros acordos de leniência ou de colaboração premiada, no âmbito dos Ministérios Públicos. Nos acordos que integram um acordo global coordenado com jurisdições de outros países, existem disposições sobre a cooperação entre as autoridades nacionais e as estrangeiras.

As cláusulas que preveem o sigilo, tanto em relação à formalização do próprio acordo, quanto em relação aos documentos e informações que lhe dão suporte, também buscam conferir mais segurança aos colaboradores. Conforme se pode extrair dos acordos firmados até o momento, seja no âmbito da CGU, como do MPF, todos possuem previsões relacionadas ao sigilo, acompanhadas da possibilidade de imposição de medidas de caráter sancionador aqueles que o rompem ou violem. Há disposições destinadas especificamente ao compartilhamento de informações e documentos e quanto à existência do próprio acordo. Não raro, o compartilhamento

²⁸⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Acordo de Cooperação Técnica. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Banco Central do Brasil e o Ministério Público Federal, a fim de implantar o Fórum Permanente de Comunicação de que trata o art. 31-§ 4.º da Lei n.º 13.506, de 13 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgt/documentos/ACTBACEN.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2020.

²⁸⁸ Artigo 33 da Lei 13.848/2019 (Lei das Agências).

só é autorizado mediante adesão dos interessados às condições impostas no instrumento, o que inexoravelmente evita o seu mau uso e protege as partes celebrantes. Não obstante, parece prevalecer a boa fé entre as partes que negociam os acordos, havendo disposições em diversos instrumentos autorizando o compartilhamento dessas informações e documentos para fins específicos.

Outra constatação relevante é a de que os acordos foram, com o passar dos anos, se tornando cada vez mais detalhados em relação às obrigações estabelecidas para as colaboradoras e eventuais terceiros aderentes. Foram inseridas obrigações bastante variadas, de acordo com a natureza da empresa colaboradora, os ilícitos praticados e suas repercussões sociais. Observa-se uma preocupação constante com a implementação de medidas que não decorrem tão somente das disposições legalmente impostas, mas das peculiaridades dos colaboradores.

Isso não ocorreu, contudo, em uma via de mão única. Também em relação ao Ministério Público Federal aumentaram significativamente os compromissos assumidos, não só em relação às partes celebrantes, mas com relação a outros órgãos e instituições com competência em relação aos fatos objeto dos ajustes. Além das obrigações quanto a não propositura de medidas penais e cíveis e a adoção de providências específicas no campo das ações civis públicas e de improbidade administrativa, ampliou-se a preocupação de evitar-se o ressarcimento em duplicidade no tocante aos valores pagos nos acordos. Nesse sentido, como se pode extrair dos acordos formalizados, foram incluídas cláusulas prevendo o dever de compensar valores pagos em outros acordos e adotar medidas que possibilitem a mitigação de sanções cabíveis em outras esferas de responsabilização.

O MPF e os membros do MP que aderirem ao acordo se comprometem também a empreender gestões junto a outras empresas para postular ressarcimento por danos causados pela colaboradora, de modo a compensar do montante de débito que a ela seja imputado, os valores pagos no acordo e lhe conceda benefício de ordem em face de outras pessoas jurídicas que sejam solidários do mesmo débito, excluídas aquelas em estado falimentar. Há compromissos ainda mais específicos nos últimos acordos firmados, conforme já detalhado no item próprio.

Estabeleceu-se também o dever de emitir certidões pormenorizadas em relação aos termos do acordo celebrado, de modo a possibilitar a obtenção de benefícios correspondentes em outras esferas. Foram previstas, ainda, iniciativas voltadas à retirada de restrições cadastrais, desbloqueio de bens e não propositura ou retirada de medidas cautelares impostas, estimulando sua extensão em relação a outros órgãos, inclusive os Tribunais de Contas. Paralelamente, alguns acordos procuraram preservar a higidez não só dos contratos celebrados pelas empresas

envolvidas e outras do mesmo grupo econômico com outros entes da federação, bem como manter a capacidade de pagamento dos valores envolvidos nos acordos.

Quanto à possibilidade de subscrição posterior do acordo por outras empresas ou pessoas físicas ligadas às condutas investigadas, incrementou-se a preocupação com a adesão de prepostos ou acionistas das colaboradoras, especificando-se a abrangência da categoria de pessoas físicas aderentes e seus deveres em relação aos termos do acordo. Como aponta a Nota Técnica da 5.^a CCR/MPF, o histórico dos acordos até agora celebrados pela instituição revela a busca incessante de superar um incontestável desincentivo aos acordos que era justamente a não extensão dos seus benefícios às pessoas físicas, coautoras dos ilícitos que também se dispõem a colaborar na esfera civil.²⁸⁹

Essa preocupação em relação à possibilidade de adesão de terceiros, também pode ser observada nos acordos celebrados pela CGU. Embora em um primeiro momento os primeiros instrumentos não contivessem essa previsão, os acordos mais recentes estabelecem as situações de adesão. Que pode ser obrigatória, tanto para fins de compartilhamento de informações ou repasse de valores a autoridades nacionais e estrangeiras, como facultativa, em relação a outras empresas do grupo econômico da colaboradora. A adesão de pessoas físicas também é uma possibilidade presente na maioria dos instrumentos, ainda que mediante condições e prazos distintos, negociados entre as partes celebrantes dos acordos. Há também a possibilidade de adesão de pessoas jurídicas e de prepostos, identificados como sendo todos aqueles prepostos que firmem ou venham a firmar acordo de não persecução penal com o MPF em relação aos fatos que são objetos dos acordos analisados e que os que desejarem aderir, em qualquer caso, deverão estar acompanhados de advogados.

Igualmente no caso do TCU, embora em um primeiro estágio a preocupação tenha sido com relação à própria afirmação das competências do referido órgão em relação aos acordos, gradativamente observou-se uma postura de maior deferência do referido órgão em relação às medidas adotadas por outros órgãos envolvidos na apuração das mesmas condutas. A Jurisprudência admite que o Tribunal deixe de sancionar o colaborador com a penalidade especificada no art. 46 da Lei n.º 8.443/1992, protegendo, assim, sua legítima expectativa de não ser prejudicado pelas provas que ele mesmo forneceu. A celebração de acordo de leniência, de colaboração premiada ou congêneres, em outras instâncias de controle também pode ser considerada como circunstância atenuante para fins de responsabilização perante o

²⁸⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. **Nota Técnica n.º 01/2020**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo-tecnico/doc/>>. Acesso em: 21 set. 2002.

TCU, ou levar à perda do objeto eventual medida de indisponibilidade por ele decretada (Acórdão n.º 127/2019).

A celebração de acordo de leniência em outras instâncias de controle, posteriormente ao trânsito em julgado de acórdão do TCU que declarou a inidoneidade de empresa para participar de licitações na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei n.º 8.443/1992), pode redundar também na suspensão da eficácia da sanção aplicada pelo Tribunal, condicionada ao cumprimento dos termos do acordo. Do mesmo modo, os pagamentos efetuados no âmbito dos acordos de leniência e de colaboração premiada, a título de ressarcimento de danos, multas de natureza indenizatória ou confiscos, podem ser considerados para amortização dos valores dos débitos imputados pelo TCU contra os responsáveis colaboradores, desde que configurada a identidade dos fatos geradores e do cofre credor.

4.3 Identificação dos desafios

A administração pública consensual recomenda um caminho que prega uma postura mais dialógica entre administradores e administrados. Os acordos possibilitam a participação dos agentes privados no processo decisório, aumentando as chances do cumprimento das sanções que decorreriam de um processo sancionador tradicional.

Diminuem, ao mesmo tempo, não só a assimetria informacional existente entre as partes, com o incremento da confiança, como também reduzem os custos materiais e humanos que normalmente decorrem de um processo punitivo comum. Mas, precisão e segurança jurídica são essenciais para que os acordos sejam viáveis e se tornem vantajosos.

Por isso, para que seus benefícios, inclusive em relação à redução dos riscos regulatórios, se façam sentir, é preciso que sejam estabelecidas, de forma clara e objetiva, as condições para a celebração dos acordos. Isso facilita a explicação aos acionistas, tanto em relação aos motivos que podem conduzir à opção pelo acordo, como sobre as consequências que dela poderão advir. Do mesmo modo, a eficácia do processo de fiscalização é fundamental para que sejam alcançados os objetivos perseguidos por esses instrumentos.²⁹⁰

²⁹⁰ RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; FRANCE, Guilherme de Jesus; VIANNA, Mariana Tavares de Carvalho. Regulação consensual: a experiência das agências reguladoras de infraestrutura com termos de ajustamento de condutas. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v.3, p.89-122, 2017. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/153/129>>. Acesso em: 08 set. 2020.

Importante que se assegure, por outro lado, um justo sancionamento. Como mencionado, em relação às multas, não se mostra razoável que um colaborador receba um sancionamento mais exacerbado que outro que não tenha colaborado. A exemplo da limitação prevista na lei de defesa da concorrência, que explicita que a “pena sobre a qual incidirá o fator redutor não será superior a menor das penas aplicadas aos demais coautores da infração” (art. 86, §5.º), as demais leis que tratam da leniência nada dispõem sobre isso. É também necessária a melhoria dos parâmetros de diminuição da multa acordada para os casos de implantação de um programa de integridade ou de colaboração espontânea antes da formalização de qualquer procedimento de investigação pelos órgãos de controle.²⁹¹

A despeito de algumas iniciativas adotadas pelas instituições que atuam no combate a corrupção, a coordenação tem se operado de modo fragmentado, e ainda se recente de um modelo institucional mais coeso, construído dentro de uma visão mais estratégica e que possibilite a sua implementação na prática.²⁹² A cooperação deve ser encarada como um processo de longo prazo, no qual sejam estabelecidas regras claras e estruturas que facilitem a criação de fóruns permanentes de discussão, que contem com representantes dos vários poderes, bem como de órgãos de investigação e controle. Para que se torne mais efetiva há a necessidade não só de implementação por parte dos órgãos de medidas, como treinamentos conjuntos, troca de informações e comunicação via ferramentas tecnológicas, como do monitoramento daquelas que vierem a ser por eles implementadas, de forma a conferir maior segurança e efetividade às medidas de coordenação.²⁹³

²⁹¹ No âmbito do pacote de medidas contra a corrupção chegaram a ser propostas medidas voltadas ao aumento dos custos dos crimes cometidos por pessoas jurídicas ao se incluir no rol de possíveis sanções a proibição de contratar com o poder público, a proibição de se obter parcelamento de tributos federais e o cancelamento de incentivos fiscais ou subsídios públicos, esta última considerada uma das sanções mais efetivas pela OCDE. Propôs-se também o aumento dos incentivos para que as empresas estabeleçam programas de compliance em suas estruturas internas, na medida que os parâmetros adotados no Decreto n.º 8.420/2015 não proporcionam incentivos adequados para que as empresas invistam em programas de integridade, pois a diferença no valor da multa administrativa para uma empresa que tenha um programa de compliance altamente efetivo é muito pequena. De modo a dificultar o emprego de programas estabelecidos apenas formalmente, ou “no papel”, simplesmente para obter benefícios, propôs-se o estabelecimento de claros parâmetros para a avaliação de programas de compliance – diminuição de até 50% no valor da multa, caso o programa de compliance fosse efetivo a ponto de a empresa detectar o ato de corrupção e comunica-lo às autoridades antes de qualquer investigação pública, ou de até 25% caso já houvesse investigação em andamento. (MOHALLEM, Michael Freitas et al. **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/24:ucc-novas-medidas.pdf?stream=1> Acesso em: 11 nov. 2020).

²⁹² RAGAZZO, Carlos; FREITAS, Fernanda. Brazilian Anti-Corruption Structure: Normative Systematization and Institutional Coordination Issues. **Verfassung und Recht in Ubersee**, v.4, p.463-482, 2019.

²⁹³ CHÊNE, Marie. **Coordination Mechanisms of Anti-Corruption Institutions**. U4 Expert Answer. Disponível em: <<https://www.u4.no/publications/coordination-mechanisms-of-anti-corruption-institutions/pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

Especificamente no sistema de responsabilização por atos de corrupção, uma pesquisa realizada sobre a coordenação intra e interinstitucional aponta a necessidade de superação de quatro tipos de obstáculos.²⁹⁴ O primeiro refere-se à vaidade institucional e ao estabelecimento de relações de confiança entre os órgãos. Em muitos casos as instituições não compartilham informações, seja porque querem ser as únicas a receber o crédito por desvendar determinado caso de corrupção, seja porque não mantêm uma relação de confiança suficiente ao compartilhamento de informações confidenciais e dados sensíveis, que podem envolver funcionários, inclusive do alto escalão, do governo. Um segundo obstáculo diz respeito ao tempo. Muitas vezes o trabalho realizado por uma instituição só é encaminhado a outra após sua conclusão, o que pode levar anos. Isso dificulta e pode até mesmo comprometer a obtenção de novas provas e a efetiva punição, por força da fluência dos prazos prescricionais. Um terceiro obstáculo é de linguagem, na medida em que cada instituição produz relatórios e colhe elementos dentro de uma perspectiva e metodologia próprias. Muitas instituições possuem dificuldades na compreensão de informações técnicas contidas nos relatórios elaborados por órgãos como a CGU e o TCU, o que pode gerar efeitos na responsabilização judicial. O último obstáculo diz respeito ao compartilhamento de provas. A ausência de previsão legislativa sobre a possibilidade de utilização de provas produzidas em outras esferas de investigação (prova emprestada e princípio da economia processual) tendem a conduzir ao retrabalho.

De fato, os obstáculos acima destacados são comuns na relação entre os diferentes órgãos de controle e entre esses e os órgãos reguladores e demais agentes da administração. Muitos deles, contudo, vem sendo superados ao longo dos últimos anos. A formação de grupos de trabalho, da qual a Força Tarefa é um exemplo contundente, permitiu uma maior aproximação entre as várias instituições incumbidas da responsabilização de ilícitos das mais diversas ordens. No contexto dos acordos de leniência essa aproximação foi mesmo inexorável para a sua própria viabilização dos instrumentos.

²⁹⁴ MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de Corrupção. **Novos Estudos Cebrap**, v.104, p.11-36, mar. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/333017024_MONITORAR_INVESTIGAR_RESPONSABILIZAR_E_SANCIONAR_A_multiplicidade_institucional_em_casos_de_corrupcao1>. Acesso em: 22 set. 2020. “Fortalecer e expandir os mecanismos de coordenação pode significar trabalho duro e pouco ou nenhum reconhecimento institucional. Como colocado por um de nossos entrevistados, coordenar significa ‘botar a azeitona na empada do outro’, significa você abrir mão de uma prioridade imediata sua para uma prioridade coletiva; significa você investir trabalho, inteligência e recursos para alcançar um objetivo de todos e não o objetivo apenas do seu órgão [...]. Isso passa necessariamente por abrir mão de algumas vaidades... significa aceitar uma solução sob um ponto de vista um pouco diferente, enxergando a necessidade dos outros. [...] então para mim o desafio é esse aí”. (Entrevista 17)”.

A regulamentação dos acordos no âmbito dos diversos órgãos e instituições contribuiu, por outro lado, para a previsibilidade de aspectos relacionados à negociação, conteúdo e tramitação dos procedimentos relacionados à formalização desses acordos. Os que desejam se valer dos acordos devem poder conhecer de modo transparente como se processa a negociação, os efeitos que podem ser produzidos e obter todas as informações que lhes permitam optar pelo ajuste de vontades. Já existem no âmbito de órgãos como a CVM, CADE e BACEN uma regulamentação detalhada desses procedimentos. Do mesmo modo, no âmbito dos órgãos de controle já há uma extensa previsão normativa em torno dos instrumentos consensuais, em especial, a leniência.

A possibilidade cada vez mais crescente de adesão de pessoas físicas e outros órgãos aos acordos de leniência celebrados com as empresas infratoras é também um aspecto a ser ressaltado. Conforme se extrai dos instrumentos mais recentes muitas são as previsões destinadas a ampliar a segurança dos colaboradores, seja através de cláusulas mais rigorosas e detalhadas em relação ao sigilo, seja pela determinação de compartilhamento de informações e documentos de modo cada vez sob condições específicas. A ampliação de acordos transversais, com a previsão de que os valores pagos sejam considerados e abatidos evitam, do mesmo modo, que as empresas e pessoas físicas se submetam ao risco de pagamentos em duplicidade ou tenham que se submeter a ações voltadas a esse fim.

Os dados empíricos colhidos em relação aos acordos firmados apontam para uma crescente participação de múltiplas instituições na negociação e assinatura desses acordos. A CGU formaliza acordos em conjunto com a AGU e em muitos instrumentos já se observa a anuência do MPF ou a expressa preservação de competência de outros órgãos como o CADE e a CVM, apenas para citar alguns. Em todos os instrumentos ressalva-se, do mesmo modo, as atribuições do TCU.

Isso demonstra um esforço dos órgãos para que a negociação e tratativas dos acordos se dê de modo mais coordenado possibilitando uma maior integração e troca de informações. Os acordos que contam com a participação da CGU e do MPF desde a fase das negociações reúnem, a um só tempo, a *expertise* dos órgãos – de um lado, o maior conhecimento em técnicas de investigação pelo MPF e, de outro, a da melhor técnica da CGU na avaliação dos danos – como também porque possibilitam a economia de dispêndios da Administração.

Não obstante o incremento de iniciativas voltadas à coordenação e a uma maior procedimentalização dos acordos, ainda remanescem desafios a serem enfrentados.

A maioria dos acordos seguem sendo formalizados por cada órgão individualmente. Embora já se observe a previsão nos acordos de cláusulas prevendo a compensação de valores

pagos em determinado acordo com outros pagamentos que venham a ser devidos em acordos formalizados, seja no âmbito do próprio órgão celebrante, seja no âmbito de outra instituição, ainda se mostra necessária a compatibilização entre esses instrumentos. Nesse sentido, é que Paulo Galvão sugere que de modo a conferir-se maior segurança aos acordos haja o estabelecimento de um cronograma unificado de pagamentos e que as quantias pagas possam ser aproveitadas e compensadas nos pagamentos previstos na esfera de outros órgãos. Ressalta, ainda, a importância de uma maior uniformidade na ordem dos pagamentos e na destinação dos valores às entidades públicas vitimadas. Por fim, na linha das discussões trazidas ao longo desse trabalho, sugere que os efeitos dos acordos possam ser reconhecidos nas ações propostas pelos colegitimados.²⁹⁵

A necessidade de maior sintonia entre as diversas atuações dos controladores envolvidos nos acordos, especialmente o TCU, é também a preocupação de outros autores que se debruçam sobre o tema. Nas situações em que já previsto no instrumento o integral ressarcimento do dano como obrigação, a decretação pelo Tribunal de Contas da União da indisponibilidade de bens da empresa pode se mostrar incongruente com a utilidade dos acordos para as investigações.²⁹⁶

A extensão do controle exercido pelo TCU, igualmente inspira preocupação. A despeito de haver sido ampliada a preocupação com os acordos formalizados por outros órgãos, ainda é possível observar uma expansão em sua atuação em relação ao conteúdo dos instrumentos, especialmente o valor das multas impostas. Isso, na visão de Juliana Bonacorsi de Palma pode comprometer a segurança jurídica de acordos firmados pelo CADE.²⁹⁷

²⁹⁵ Entrevista concedida por Paulo Roberto Galvão de Carvalho, Procurador da República integrante da Operação Lava Jato no Paraná desde 2014, e que integra a Comissão Permanente de Assessoramento de Leniência e Colaboração Premiada, da 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, ao Centro de Pesquisa em Crimes Empresariais e Compliance Prof. João Marcello de Araujo Jr. (CPJM), vinculado à UERJ, que tem por objetivo promover pesquisas e publicações relativas aos crimes empresariais e ao compliance no Brasil. (Disponível em: <<http://www.cpmj.uerj.br/em-foco-entrevista-paulo-roberto-galvao-de-carvalho/>>. Acesso em: 20 nov. 2020).

²⁹⁶ No Acórdão n.º 874/2018 (rel. Min. Bruno Dantas), o Tribunal decretou cautelarmente a indisponibilidade de bens da empresa, ao argumento de que esta não estava colaborando de fato com o Tribunal e que a gravidade dos fatos e a necessidade de assegurar a não frustração do resultado do processo administrativo em curso autorizavam a referida medida constritiva. (GABRIEL, Yasser. Acordos de leniência nas decisões do TCU. Acórdão 874/2018 trouxe premissas sobre como o tribunal deve considerar esses acordos em suas decisões. **JOTA Info**, 26 out. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/acordos-de-leniencia-nas-decisoes-do-tcu-25072018>>. Acesso em: 28 out. 2020).

²⁹⁷ Na Tomada de Contas 017.012/2020-1, admitiu-se a possibilidade de revisão pelo Tribunal dos critérios de cálculo dos valores de multas e sanções pecuniárias estabelecidas pelo CADE em diversos TCCs. Para a autora essa atribuição pertence ao órgão regulador, não dispondo o TCU de competência constitucionalmente assegurada para declarar a irregularidade dos acordos por ele firmados, determinar metodologia de cálculos ou responsabilizar pessoalmente os agentes que participam da negociação. (PALMA, Juliana Bonacorsi. O TCU pode rever os valores de acordos celebrados pelo CADE? **Jota Info**, set. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/tcu-acordos-celebrados-cade-30092020>>. Acesso em: 21 out. 2020).

É necessária, por outro lado, a busca de procedimentos mais uniformes e a elaboração e compartilhamento de dados que possam ser compreendidos por todos os envolvidos e também pela sociedade. É preciso, ainda, que além das previsões de algumas características próprias inerentes a cada um dos sistemas administrativos em que esteja inserido (concorrencial, anticorrupção e mercado de capitais), esse modelo consensual dialogue com a lógica dos demais sistemas punitivos, especialmente o penal.

A extensão pura e simples da possibilidade de formalização da leniência a outros campos não é por si só fator de consolidação e reafirmação do instrumento. Como já apontado, a extensão de acordos de leniência em relação às condutas lesivas ao mercado de capitais, não solucionou alguns dos problemas já referidos.

Os resultados obtidos a partir dos dados colhidos demonstram que iniciativas, que preservam as competências constitucionalmente e legalmente asseguradas aos diversos órgãos, embora não sejam uma solução definitiva, tampouco a única, podem mitigar alguns dos problemas apontados ao longo do trabalho.

Até porque iniciativas voltadas à consolidação de competências em uma única instituição, ou da modificação das competências dos órgãos já existentes, nem sempre carregam a isenção necessária ao debate do tema. Ao contrário, voltam-se, muitas vezes, aos interesses daqueles envolvidos com as práticas ilícitas, o que pode conduzir não só ao enfraquecimento de uma política pública que, com grande esforço, foi inserida em nosso ordenamento, como afastar-se da satisfação do interesse público.

Some-se a isso o fato de que a discussão de novos desenhos institucionais mostra-se, não apenas demorada, como extremamente custosa. Além da inexistência de uma liderança política isenta que possa conduzir esse processo, a questão também esbarra nas competências constitucionalmente asseguradas, o que demandaria uma reforma da própria Constituição e não apenas das leis regulamentares. Além disso, o debate deve ser amplo e envolvendo não só as próprias instituições e órgãos, como a própria sociedade, o que, no conturbado momento que vive o país em termos institucionais e políticos, mostra-se, no mínimo, temerário e desaconselhável.

Por outro lado, o estabelecimento de qualquer hierarquia entre os órgãos, poderia acabar por enfraquecê-los, na medida em que lhes retiraria a parcela de discricionariedade inerente tanto à escolha, como ao conteúdo do acordo, sem falar no risco de inibição da ação de outras entidades com competência plena em relação às condutas nele envolvidas.

Inexorável, pois, à mingua de uma solução, seja através de alterações legais mais imediatas, seja através da reestruturação adequada das instituições e órgãos existentes, o reforço dos instrumentos já disponíveis, dentre eles, aqueles voltados à coordenação e cooperação

entre as diversas instituições. Também a sua utilização de modo ainda mais amplo e consentâneo com a realidade do país que, como destacado em praticamente todos os estudos, vive em uma situação de corrupção endêmica.

Recentemente, em um esforço de aprimoramento da coordenação entre os diferentes órgãos, o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Dias Toffoli, assinou um acordo de cooperação técnica entre a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Tribunal de Contas da União (TCU) em relação aos acordos de leniência da Lei n.º 12.846/2013. O acordo prevê a atuação dos órgãos de combate à corrupção de maneira cooperativa, colaborativa e sistêmica, buscando desenvolver uma cultura sobre a necessidade de chamamento das demais instituições públicas com atuação no sistema anticorrupção para exercício de suas atribuições e competências.²⁹⁸

A notícia é comemorada por alguns autores que enxergam a iniciativa, não só como uma diretriz a ser seguida pela comunidade de agentes, órgãos e entidades públicas, mas como um instrumento de consolidação do dever de prestígio às negociações administrativas como mecanismo de solução de controvérsias.²⁹⁹

Mas há alguns aspectos do referido acordo que não podem passar despercebidos e que demandam cautela por aqueles que os encaram como possível solução às questões discutidas ao longo desse trabalho.

O alijamento das discussões e negociações do Ministério Público, como instituição autônoma e independente e titular exclusivo da ação penal pública continua a gerar instabilidade para aqueles que pretenderem se valer dos benefícios inerentes à leniência. Isso porque ainda que todas as demais instituições participem e formalizem o acordo, poderá o Ministério Público adotar as demais medidas, tanto de cunho penal, como na área da improbidade. Isso, por óbvio, não afasta os problemas decorrentes da atuação de múltiplas instituições já acima mencionados.

Por outro lado, ao prever que incumbirá à CGU, uma vez constatada a participação de pessoas físicas, acionar o MPF e a Polícia Federal para eventual atuação penal e a AGU e o MPF para atuação em matéria de improbidade, o acordo subverte a ordem constitucional. O MPF é órgão autônomo dos três poderes e não se submete ao Poder Executivo, como estabelece o acordo. Ademais, a reparação do dano e a eventual repatriação de valores são

²⁹⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministro Dias Toffoli assina acordo de cooperação técnica para combate à corrupção. **Notícias STF**, 06 ago. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449073>>. Acesso em: 18 out. 2020.

²⁹⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. Acordos de leniência e cooperação técnica interinstitucional. Efeitos do acordo de cooperação celebrado pelo TCU. **JOTA Info**, 11 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/acordos-de-leniencia-e-cooperacao-tecnica-interinstitucional-11082020>> Acesso em: 07 out. 2020.

efeitos secundários da leniência que, precipuamente, é um instrumento de alavancagem das investigações.

Por fim, o acordo nos termos em que proposto ainda oferece um risco adicional. Normalmente os atos de corrupção envolvem agentes públicos. Ao conferir protagonismo à CGU o acordo, de um lado, acaba por limitar a atuação dos demais órgãos de controle. Ao tempo em que a eleva a uma espécie de “super agência”, afasta-a de sua própria conformação e estrutura constitucionalmente previstas. De outro, a concentração de poderes em um único órgão aumenta o risco de sua captura.

Como aponta parte da doutrina trazida ao longo dessa pesquisa, a existência de autoridades dispersas e a ausência de coordenação são fatores que, em tese, diminuem o risco de captura na medida que exigem a atuação e eventual interferência dos interessados em diferentes frentes. O investimento em maior coordenação em situações em que o risco de captura ou arbitragem são maiores embora não possa preveni-los, pode ajudar a controlá-los, tornando mais difícil para os órgãos agir unilateralmente sem consequências. Ocorre que da forma proposta, concentrou-se o poder em um órgão de governo, no qual, não raro, detecta-se a atuação de agentes corruptos e ímprobos. Tal fato, por si só, aumenta o risco de que o órgão sofra influência no momento do acordo, afastando-se dos objetivos por ele visados.

Vê-se, pois, que não obstante os caminhos trilhados em diversas direções, ainda existem desafios a serem enfrentados. A questão não é de fácil solução. E o presente trabalho não tem a pretensão de alcançá-la.

5 CONCLUSÃO

O fenômeno da globalização, em razão da chamada “Revolução das Comunicações”, aumentou o horizonte das sociedades ocidentais, ampliando o acesso ao conhecimento e a reivindicação dos cidadãos por uma maior participação nas decisões da administração.

Ainda que tardiamente, essas transformações também se fizeram sentir no Brasil, especialmente no campo sancionador. A atuação administrativa, tradicionalmente imperativa e unilateral, e vinculada ao princípio da legalidade estrita, pouco a pouco cedeu lugar à consensualidade.

A possibilidade de formalização de acordos entre a Administração e os administrados, ainda que contando com certa resistência, ampliou gradativamente as formas de exercício da prerrogativa sancionatória. Caminhou-se para a ampliação das garantias de maior participação dos administrados na Administração, ao mesmo tempo em que se buscou uma atuação eficiente, ou seja, uma atuação ágil e precisa, de modo a produzir os resultados que atendessem aos seus anseios e necessidades.

Com o passar dos anos e a consolidação dos órgãos reguladores e instituições de controle, a utilização de instrumentos consensuais tornou-se um caminho sem volta. A utilização de acordos no campo administrativo e penal vem sendo estimulada no campo normativo e judicial.

Os procedimentos administrativos sancionadores já admitem a adoção de acordos das mais variadas espécies. As alterações introduzidas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), espareceram de vez as dúvidas quanto à essa possibilidade vis-à-vis o conteúdo de seu artigo 26. A Lei n.º 13.964/2019 ampliou ainda mais as modalidades de acordo, tanto no campo da improbidade, como na esfera penal, através da previsão de acordos de não persecução penal.

A implantação do programa de leniência em 2000 no âmbito da defesa da concorrência, ao lado de instrumentos de colaboração premiada na seara criminal, é considerado decisivo no impulso à utilização de soluções alternativas nos procedimentos sancionadores em todas as esferas. Talvez por seu pioneirismo, esses acordos passaram por diversas transformações ao longo do tempo que, na visão da doutrina, aumentaram sua atratividade, eficácia e segurança. Tanto é assim que a partir da previsão de possibilidade de projeção de efeitos também na esfera penal, aumentou o número de acordos formalizados no âmbito do CADE.

Com a edição da lei anticorrupção em 2013 esse movimento, ao menos no que se refere à extensão dos efeitos na esfera penal, parece ter sofrido uma solução de continuidade,

suscitando diversos questionamentos no campo doutrinário. Ainda assim, com o tempo, aumentou a quantidade de acordos de leniência formalizados pela Controladoria-Geral da União, havendo notícias da possibilidade de um incremento ainda mais significativo, ante o número de acordos em fase de negociação.

Também no âmbito do Ministério Público Federal, o número de acordos vem sendo ampliado. Embora muitos dos instrumentos sejam vinculados aos trabalhos das Forças Tarefas ligadas à Operação Lava Jato em diversas unidades da federação, a *expertise* adquirida pelo órgão, aliada às diversas medidas voltadas à regulamentação e sistematização da leniência, pode contribuir em uma maior busca por esses acordos.

A Lei n.º 13.506, promulgada em 2017, estendeu a possibilidade de leniência às condutas lesivas ao sistema financeiro, mas, não obstante a semelhança de seu rito com o da lei da concorrência, preferiu reservar a produção dos efeitos desses acordos à esfera administrativa.

Essa falta de extensão de efeitos dos acordos de leniência da lei anticorrupção e da lei do sistema financeiro às outras esferas de responsabilização, aliada à falta de uniformidade entre as diferentes previsões normativas vem gerando diversos questionamentos acerca da atratividade desses programas e da falta de segurança daqueles que pretendem se valer do referido instrumento.

A questão da multiplicidade institucional impõe-se, assim, como um grande desafio.

Primeiro, porque as visões em torno do referido fenômeno são muito variadas, e, até antagônicas, em alguns casos, especialmente no contexto do combate à corrupção. Enquanto parte da doutrina enxerga essa variedade de órgãos com competência sancionadora como uma aliada das investigações relativas a casos complexos, outros alertam para o risco de sobreposição de sanções e comprometimento das competências dos diferentes órgãos.

Em segundo lugar, porque não obstante os diversos esforços empreendidos, ainda persistem problemas de sistematização, tanto no campo normativo, como no institucional. Mais que necessária, portanto, a harmonização normativa das diferentes esferas de responsabilização e o incremento da cooperação institucional, de modo a mitigar os potenciais conflitos entre as instituições cuja competência sancionadora se entrelace.

Os mecanismos de coordenação podem preservar a independência das instituições e órgãos, ao mesmo tempo que abrem caminho para a competição de forma produtiva entre eles. Possuem o potencial de melhorar não só a fragmentação de competências, minimizando as disfunções dela decorrentes, como a de evitar a intervenção do Judiciário ou dos demais órgãos de controle.

Qualquer solução ou iniciativa nessa direção não pode, contudo, ficar a mercê da vontade pessoal de qualquer agente, administrativo ou do respectivo órgão de persecução penal, ou sujeita à adoção de procedimentos não uniformes.³⁰⁰

Embora a consensualidade, por sua natureza e instrumentalização, comporte uma dose maior de flexibilidade e negociação entre as partes, em situações em que a conduta investigada administrativamente também repercute em outras esferas, é necessário um maior cuidado com essa premissa. A questão não deve ser tomada de modo simplista, com base no postulado da independência das instâncias, mas percebida no contexto de uma relação de interdependência que entre elas se estabelece.

No campo da leniência não obstante a harmonização normativa seja um dos caminhos possíveis, enquanto esta não for efetivada de fato, cabe a cada um dos órgãos envolvidos recorrer aos instrumentos de cooperação já disponíveis. Essas formas de colaboração podem reduzir as incertezas quanto às regras e responsabilidades das instituições envolvidas, minimizando os conflitos que normalmente decorrem do fracionamento e sobreposições das competências sancionadoras. Na prática já pode ser observado um crescente número de acordos de leniência formalizados conjuntamente pelos diferentes órgãos sancionadores ou de forma espelhada a outros acordos de colaboração encetados na esfera criminal.

Na medida em que as instituições atuem em conjunto desde a negociação desses acordos na esfera administrativa, como já ocorre no âmbito de órgãos reguladores, com o CADE, a CVM e o BACEN, ou pelo menos formalizem termos de cooperação que possam mitigar as incongruências descritas ao longo desse trabalho, muitos dos questionamentos hoje lançados em relação ao instrumento poderão ser mitigados.

A possibilidade de adesão de pessoas físicas e outros órgãos nos acordos de leniência celebrados no âmbito da CGU e do MPF, também parece vir minimizando alguns problemas. Ao proporcionar a extensão dos efeitos desses acordos a outras esferas de responsabilização ou mesmo o compartilhamento de informações e documentos fornecidos pelos colaboradores, nos estritos termos das cláusulas negociadas no momento da celebração, conferem maior atratividade aos instrumentos.

³⁰⁰ BOTTINO, Thiago; PAULA, Maria Helena de Carvalho Nogueira de. Efeitos penais dos acordos de supervisão no âmbito dos procedimentos administrativos sancionadores da Comissão de Valores Mobiliários. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v.172, n.28, p.207-237, out. 2020. Abordou-se a questão dos efeitos penais dos acordos de leniência da CVM, ocasião em que propusemos alguns caminhos em que, desde que atendidas determinadas condições, os acordos poderiam produzir efeitos também na esfera penal.

Entretanto, questões relativas à situação jurídica dessas pessoas físicas que aderem ao acordo firmado pela pessoa jurídica ainda precisam ser melhor debatidas e enfrentadas. E isso não depende apenas da concordância dos órgãos com a adesão dessas pessoas, mas com a postura do Judiciário em relação aos acordos que forem formalizados nesses termos. Para tanto, é necessário que se evolua na pesquisa empírica dos acordos de leniência no âmbito do Poder Judiciário, o que, pelas limitações desse trabalho, não foi possível nesse momento.

Ainda que possa ser observada nos acordos, a existência de cláusulas ressalvando a atuação de outras instituições e órgãos, também persiste a necessidade de busca de uma maior compatibilização das previsões contidas em tais instrumentos. É preciso ampliar as previsões sobre a interação entre os diversos órgãos e disciplinar de modo mais claro as repercussões dos acordos por eles formalizados em outras esferas.

A pesquisa empírica realizada sobre todos os instrumentos firmados e cujos dados são acessíveis para consulta, demonstra que a maior parte deles é concluída na esfera individual de cada órgão, em especial a CGU e o MPF. Ou seja, ainda remanesçam problemas inerentes à disputa por protagonismos e necessidade de uma ação mais integrada.

Permanecem em aberto, igualmente, questões relativas aos pagamentos efetuados junto a cada órgão, a questão da destinação desses recursos e os efeitos dele decorrentes, especialmente na esfera de atribuições do Tribunal de Contas da União. O exame da jurisprudência consolidada do referido órgão demonstra haver ocorrido o avanço na sua postura em relação aos acordos celebrados no âmbito de outras instituições. Mas, ainda assim, observa-se uma preocupação excessiva com o controle desses acordos, especialmente quanto aos valores acordados entre as partes. O que pode comprometer a vocação do instrumento, mais voltado à alavancagem das investigações e atuação eficiente da administração, do que pautado na busca do integral ressarcimento dos valores indevidamente percebidos a partir das práticas ilícitas.

O recente acordo de cooperação formalizado entre os diferentes órgãos soa como uma boa iniciativa. Não atingirá, contudo, os objetivos por ele almejados se não contar com a participação e adesão do órgão titular da ação penal. Longe de significar a defesa do imediato desprezo pelo instrumento, recomenda, ao menos, uma maior discussão de seus termos para que, uma vez aprimorados, possam torná-lo um instrumento útil à harmonização da atuação dos diversos órgãos de controle nesses acordos.

As desconfianças recíprocas entre as partes celebrantes e os demais órgãos que não participam das negociações permanece sendo um desafio a ser enfrentado no dia a dia daqueles que lidam com essa modalidade consensual. Exemplo desses problemas podem ser encontrados nos entendimentos externados pelo TCU e algumas questões no âmbito interno

das próprias instituições. No caso específico do Ministério Público a unidade e independência funcionais ainda podem consubstanciar obstáculos à formalização dos acordos.

A experiência angariada com os acordos até agora celebrados demonstra que muitos deles ocorreram no contexto das operações da Lava Jato de Curitiba e do Rio de Janeiro. O que parece ser um indicativo de que sua formalização se deu a partir de investigações desenvolvidas pelas respectivas Forças Tarefa. Não se sabe, porém, se para além do incentivo de livrar-se de um processo criminal ou atenuar a possível pena, há um incentivo concreto à formalização espontânea do instrumento, ou seja, se haverá uma busca pela leniência antes mesmo de iniciadas quaisquer medidas investigativas pelos órgãos de controle ou procedimentos sancionadores pelos reguladores.

A informação extraída da página oficial da CGU quanto à existência de 22 (vinte e dois) termos em andamento não deixa claro se novos acordos poderão ser buscados de modo espontâneo pelos interessados, independentemente de operações como a Lava Jato.

O pouco tempo de vigência da lei que possibilita a leniência no sistema financeiro e a ausência, até a conclusão dessa pesquisa, de notícias quanto à eventual formalização de acordos de supervisão pelo BACEN ou pela CVM também deixam em aberto essa questão.

Dúvidas não existem, contudo, de que o fortalecimento do instrumento depende de várias medidas apontadas ao longo do trabalho. Através delas poderá ser conferida mais previsibilidade e clareza, e, por consequência, mais segurança aqueles que dele pretendam se valer.

Sem a pretensão de apontar respostas para todas as questões em torno do fenômeno da multiplicidade institucional nos acordos de leniência, a pesquisa procurou apresentar o panorama atual das discussões e dos acordos até agora firmados. Buscou, por outro lado, identificar alguns dos posicionamentos do TCU em relação ao tema.

O objetivo é permitir, à vista das contribuições doutrinárias e experiências práticas já colhidas, que se avance no uso e aprimoramento dos acordos como mais uma alternativa na busca por uma atuação mais eficiente e eficaz da administração. Visa também a fomentar as discussões e fornecer um início de sistematização que possa auxiliar em futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no direito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Orgs.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.325-336.
- ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ARAS, Vladimir. Acordos de leniência na Lei Anticorrupção Empresarial. In: 5.^a CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO, CRIMINAL. **Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Ministério Público Federal, 2018. p.194-230.
- _____. Acordos penais no Brasil: uma análise à luz do direito comparado. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee de Ó.; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (Coords.). **Acordo de não persecução penal**. 3.ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p.291-348.
- ARRUDA, Daniel Sivieri. Regulação do sistema financeiro: análise do custo-benefício dos novos mecanismos de resolução bancária. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, v.83, p.57-81, jan./mar. 2019.
- ASSUNÇÃO, Bruno Barros de. Análise econômica da colaboração premiada: instrumento de investigação e estratégia de defesa. In: SALGADO, Daniel de Resende; ASSUNÇÃO, Bruno Barros de; CARDOSO, Natália Angélica Chaves (Orgs.). **Sistema de justiça criminal**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2018. p.15-40. (Série Pós-graduação, v.6).
- ATHAYDE, Amanda. **Manual de acordos de leniência no Brasil: teoria de prática**. CADE, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Forum, 2019.
- ATHAYDE, Amanda; DE GRANDIS, Rodrigo. Programa de leniência antitruste e repercussões criminais: desafios e oportunidades recentes, In: CARVALHO, Vinicius Marques de (Org.). **A Lei 12.529/2011 e a nova política de defesa da concorrência**. São Paulo: Singular, 2015. p.287-304.
- AURIOL, Emmanuelle; HJELMENG, Erling; SØREIDE, Tina. Deterring corruption and cartels: in search of a coherent approach. **Working Papers**, n.16-728, nov. 2016. Toulouse School of Economics. Disponível em: <https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/wp/2016/wp_tse_728.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2020.
- BACH, Marion. **Direito penal e direito administrativo sancionador: quando a aproximação se torna temerosa**. Disponível em: <<https://www.marionbach.com.br/wp-content/uploads/2018/08/direito-penal-e-direito-administrativo-sancionador-quando-a-aproximacao-se-torna-temerosa.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular n.º 3.857, de 14 de novembro de 2017. Dispõe sobre o rito do processo administrativo sancionador, a aplicação de penalidades, o termo de compromisso, as medidas acautelatórias, a multa cominatória e o acordo administrativo em processo de supervisão previstos na Lei n.º 13.506, de 13 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/normativ/Circular3857.pdf?r=1>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Acordo de Cooperação. Termo de Cooperação Técnica que entre si fazem o Banco Central do Brasil e Ministério Público Federal, com o fim de incrementar a cooperação técnica e o intercâmbio de informações de interesse comum na apuração de irregularidades e ilícitos administrativos que constituam condutas potencialmente lesivas a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos dos consumidores de produtos e serviços financeiros e às normas setoriais do Sistema Financeiro Nacional, nos termos do art. 9.º, §2.º, da Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001. **DOU**, Brasília, DF, 16 jan. 2015. Seção 3, p.88. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/acordos_docs/AcordoCooperacaoBCB-MPF-mar%C3%A7o-2015.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Acordo de Cooperação Técnica. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Banco Central do Brasil e o Ministério Público Federal, a fim de implantar o Fórum Permanente de Comunicação de que trata o art. 31-§ 4.º da Lei n.º 13.506, de 13 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ACTBACEN.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2020.

BAPTISTA, Patrícia. Transformações do direito administrativo: 15 anos depois – reflexões, críticas e desafios para os próximos quinze anos. In: BRANDÃO, Rodrigo; BAPTISTA, Patrícia (Orgs.). **Direito público**: livro em comemoração aos 80 anos da Faculdade de Direito da UERJ. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p.393.

BARROSO, Luis Roberto. Em algum lugar do passado: segurança jurídica, direito intertemporal e o novo Código Civil. In: **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro; São Paulo; Recife: Renovar, 2005. Tomo III. p.131-165. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/arquivo_artigo/art_03-10-02.htm>. Acesso em: 19 out. 2020.

BERARDO, José Carlos. Brasil oficializou o bis in idem e todo mundo está quieto. **Conjur**, 20 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-20/zeca-berardo-brasil-oficializou-bis-in-idem-todo-mundo-quieto>>. Acesso em: 09 out. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia ordenação regulacão**. Belo Horizonte: Forum, 2016.

BOTTINO, Thiago; PAULA, Maria Helena de Carvalho Nogueira de. Efeitos penais dos acordos de supervisão no âmbito dos procedimentos administrativos sancionadores da Comissão de Valores Mobiliários. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v.172, n.28, p.207-237, out. 2020.

BOTTINO, Thiago; VICTER, Renata Maccacchero. Eficiência, incentivos à cooperação e o acordo se Supervisão no âmbito dos processos administrativos sancionadores na CVM. **Revista de Estudos Criminais**, v.69, p.139-169, abr./jun. 2018.

BRADLEY, Keith. The Design of Agency Interactions. **Columbia Law Review**, v.11, n.4, p.745-794, maio 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei n.º 12.376, de 2010). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso “c”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16385.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404consol.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 7.913, de 7 de dezembro de 1989. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7913.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.038, de 28 de maio de 1990. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8038.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18884.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 9.457, de 5 de maio de 1997. Altera dispositivos da Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações e da Lei n.º 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9457.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 9.469, de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4.º da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei n.º 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei n.º 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19469.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 10.149, de 21 de dezembro de 2000. Altera e acrescenta dispositivos à Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110149.htm>. Acesso em: 05 set. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp105.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 10.303, de 31 de outubro de 2001. Altera e acrescenta dispositivos na Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei n.º 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei n.º 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm>. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.849, de 2 de agosto de 2013. Dispõe sobre a obrigatoriedade de as fábricas de produtos que contenham látex natural gravarem em suas embalagens advertência sobre a presença dessa substância. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12849.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei n.º 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n.º 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n.º 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2.º do art. 6.º da Lei n.º 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários... ; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm>. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis n.ºs 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n.º 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei n.º 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei n.º 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei n.º 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei n.º 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.055-3, de 9 de novembro de 2000. Altera e acrescenta dispositivos à Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2055-3.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n.º 784, de 7 de junho de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários..., e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv784.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 56.606. Relator: Min. Moreira Alves. Julgamento: 14/11/1978. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: 28/12/1978.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 33.977/ES. Relator: Min. Félix Fischer. Julgamento: 23/06/2004. Órgão Julgador: Quinta Turma. Publicação: DJ 09/08/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 44.192/MG. Relator: Min. Hélio Quaglia Barbosa. Julgamento: 09/02/2006. Órgão Julgador: Sexta Turma. Publicação: DJ 06/03/2006 p.450.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 86.606/MS. Relator: Min. Carmem Lucia. Julgamento: 22/05/2007. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: Dje 03/08/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 127.483/PR. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 27/08/2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJe 04/02/2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, v.6, n.23. out./dez. p.171-212, 2008. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os_primeiros_passos_reformar_gerencial_estado_1995.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BUGARIN, Bento José. A fiscalização das licitações pelo Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v.8, n.71, p.13-29, 1997.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. MPV 784/2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários..., e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2141000>>. Acesso em: 13 set. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 8843/2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários..., e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2156331>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência**: fundamentos do Instituto e os problemas do seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Forum, 2018.

CANO, Tomás Campos. Non Bis In Ídem, Prevalencia de La Via Penal Y Teoría De Los Concursos en el Derecho Administrativo Sancionador. **Revista De Administración Pública**, n.156, p.191-250, 2001. Disponível em: <<file:///F:/material%20para%20tese/Dialnet-NonBisInIdemPrevalenciaDeLaViaPenalYTeoriaDeLosCon-17556.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CHÊNE, Marie. **Coordination Mechanisms of Anti-Corruption Institutions**. U4 Expert Answer. Disponível em: <<https://www.u4.no/publications/coordination-mechanisms-of-anti-corruption-institutions/pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Forum, 2009.

COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS. Deliberação CVM 390, de 08 de maio de 2001. Dispõe sobre a celebração de Termo de Compromisso e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/deliberacoes/deli0300/deli390.html>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS. Deliberação CVM 486, de 17 de agosto de 2005. Altera as Deliberações 390/01 e 457/02. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/deliberacoes/deli0400/deli486.html>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS. Deliberação CVM 657, de 07 de fevereiro de 2011. Altera a Deliberação 390/01. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/deliberacoes/deli0600/deli657.html>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS. Deliberação CVM 759, de 16 de dezembro de 2016. Altera a Deliberação CVM n.º 390, de 8 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/deliberacoes/deli0700/deli759.html>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS. Instrução CVM n.º 607, de 17 de junho de 2019. Dispõe sobre o rito dos procedimentos relativos à atuação sancionadora no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/instrucoes/anexos/600/Inst607.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS. Parecer do Comitê de Termo de Compromisso. Processo Administrativo Sancionador CVM n.º RJ2006/5822. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0003/5317-0.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS. **CVM e TCU celebram acordo de cooperação**. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/noticias/arquivos/2017/20170407-1.html>>. Acesso em: 11 set. 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Estatísticas do Programa de Leniência do Cade**. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/estatisticas>>. Acesso em: 15 set. 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Guia**: termo de compromisso de cessação para casos de cartel. Brasília: CADE, 2016. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-tcc-versao-final-1.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018. Altera os artigos 1.º, 3.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cntp.mp.br/portal/imagens/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Acordo de leniência**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>>. Acesso em: 22 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Institucional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 25 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Vantagens**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/vantagens>>. Acesso em: 22 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Portaria n.º 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/estrutura/secretaria_de_controle_interno/arquivos/normativos/portaria-cgu-1089-2018.pdf/view>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO/GABINETE DO MINISTRO. 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 1.º de agosto de 2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-n-4-de-9-de-agosto-de-2019-210276111>>. Acesso em: 04 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Programa de integridade**: diretrizes para empresas privadas. 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: 12 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU); ADVOGADA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Portaria Interministerial n.º 2.278, de 15 de dezembro de 2016. Define os procedimentos para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013, no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24782775/do1-2016-12-16-portaria-interministerial-n-2-278-de-15-de-dezembro-de-2016-24782619>. Acesso em: 15 nov. 2020.

COOPER, Iver P. The FDA, the BATF, and Liquor Labeling: A Case Study of Interagency Jurisdictional Conflict. **Food Drug Cosmetic Law Journal**, v.34, p.370-390, 1979.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador**: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada. 2013. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

_____. Direito administrativo sancionador e direito penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada. In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JUNIOR, Laerte I. (Coord.). **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p.107-118.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. Menos direito penal e mais direito administrativo sancionador. A proibição da Acumulação de Sanções. In: BLASECK, Luiz Mauricio Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p.203-210.

DAVIS, Kevin E.; MACHADO, Maíra; JORGE, Guillermo. **Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law**: South American Experiences. December 23, 2014. Disponível em: <<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/55750/IDL-55750.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 set. 2020.

DESHAZO, J. R.; FREEMAN, Jody. Public Agencies as Lobbyists. **Columbia Law Review**, v.105, n.8, p.2217-2309, dez. 2005. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4099395>>. Acesso em: 12 out. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

EIZIRIK, Nelson. **Questões de direito societário de mercado de capitais**. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

FELDENS, Luciano. **A constituição penal**: a dupla face da proporcionalidade no controle das normas penais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: dicionário da língua portuguesa. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIDALGO, Carolina Barros. O controle do Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras independentes: análise de alguns casos concretos e definição de possíveis limites. In: LANDAU, Elena (Coord.). **Regulação Jurídica do setor elétrico**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011. Tomo II. p.96-109.

FORTINI, Cristiana; BUENO, Amaral Roque. A amplitude da segurança jurídica no processo administrativo correlacionada aos efeitos da Lei n.º 13.655/18. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (Coords.). **Processo administrativo brasileiro**: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo. Belo Horizonte: Forum, 2020. p.173-197.

FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulation Space. **Harvard Law Review**, v.125, n.5, p.1131-1211, mar. 2012.

GABRIEL, Yasser. Novo regulamento do TCU sobre acordos de leniência: algo mudou?: sensibilização do tribunal quanto à necessidade de ter postura mais colaborativa com demais instâncias de controle? **Jota**, 1.º maio 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/novo-regulamento-do-tcu-sobre-acordos-de-leniencia-algo-mudou-01052019>>. Acesso em: 18 set. 2020.

_____. Acordos de leniência nas decisões do TCU. Acórdão 874/2018 trouxe premissas sobre como o tribunal deve considerar esses acordos em suas decisões. **JOTA Info**, 26 out. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/acordos-de-leniencia-nas-decisoes-do-tcu-25072018>>. Acesso em: 28 out. 2020.

GARCIA, Emerson. **A consensualidade no direito sancionador brasileiro**: potencial incidência no âmbito da Lei n.º 8.429/1992. Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/pt/comunicacao/coluna-direito-em-debate/item/1745-a-consensualidade-no-direito-sancionador-brasileiro-potencial-incidencia-no-ambito-da-lei-n-8-429-1992.html>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GOMES, Marlon. Pesquisador do CPJM/UERJ. **Em Foco**, jun. 2020. Disponível em: <<http://www.cpjm.uerj.br/em-foco-opiniao-marlos-gomes/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. Entrevista. **Em Foco**, nov. 2020. Disponível em: <<http://www.cpjm.uerj.br/em-foco-entrevista-paulo-roberto-galvao-de-carvalho/>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. A corrupção e o direito administrativo sancionador. In: BLASECK, Luiz Mauricio Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coords.). **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p.321-334.

GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v.9, n.3, p.402-430, set./dez. 2018.

IBARRA, Gabriela. Institutional multiplicity and coordination in the fight against corruption: Comparative study between El Salvador and Guatemala. **Master in Anti-Corruption Studies Program**, out. 2017. Disponível em: <https://www.iaca.int/iaca_old/images/Research/Gabriela_Ibarra_Masters_Thesis_2017.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. O princípio do Ne Bis in Idem no direito penal internacional. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, v.4, n.4 e v.5, n.5, 2003-2004.

JENKINS, Mathew. **Interagency coordination mechanisms**: Improving the effectiveness of national anti-corruption efforts. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, jan. 2019. Disponível em: <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Interagency-coordination-mechanisms_2019_PR.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

KAISER, Frederick M. American National Government: An Overview. In: CRS REPORT FOR CONGRESS 7-5700, May 31, 2011.

LAMY, Anna; LAMY, Eduardo. **Reflexos do acordo de leniência no processo penal: a influência do compliance concorrencial**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2018.

LORIA, Elia; KALANSKY, Daniel; TRISTÃO, Conrado. O acordo administrativo em processo de supervisão no sistema financeiro nacional. In: BARROS FILHO, Wilson Accioli de (Org.). **Acordos administrativos no Brasil**. Coordenação de Gustavo Justino de Oliveira. São Paulo: Almedina, 2020. p.177-195.

MACHADO, Maíra Rocha. Independência como indiferença: ne bis in idem e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção. **Direito, Estado e Sociedade**, n.55, p.257-295, jul./dez. 2019.

MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de Corrupção. **Novos Estudos Cebrap**, v.104, p.11-36, mar. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/333017024_MONITORAR_INVESTIGAR_RESPONSABILIZAR_E_SANCIONAR_A_multiplicidade_institucional_em_casos_de_corrupcao1>. Acesso em: 22 set. 2020.

MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. **Acordo de leniência & a lei de improbidade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017.

MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do ne bis in idem e a Constituição Brasileira de 1988. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, v.4, n.16, p.11-75, jul./set. 2005.

MAJONE, Giandomenico. Do estado positivo ao estado regulador. In: MATOS, Paulo Todescan Lessa (Org.). **Regulação econômica e democracia: o debate europeu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p.5-36.

MARISAM, Jason. Duplicative Delegations. **Administrative Law Review**, v.63, n.2, p.181-244, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Aspectos jurídicos do exercício do poder de sanção por órgão regulador do setor de energia elétrica. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v.18, n.12, p.945-960, 2002.

_____. Balanço e perspectivas das agências reguladoras no Brasil. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, v.1, n.9, 2005. Disponível em: <<https://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

MARRARA, Thiago. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção: pontos de estrangulamento da segurança jurídica. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.6, n.2, p.95-113, 2019. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/160590/154853>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

_____. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.2, n.2, p.509-527, jun. 2015.

_____. **Sistema brasileiro de defesa da concorrência: organização, processos e acordos administrativos: de acordo com o Código de Processo Civil de 2015**. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINEZ, Ana Paula. Challenges Ahead of Leniency Programs: The Brazilian Experience. **Journal of European Competition Law & Practice**, v.6, n.4, p.260/267, 2015. Disponível em: <https://www.levysalomao.com.br/files/publicacao/anexo/20150203131310_challenges-ahead-of-leniency-programmes—the-brazilian-experience---journal-of-european-competition-law-e-practice---oxford-university-press---amp---fe.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

MAZILLI, Hugo Nigri. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. In: FARIAS, Cristiano Chaves (Coord.). **Temas atuais do Ministério Público**. 6.ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Memorando de Entendimento n.º 1/2016. Memorando de entendimentos relativo à coordenação institucional envolvendo termos de compromisso de cessação e acordos de colaboração em investigações de infrações contra a ordem econômica entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e o grupo de combate a cartéis da Procuradoria da República em São Paulo (PR/MPF/SP). Disponível em: <http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/memorando-de-entendimentos-sg-e-mpfsp_tcc-e-acordos-de-colaboracao_15-03-2016.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia prático de implementação de programas de integridade pública**: orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. **Atuação temática**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica>>. Acesso em: 12 set. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. **Estudo Técnico n.º 01/2017**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo-technico/doc/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. **Nota Técnica n.º 01/2020**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo-technico/doc/>>. Acesso em: 21 set. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão. **Orientação n.º 07/2017**: acordos de leniência. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/ORIENTACAO%207_2017_ASSINADA.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 2.^a e 5.^a Câmaras de Coordenação e Revisão. **Orientação Conjunta n.º 1/2018**: acordos de colaboração premiada. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-conjunta-no-1-2018.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Conselho Superior. Resolução CSMPF n.º 148, de 1.º de abril de 2014. Altera a Resolução CSMPF n.º 20, de 6 de fevereiro de 1996, que dispõe sobre a estrutura de organização temática das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, dando nova redação aos arts. 1.º, 2.º e 15. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/sobre/copy_of_composicao/legislacao-1/resolucao-148-camaras.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1 de 1969**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Tomo III.

MOHALLEM, Michael Freitas et al. **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/24:ucc-novas-medidas.pdf?stream=1>> Acesso em: 11 nov. 2020.

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. **Mutações de direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA, Egon Bockmann. Acordos de leniência e cooperação técnica interinstitucional. Efeitos do acordo de cooperação celebrado pelo TCU. **JOTA Info**, 11 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/acordos-de-leniencia-e-cooperacao-tecnica-interinstitucional-11082020>> Acesso em: 07 out. 2020.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paulo Pessoa. Art. 30 da LINDB: o dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n.º 13.655/2018), p.243-274, nov. 2018.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. 4.ed. Madri: Tecnos, 2005.

OBSERVATORIO DO TCU DA FGV DIREITO SP E SBDP. O que perguntar ao indicado a ministro do TCU em sua sabatina?: carta do Observatório do TCU ao Senado Federal. **Jota**, 19 out. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/indicado-ministro-tcu-sabatina-19102020>>. Acesso em: 07 out. 2020.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Hassemer e o direito penal brasileiro: direito de intervenção, sanção penal e administrativa**. São Paulo: IBCCrim, 2013.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

PALMA, Juliana Bonacorsi. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. O TCU pode rever os valores de acordos celebrados pelo CADE? **Jota Info**, set. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-acordos-celebrados-cade-30092020>>. Acesso em: 21 out. 2020.

PINHA, Lucas Campio; BRAGA, Marcelo José; OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. A efetividade dos programas de leniência e o contexto brasileiro. **RDC**, v.4, n.1, p.133-152, maio 2016. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/253/128>>. Acesso em: 23 set. 2020.

PORTO, Antonio José Maristrello. Regulação financeira no Brasil. In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p.81-109.

PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey. Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian case. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v.62, p.56-65, nov. 2016. Disponível em: <<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1062976916300564token=77DAA838D68A9527F712AFE74995EABFD166E92EB5FB23908638D8990037CB7884EFA7B2444F82CA317627B821481481>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey; CORREA, Izabela. The Brazilian Clean Company Act: Using Institutional Multiplicity of effective punishment. **Osgoode Hall Law Journal**, v.53, n.1, p.107-163, 2015. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2673799>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

QUESADA, Beatriz. Henrique Machado Disseca Instrução 607. **Capital Aberto – O Mercado de Capitais sob novos ângulos**, 06 set. 2019. Disponível em: <<https://capitalaberto.com.br/secoes/relevo/henrique-machado-disseca-instrucao-607/>>. Acesso em: 06 set. 2019.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; FRANCE, Guilherme de Jesus; VIANNA, Mariana Tavares de Carvalho. Regulação consensual: a experiência das agências reguladoras de infraestrutura com termos de ajustamento de condutas. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v.3, p.89-122, 2017. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/153/129>>. Acesso em: 08 set. 2020.

RAGAZZO, Carlos; FREITAS, Fernanda. Brazilian Anti-Corruption Structure: Normative Systematization and Institutional Coordination Issues. **Verfassung und Recht in Ubersee**, v.4, p.463-482, 2019.

ROSILHO, Andre Janjácómo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SABOYA, Keity. **Ne bis in idem: história, teoria e perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. A utilização do termo de compromisso de cessação de prática no combate a carteis. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.249, p.245-255, set./dez. 2008.

SANTOS, Alexandre Pinheiro; OSÓRIO, Fábio Medina; WELLISH, Julya Sotto Mayor. **Mercado de capitais: regime sancionador**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHWARTZ, Teresa M. Protecting Consumer Health and Safety: The Need for Coordinated Regulation among Federal Agencies. **George Washington Law Review**, v.43, n.4, p.1031-1076, 1975.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado n.º 349, de 2015. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n.º 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <<http://anastasia.com.br/projetos/PLS349-2015.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n.º 9.784/99) **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.237, p.271-315, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376>>. Acesso em: 15 out. 2020.

SIRICO JR., Louis J. Agencies in Conflict: Overlapping Agencies and the Legitimacy of the Administrative Process. **Vanderbilt Law Review**, v.33, n.1, p.101-145, 1980.

SORIANO, Olga Fuentes. Responsabilidad penal de la persona jurídica y ne bis in idem. In: COLOMER, Juan Luis Gómez; BOQUIN, Christa María Madrid (Coord.). **Tratado sobre compliance Penal**: responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. p.805-836.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros et al. Aspectos controvertidos dos acordos de leniência no Direito brasileiro. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v.20, n.31, p.165-197, jan/jun. Disponível em: <<http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros; CONSENTINO, Luís Claudio Senna. Atuação do Ministério Público nas investigações de corrupção no Brasil. In: SOUZA, Artur de Brito Gueiros; CÂMARA, Juliana de Azevedo Santa Rosa (Orgs.). **Inovações no direito penal econômico**: prevenção e repressão da criminalidade empresarial. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2018. p.243-257.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros; MELLO, Rodrigo de Castro Avellar. **Teoria geral da ação penal**. São Paulo: Liber Ars, 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA ARRUDA, Jacintho. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, v.9, n.34, p.133-151, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1578007/mod_resource/content/2/Acordos%20substitutivos%20nas%20san%20regul%20B3rias.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA ARRUDA, Jacintho. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.257, p.111-144, maio/ago. 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministro Dias Toffoli assina acordo de cooperação técnica para combate à corrupção. **Notícias STF**, 06 ago. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449073>>. Acesso em: 18 out. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF decide que delegados de polícia podem firmar acordos de colaboração premiada. **Notícias STF**, 20 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=382031>>. Acesso em: 11 set. 2020.

TAFFARELLO, Rogério Fernando. Acordos de leniência e de colaboração premiada no direito brasileiro: admissibilidade, polêmicas e problemas a serem solucionados. **Revista Brasileira de Advocacia**, São Paulo, v.4, n.2, p.211-231, jan./mar. 2017.

TENTATIVA DIPLOMÁTICA. Descompasso entre MPF, CGU e AGU ainda freia leniência na “lava jato” **Consultor Jurídico**, 22 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-22/descompasso-entre-mpf-cgu-agu-freia-leniencia-lava-jato>> Acesso em: 25 set. 2020.

TING, Michael M. A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy. **American Journal of Political Science**, v.47, n.2, p.274-292, abr. 2003. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3186138>>. Acesso em: 15 out. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 225/2015. Plenário. Relator: José Mucio Monteiro. Sessão de 11/02/2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 mar. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 824/2015. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Sessão de 15/04/2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.207/2015. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Sessão de 20/05/2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.210/2015. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 20/05/2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 3.089/2015. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 02/12/2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 483/2017. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 22/03/2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 abr. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.831/2017. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 23/08/2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 set. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 2.121/2017. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 27/09/2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 out. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 2.342/2017. Plenário. Relator: Augusto Sherman. Sessão de 18/10/2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 out. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.214/2018. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 30/05/2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 out. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.744/2018. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 01/08/2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 ago. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 2.135/2018. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 12/09/2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 set. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 2.446/2018. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 24/10/2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 nov. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 127/2019. Plenário. Relator: André de Carvalho. Sessão de 30/01/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 fev. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 954/2019. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 30/04/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 maio 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.527/2019. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 03/07/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 2.453/2019. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 09/10/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 out. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 2.619/2019. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 30/10/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 nov. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 3.076/2019. Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 10/12/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.689/2020. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 01/07/2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.690/2020. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 01/07/2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.998/2020. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 05/08/2020. Julgamento telepresencial realizado no dia 05 ago. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.999/2020. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 05/08/2020. Julgamento telepresencial realizado no dia 05 ago. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 2.482/2020. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Sessão de 16/09/2020. Julgamento telepresencial realizado no dia 16 set. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Auditoria operacional**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 08 out. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Decisão 286/93. **DOU**, 04 ago. 1993. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19940307%5CGERADO_TC-17446.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Instrução Normativa - TCU n.º 74, de 11 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3.º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2017/8/art20170823-09.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Instrução Normativa - TCU n.º 83, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União sobre os processos de celebração de acordo de leniência pela Administração Pública federal, nos termos da Lei 12.846, de 1.º de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496575/do1-2018-12-31-instrucao-normativa-n-83-de-12-de-dezembro-de-2018-57496397>. Acesso em: 12 set. 2020.

VERÍSSIMO, Carla. Compliance. **Incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017.

VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil**: justificação, interpretação e aplicação. 1.ª reimpressão. Belo Horizonte: Forum, 2019.