

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

SERGIO DOS SANTOS MORAES

REVISÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA

Brasília-DF

2024

SERGIO DOS SANTOS MORAES

REVISÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do professor Dr. Alexandre Lima Wunderlich e apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito.

Brasília-DF

2024

SERGIO DOS SANTOS MORAES

REVISÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do professor Dr. Alexandre Lima Wunderlich e apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito.

Data da defesa:

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Lima Wunderlich

Examinadora: Profa. Dra. Danyelle da Silva Galvão

Examinador: Prof. Dr. Marcelo Almeida Ruivo

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação, antes de tudo, a Deus, pela força, graça e sabedoria concedidas em cada etapa da minha caminhada acadêmica e profissional.

À minha esposa, Tatiana, companheira fiel e fonte de apoio incondicional, que caminhou comigo em todos os desafios e celebrações ao longo desta jornada.

Aos meus filhos, Isabella, Isadora e Davi, que são minha inspiração diária e o motivo de tantos esforços. Espero e confio que este Mestrado será um exemplo de dedicação e perseverança, além da demonstração de que é possível sonhar e alcançar grandes objetivos com fé e determinação.

Aos meus pais e familiares, que, com amor e princípios, semearam em mim os valores que sustentam minha caminhada como homem, pai de família e advogado.

Por fim, dedico também a todos os meus incentivadores, especialmente aqueles que me apoiaram nos momentos mais desafiadores.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, fonte de toda sabedoria, por ter sustentado minha caminhada e me guiado em cada etapa deste desafio. Sem Sua presença em minha vida, nada disso seria possível.

À minha esposa, Tatiana, pelo amor incondicional, pela paciência e por carregar comigo o peso das responsabilidades do dia a dia, permitindo que eu me dedicasse a este projeto.

Aos meus filhos, Isabella, Isadora e Davi, por compreenderem minha ausência em muitos momentos e por serem minha inspiração constante.

Aos meus pais, que me ensinaram os valores do esforço, da honestidade e da fé, e a todos os familiares que torceram por mim e me apoiaram.

Ao meu dileto amigo, Rafael Carneiro, pelo estímulo ao crescimento profissional e engrandecimento humano.

Ao meu orientador, Alexandre Wunderlich, e professores, pelo conhecimento compartilhado, pelas palavras de incentivo e pelas orientações que me ajudaram a amadurecer no plano acadêmico, profissional e pessoal.

Aos meus colegas de turma, por compartilharem desafios e vitórias, e pela amizade que tornou o caminho mais suave.

E, por fim, àqueles que, de maneira silenciosa e discreta, contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade, com palavras de incentivo, gestos de apoio ou simplesmente acreditando no meu potencial. Meu sincero agradecimento a todos vocês.

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto de estudo a possibilidade de revisão dos acordos de leniência no Brasil, com foco na análise das normas que regulam essa prática, especialmente o Decreto nº 11.129/22, e seu impacto sobre o sistema de justiça negocial no país. A relevância do estudo reside na abordagem dos acordos de leniência como instrumentos cruciais para o combate à corrupção, permitindo a responsabilização de pessoas jurídicas e a recuperação de danos ao erário, ao mesmo tempo que asseguram a continuidade de operações empresariais essenciais à economia nacional. Além de uma análise normativa, levantam-se as questões da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1.051/DF, que trata de aspectos sobre a validade e a legalidade dos acordos de leniência, em particular no que tange à possibilidade de revisão. Esse caso será utilizado como estudo de caso central, permitindo uma análise detalhada dos desafios e das possibilidades de aprimoramento dos acordos de leniência no Brasil. A investigação buscará estabelecer critérios objetivos para a revisão dos acordos, assegurando que qualquer modificação seja justificada por razões legítimas e esteja em consonância com os princípios de proporcionalidade, legalidade e segurança jurídica. Os acordos de leniência, como instrumentos consensuais de resolução de conflitos, desempenham um papel de relevo na mitigação dos impactos da corrupção, promovendo a colaboração de empresas na revelação de ilícitos e na recuperação de ativos. Contudo, a possibilidade de revisão desses acordos, introduzida pelo Decreto nº 11.129/22, levanta uma série de outras questões que merecem análise aprofundada. A pesquisa utilizará uma abordagem metodológica dedutiva, partindo de uma análise das normas jurídicas relevantes, como a Lei Anticorrupção, o Decreto nº 11.129/22 e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública no Brasil. Essa análise será complementada por um estudo de caso detalhado da ADPF 1.051/DF, que permitirá uma compreensão aprofundada dos desafios e das possibilidades de revisão dos acordos de leniência no contexto brasileiro.

Palavra-chave: Acordo de leniência. Revisão. Corrupção.

ABSTRACT

This dissertation focuses on the possibility of reviewing leniency agreements in Brazil, with particular emphasis on the analysis of the regulations governing this practice, especially Decree No. 11,129/22, and its impact on the country's negotiated justice system. The relevance of this study lies in its approach to leniency agreements as crucial instruments in the fight against corruption, enabling the accountability of legal entities and the recovery of damages to the public treasury, while also ensuring the continuity of business operations that are essential to the national economy. In addition to a normative analysis, the study raises issues related to the Allegation of Disobedience of a Fundamental Precept (ADPF) No. 1,051/DF, which addresses aspects concerning the validity and legality of leniency agreements, particularly regarding the possibility of their review. This case will serve as the central case study, allowing for a detailed analysis of the challenges and opportunities for improving leniency agreements in Brazil. The research seeks to establish objective criteria for the revision of such agreements, ensuring that any modifications are justified by legitimate reasons and are in accordance with the principles of proportionality, legality, and legal certainty. As consensual instruments for conflict resolution, leniency agreements play a significant role in mitigating the impacts of corruption, promoting corporate cooperation in the disclosure of wrongdoing and the recovery of assets. However, the possibility of reviewing these agreements, introduced by Decree No. 11,129/22, raises several other issues that warrant in-depth analysis. The research will adopt a deductive methodological approach, starting with an analysis of the relevant legal norms, such as the Anti-Corruption Law, Decree No. 11,129/22, and the constitutional principles governing Public Administration in Brazil. This analysis will be complemented by a detailed case study of ADPF No. 1,051/DF, which will provide a deeper understanding of the challenges and possibilities surrounding the review of leniency agreements in the Brazilian context.

Keywords: Leniency agreement. Review. Corruption.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 RAÍZES DA CORRUPÇÃO NO BRASIL	13
1.1 DIFERENTES CONCEPÇÕES DO TERMO CORRUPÇÃO.....	16
1.1.1 Peculiaridades históricas no enfrentamento à corrupção	19
1.2 NASCIMENTO DAS LEGISLAÇÕES CONTEMPORÂNEAS	22
1.2.1 Evolução do perfil dos ilícitos e sanções administrativas	26
1.2.2 Influências estrangeiras e resoluções consensuais	29
2 O ACORDO DE LENIÊNCIA NO BRASIL	35
2.1 CONCEITO, NATUREZA E BASE LEGAL DO ACORDO.....	40
2.2 FINALIDADE DO ACORDO E REPARAÇÃO DO DANO.....	48
2.3 ACORDOS DE RELEVÂNCIA E QUESTÕES JURISPRUDENCIAIS.....	54
3 REVISÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA	61
3.1 A ADPF 1.051/DF E A PERSPECTIVA DE JULGAMENTO.....	62
3.1.1 A razão de existir da ADPF 1.051/DF	64
3.1.2 ADPF 1.051/DF e aprofundamentos dos critérios de revisão	68
3.2 É POSSÍVEL REVISAR UM ACORDO DE LENIÊNCIA?.....	70
3.2.1 A proporcionalidade e a onerosidade	73
3.2.2 Caso fortuito ou força maior	76
3.2.3 Necessidade de se evitar o <i>bis in idem</i>	78
3.2.4 Breve discussão quanto ao alcance do acordo de leniência e a contrapartida estatal	81
CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS	85

INTRODUÇÃO

O enfrentamento à corrupção tem sido discutido no cenário nacional de diversas maneiras, com inúmeras propostas para o tratamento do fenômeno em diferentes âmbitos do direito. Fala-se, hoje, em legislações penais (e administrativas) mais rigorosas, mas também em programas de *compliance* e em outras medidas ligadas à justiça negocial. O que se pode admitir é que o ordenamento jurídico, definitivamente, não tem ficado em silêncio quanto a esse tema.

Segundo a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, do Ministério Público Federal, a Carta de 1988 não é apenas responsável pela instituição de um Estado Democrático de Direito, mas é também um instrumento capaz de dar o devido zelo e proteção à Administração Pública, o que faz por meio de inúmeras e diferentes medidas. Entre elas, é possível mencionar as sanções por atos de improbidade administrativa e o ressarcimento do dano praticado ao patrimônio público¹.

A par da relevância desse tema para o cenário jurídico nacional e de sua previsão constitucional, ele também é amplamente debatido na esfera internacional. Exemplo disso são os documentos expedidos ao longo das discussões: Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, de 1960 (França); Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996 (Venezuela); Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo, de 2000 (Itália), e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, chamada de Convenção de Mérida, de 2003 (México), entre outras. O Brasil é signatário de todas essas e, inclusive, o Ministério Público brasileiro, nesse sentido, possui uma estrutura conforme prevê a Convenção de Palermo (descrita no Decreto nº. 5.015/04)

Existe, hoje, um microssistema de normas anticorrupção, com diversas leis que regulamentam as consequências jurídicas de atos nocivos à esfera pública, especialmente com base nas sanções impostas pelo Estado em diferentes áreas de responsabilidade. A regulamentação de tais atos também pode ocorrer por meio de acordos, conforme demonstrado no decorrer do trabalho.

A Lei nº. 12.846, de agosto de 2013, Lei Anticorrupção, foi editada com o importante papel de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção. Esses são compreendidos, na forma como prevê a legislação, como atos atentatórios contra a Administração Pública, seja ela nacional ou estrangeira.

¹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota técnica nº 1/2017 – 5ª CCR**. 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/>. Acesso em: 17, jun. 2024, p. 1.

Entre as disposições legais, em seu Cap. V, o art. 16 estabelece a possibilidade de realização do acordo de leniência, que ocorre da seguinte forma:

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

Acordos com teor similar também são previstos em outras legislações, tais como a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº. 12.259/2011) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/1992). Pode-se afirmar que esses instrumentos normativos integram o mencionado microsistema normativo brasileiro anticorrupção, conforme definido pela Nota técnica nº 1/2017, da referida 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal².

A inserção de instrumentos consensuais, como o acordo de leniência, na esfera do microsistema anticorrupção, busca tornar mais efetiva a repressão do Estado a atos ilícitos, ainda mais quando praticados por pessoas jurídicas de direito privado, haja vista a dificuldade da persecução penal em tais casos.

Por meio do fornecimento de informações que partem dos indivíduos envolvidos nesses atos (e responsáveis pelos atos maiores de gestão em grandes empresas), defensores de instrumentos de justiça negociada – seja no acordo de não persecução penal, no campo criminal; seja no acordo de leniência, no campo do direito administrativo sancionador – demonstram que é possível alcançar soluções para casos complexos. Esses, se por um lado, deixam poucos rastros, por outro, causam graves danos, não apenas em relação à moralidade pública, mas também ao erário.

É natural que, no decorrer dos anos, com o avanço legislativo e com a crescente complexidade dos atos ilícitos que ocorrem nas atividades empresariais, haja discussões quanto à efetividade original de certas medidas. E nessa perspectiva, com o acordo de leniência não poderia ser diferente. Atualmente, questões como limites de revisões e outras formas de aprimoramento do instituto vêm sendo debatidas.

Eventos recentes, como a Operação Lava Jato e a chamada Operação *Spoofing*, demonstraram que havia, entre os órgãos de persecução, troca de informações e adoção de mecanismos não convencionais para diligências, como busca e apreensão de pessoas e bens³.

² BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota técnica nº 1/2017 – 5ª CCR**. 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/> Acesso em: 17, jun. 2024, p. 3.

³ GIAMUNDO, Camillo; MONTICELLI, Brenda. Revisão dos acordos de leniência à luz do interesse público. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/Acesso em: 17 jun. 2024>.

Diante de suspeitas quanto à possibilidade de celebração de acordos com base na coação moral, bem como quanto à eventual ocorrência de situações fortuitas ou de força maior que maculem a higidez do acordo de leniência, surgem indagações sobre a possibilidade de revisão e a repactuação de tais ferramentas.

A regulamentação dessa possibilidade, por sua vez, deu-se em 2022, por meio do Decreto nº 11.129/22, em seu art. 54. O mencionado instrumento legal prevê hipóteses de revisão dos acordos de leniência celebrados com a Controladoria-Geral da União (CGU). Conforme discorre, essa possibilidade visa alterar ou substituir obrigações previamente pactuadas nos acordos, desde que sejam atendidos requisitos específicos.

Note-se, contudo, que a repactuação dos acordos de leniência, segundo essa normativa, parece estar restrita a situações em que os acordos – celebrados de boa-fé pelas partes envolvidas e com o objetivo de cumprir as obrigações – se tornaram inexecutáveis por razões alheias à vontade da empresa signatária ou pela superveniência de fatos novos.

Porém, ainda que haja um decreto a respeito do assunto, a situação não se encontra resolvida. Tanto que os receios quanto à efetividade da segurança jurídica negocial têm suscitado discussões que se abrem à possibilidade de rediscussão dos acordos firmados, além de demandas encaminhadas ao Supremo Tribunal Federal quanto à legalidade do processo em vários termos. Exemplo disso são as solicitações de revisão de grandes acordos de leniência firmados no país, objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1.051/DF em 2003.

Esse é o escopo deste estudo, que parte da seguinte questão: com base no histórico de celebração de acordos de leniência, em especial aqueles relacionados à ADPF 1.051/DF, e nos dispositivos do Decreto nº 11.129/22, que critérios podem ser adotados para uma eventual revisão mais segura do contrato de leniência, que priorize o interesse público?

O trabalho tem como objetivo geral verificar, no contexto do combate à corrupção no Brasil, a possibilidade de revisão de acordos de leniência para além das hipóteses previstas no Decreto nº 11.129/22, mantida a finalidade original do acordo e os respectivos efeitos esperados e observados os princípios da proporcionalidade, da legalidade e da onerosidade.

De modo específico, contemplam-se os seguintes passos: caracterizar histórica e conceitualmente a corrupção, cujos pressupostos permeiam também o ambiente no qual ocorre os contratos de leniência; descrever e discorrer sobre os fundamentos do contrato de leniência; discutir, criticamente, o contexto da revisão dos contratos de leniência, avaliando seus critérios regedores e analisando situações abrangidas pela ADPF 1.051/DF, de 2003

O debate sobre a revisão dos acordos de leniência se justifica no meio jurídico, tendo em vista que a indispensabilidade dessa medida, em um cenário de mudanças constantes e em uma tarefa que envolve órgãos distintos, pode contribuir para a salvaguarda do interesse público, desde que mantidos os critérios constitucionais e os específicos que norteiam o respectivo processo. O reflexo final é integridade e a eficácia do sistema de justiça e a confiança da sociedade em relação ao aparato público.

A possibilidade de renegociação, especialmente em face de novas evidências ou mudanças no contexto empresarial e econômico, deve, essencialmente, além de garantir o interesse público, contribuir para a recuperação de empresas envolvidas em práticas ilícitas. Em outras palavras, deve assegurar sua continuidade operacional e a preservação de empregos, ao mesmo tempo em que deve reforçar o compromisso com a transparência e sua responsabilização pelos delitos cometidos.

Em suma, a flexibilização controlada das condições de renegociação pode atender a uma dupla finalidade: os interesses da Administração Pública e a efetividade dos compromissos assumidos pelas partes.

Metodologicamente, optou-se por uma abordagem dedutiva, para tanto considerando os pressupostos da legislação pertinente, incluindo a Lei Anticorrupção, o Decreto nº 11.129/22 e os princípios regentes da Administração estabelecidos pela própria Constituição Federal, para análise da ADPF 1051/DF.

Com base na relação entre os textos normativos e as questões reais relacionadas à celebração dos pactos, serão identificados os critérios que norteiam a celebração e a manutenção dos acordos de leniência, apontando-se eventuais pontos sensíveis que podem ensejar a revisão desses acordos em situações específicas.

O procedimento utilizado foi a pesquisa bibliográfica, desenvolvido com base na consulta a publicações nacionais e internacionais, a estudos jurídicos que abordam o tema e à jurisprudência, considerada relevante fonte de orientação, motivo pelo qual se destaca a referida ADPF 1.051/DF.

O trabalho se encontra estruturado em três capítulos: no primeiro, apresenta-se um panorama a histórico da corrupção no Brasil, caracterizada essa em suas formas iniciais, de constituição e de formação do povo brasileiro. Discute-se, teoricamente, o conteúdo constitutivo do termo, com a apresentação de conceitos de várias fontes. Também se traça um breve perfil dos ilícitos e se descreve sobre a evolução da legislação específica e respectivas influências.

No segundo capítulo, conceitua-se e caracteriza-se o acordo de leniência no Brasil na perspectiva da lógica consensual, apresentam-se as influências do modelo brasileiro, discute-se sua natureza dual e se descreve a extensão de suas finalidades. São citadas as leis pertinentes ao tema e referidos grandes acordos de leniência realizados no país, a partir da Operação Lava Jato e Operação *Spoofing*.

No terceiro, apresenta-se e discute-se o tema central da pesquisa, revisão do acordo de leniência, tomando como ponto de partida a ADPF 1.051/DF e as razões de seu embasamento. Verifica-se analítica e criticamente tal motivação frente aos casos citados nos respectivos pedidos e a seus elementos, comparando-os com a finalidade do referido acordo, com seus requisitos e considerando os princípios da proporcionalidade, da legalidade e da onerosidade. Ao longo de todo o capítulo, toma-se o interesse público como ponto maior do acordo e da necessidade de se levar a cabo uma revisão.

1 RAÍZES DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

O enfrentamento à corrupção não é um tema recente no meio acadêmico, além de ser algo que se reflete em diferentes campos do Direito, em especial no Direito Penal e na seara do Direito Administrativo sancionador.

As obras que tratam do tema são amplas e extrapolam o mundo jurídico. No campo da sociologia, por exemplo, a obra “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda, publicada inicialmente em 1936, é até hoje mencionada como um dos principais textos que, de certa forma, discute esse assunto.

Muito embora a “corrupção” não seja o objeto da obra de Holanda, é possível compreender, já nas primeiras páginas, a relação entre o tema e os fatos históricos descritos no decorrer da obra.

De influência weberiana, Holanda aborda a ética do trabalho e a ética da aventura, essa marcada pelo engrandecimento de condutas que geram recompensas imediatas, enquanto aquela trata dos esforços sem perspectiva de ganho rápido. O ideal do trabalhador é, para o aventureiro, algo não desejável⁴.

Mas, ao contrário da ética protestante do trabalho vista em Weber, Holanda sustenta que a colonização portuguesa foi marcada pela dominação do perfil do aventureiro, que prezava a compensação imediata e a riqueza da ousadia. A própria ideia da colonização estava relacionada à extração de grandes benefícios do solo com o mínimo de custos ou máximo de sacrifícios pessoais⁵.

Não significa dizer que não havia a noção de corrupção no período da América portuguesa, em ações iguais ou similares, a exemplo da ideia de “enriquecimento ilícito”. Tais ações ou “delitos” eram bastante criticados, como pode ser visto na leitura de Romeiro:

Não só o conceito de enriquecimento ilícito fazia parte do vocabulário político dos vassallos da América portuguesa, como também havia uma percepção bastante disseminada sobre os meios aceitáveis de obtenção de riqueza. Quando os agentes e oficiais régios transgrediam as fronteiras da legitimidade para adentrar no universo dos “delitos”, das “falcatruas” e das “ladroeiras”, conforme o vocabulário da época, os vassallos não hesitavam em expressar a sua indignação, recorrendo aos canais à disposição para exigir a devida punição⁶.

⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**, 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 44.

⁵ *Ibidem*, p. 53.

⁶ ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 179.

Romeiro menciona inúmeras denúncias de enriquecimento ilegítimo em relação aos governadores portugueses, apresentadas por diversos polos, como câmaras, autoridades locais e até mesmo por moradores das colônias⁷.

O que se destaca de comum, nas obras de Holanda e de Romeiro, é o fato de se esperar que os detentores de funções públicas enriquecessem durante o respectivo exercício, sem que isso fosse considerado crime. Entretanto, como conclui Romeiro, também era de se esperar que esse enriquecimento ocorresse dentro de determinados parâmetros, com os funcionários se aproveitando de algumas oportunidades para acumular fortunas, sem extrapolar certos limites.

Ainda com base nos fatos narrados por Holanda, percebe-se que, na sociedade colonial, especialmente no domínio rural, a figura patriarcal desempenhava um papel central. E como em muitas outras culturas, esses patriarcas exerciam autoridade e estabeleciam uma hierarquia quase inflexível entre os membros da família e seus dependentes.

A solidez dessa estrutura, presente nas grandes propriedades monocultoras, contribuiu para o surgimento de uma confusão entre o que era público e o que era privado. A sociedade colonial brasileira foi, segundo a obra mencionada⁸, marcada por relações familiares e estruturas de poder específicas. Em especial, no domínio da área rural, o patriarcalismo emergiu como um pilar. Os patriarcas, que não raras vezes também eram proprietários de grandes terras, exerciam uma completa autoridade sobre seus constituintes e dependentes e estendiam essa autoridade e controle para além das propriedades particulares.

Nos dizeres de Avelino Filho,⁹

A quase inexistência de uma mão-de-obra livre e de um grupo social intermediário entre senhores e escravos dificultava o surgimento de uma visão de mundo alternativa e mais afeita ao processo de "desencantamento" pelo qual passou o mundo europeu. Desta forma, a vida doméstica e familiar oferecia: o parâmetro para qualquer tipo de contato. Isto significou o predomínio de relações humanas mais simples e diretas, que manifestavam horror a qualquer, forma de distância social e procuravam sempre uma maior aproximação - uma maior intimidade - com a pessoa ou objeto, de maneira a torná-los mais familiares, mais concretos e mais acessíveis.

Avelino menciona como Sérgio Buarque de Holanda, na obra citada, explora a falta de diversidade social no país – pouca mão de obra livre e sem um grupo intermediário entre senhores e escravos –, que resultou em relações humanas mais simplificadas. As pessoas buscavam maior intimidade e proximidade, tornando os contatos mais familiares e acessíveis. Essa simplicidade nas relações, que contrastava com o processo de “desencantamento” que ocorria na Europa na época, resultou na noção de “homem cordial”, para caracterizar indivíduos

⁷ Ibidem, p. 179.

⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**, 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 53.

⁹ AVELINO FILHO, George. Cordialidade e civilidade em raízes do Brasil. In: Publicações ANPOCS, 2016. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/> Acesso em: 16 jul. 2024, p. 2.

com “horror às distâncias”, o que, naquela época, parecia “constituir [...] o traço mais específico do caráter brasileiro”¹⁰

Essa cordialidade, que exerceu uma influência tão forte no Brasil na formação da sociedade, estendeu-se a áreas tradicionalmente baseadas em relações impessoais. Um exemplo disso é o mundo dos negócios, normalmente baseado em cálculos e números, cuja limitação das relações, dentro do pequeno círculo comercial, torna vendedores e compradores conhecidos, fazendo com que a linha entre cliente e amigo se confunda na figura do freguês. Essa cordialidade, que valoriza a proximidade e a afetividade, permeia até mesmo contextos nos quais a impessoalidade seria esperada¹¹.

Muito embora nas ciências sociais o conhecimento sobre temas da colônia tenha avançado com textos mais recentes, a obra de Holanda permanece referência, com relevante importância histórica. Isso, porque é possível demonstrar pontos de contato entre sua narrativa e muito do que se discute hoje a respeito de corrupção – assunto relacionado aos acordos de leniência.

No que interessa a este estudo, entre esses pontos, na possível relação entre a cordialidade e corrupção, é possível extrair situações, como: 1) surgimento de redes de contatos densas para favorecimento de práticas corruptas, como nepotismo e tráfico de influência; 2) troca cultural de favores, inúmeras vezes envolvendo benefícios pessoais na esfera pública; 3) impunidade e tolerância em relação à corrupção, em especial quando envolvia pessoas próximas a agentes públicos.

Como se pode ver, esse é um tema interdisciplinar, que requer uma análise para além do campo jurídico. Ainda assim, é preciso estabelecer parâmetros comuns às ciências a respeito dele.

Ao fazer uma análise da doutrina sobre a corrupção, Mendonça¹² menciona que a compreensão do fenômeno, de acordo com Rose Ackerman, envolve a utilização inadequada do Poder Público para obter vantagens privadas. Também menciona Nye, ao considerar a corrupção como o comportamento que vai contra normas ou se desvia de obrigações formais, para atender a pretensões privadas (pessoais, familiares ou de grupos específicos), seja de caráter financeiro ou de *status*.

¹⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**, 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 149.

¹¹ AVELINO FILHO, George. Cordialidade e civilidade em raízes do Brasil. **Publicações ANPOCS**, 2016. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/> Acesso em: 16 jul. 2024, p 3.

¹² MENDONÇA, André Luiz de Almeida. Bases para a compreensão sistêmica da corrupção. In: MORAES, Alexandre de; MENDONÇA, André Luiz de Almeida (Org.). **Democracia e Sistema de Justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 78.

Ressalte-se que o fenômeno da corrupção na esfera pública gera uma “rede de responsabilidades”, haja vista envolver controles e meios de responsabilização no campo político e jurídico. No campo político, Mendonça menciona o controle social e o controle parlamentar. Na perspectiva jurídica, ele se refere à responsabilidade nas esferas civil, administrativa e criminal¹³.

Assim, se é possível falar que, no cenário nacional, a corrupção está na gênese da atuação do Poder Público. Também é correto afirmar que são as medidas adotadas, como os acordos de leniência, que buscam impedir ou mitigar os danos de tais atos.

Com feito, há legislações que buscam trazer soluções para o enfrentamento desse complexo problema não apenas no âmbito criminal, como já se destacou.

Entretanto, como se trata de um problema interdisciplinar, cujo enfrentamento exige ação e expertise em diferentes campos, como político, jurídico, empresarial e até bancário,

não se pode esperar que uma legislação venha trazer a resposta para todos os problemas, nem que a solução ideal seja “criminalizar” os atos nocivos ao erário e à moralidade pública.

Nesse sentido, Rodríguez García¹⁴ explica que os poderes públicos reagem à corrupção por meio de ações legislativas. Essas ações são frequentemente rápidas e impulsivas, mas nem sempre bem pensadas. Embora sejam teoricamente eficazes, na prática, muitas vezes não atingem os resultados esperados por questões óbvias. Além disso, essas mudanças frequentemente têm um forte componente simbólico, nem sempre sendo consensuais entre diferentes grupos políticos, doutrinários e jurisprudenciais. O autor também menciona a dificuldade de alcançar um verdadeiro “Pacto de Estado contra a Corrupção”.

1.1 DIFERENTES CONCEPÇÕES DO ATO DA CORRUPÇÃO

O enfrentamento à corrupção depende, em primeiro lugar, de um conceito que abranja e tipifique, concretamente, aquilo que o termo representa. Dessa forma, uma vez que o acordo de leniência detém um protagonismo no presente trabalho, deve-se encontrar um conceito que denote uma correlação exata, se não muito próxima, do termo com o que ele busca caracterizar. É a noção advinda dessa correlação que deve ser absorvida.

O Ministério Público conceitua corrupção como práticas nas quais é possível falar sobre o acordo de leniência, o que, conforme a 5ª CCR do Ministério Público Federal, são aquelas em

¹³ Ibidem, p. 78.

¹⁴ RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. **El decomiso de activos ilícitos**. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017, p. 34.

que há prática irregular lesiva ao interesse público, com eventual ganho ilícito por parte do responsável¹⁵.

Entretanto, esse é um conceito meio genérico, superficial para o propósito deste capítulo, que visa demonstrar como o Estado, no decorrer dos anos, tem lidado com o fenômeno. Em outras palavras, lidar com a corrupção, em qualquer perspectiva teórica e prática, demanda uma conceituação mais robusta e mais pontual.

Reconhece-se, porém, que esse conceito não é de fácil elaboração, haja vista englobar uma grande quantidade de práticas, com repercussões em diferentes esferas do Direito.

Aliás, uma das primeiras definições jurídicas de corrupção foi feita em 1936, por um cientista político estadunidense, chamado Valdimer Orlando Key¹⁶, que a caracterizou como um controle de poder que ocorre de forma abusiva, valendo-se de recursos governamentais para proveito individual ou partidário.

Para Miranda¹⁷, com base nos estudos de Heidenheimer e Gibbons, a corrupção, como ato ou procedimento, parte significativa do termo, pode ser vista em diferentes categorias: 1) conceito centrado na ideia de ofício público; 2) conceito delimitado para o mercado; 3) conceito focado na ideia de bem público; 4) conceito baseado na opinião pública.

Levando em consideração a legislação nacional, tanto os atos de improbidade administrativa, quanto os delitos praticados contra a Administração Pública, como os econômicos e os financeiros, podem ser inseridos, em princípio, nas categorias 1, 3 e 4 acima.

Nota-se que ao falar de corrupção, não se fala necessariamente da prática de ilícitos penais, crimes ou contravenções. Miranda destaca essa questão ao propor que o termo deve ser tomado tanto no âmbito da legalidade/ilegalidade quanto no da moralidade/imoralidade, o que demonstra que o conceito abarca normas legais e práticas sociais não tipificadas penalmente. Nesse sentido, ele cita três tipos de corrupção que podem ser observadas em um sistema democrático: grande corrupção, corrupção burocrática ou pequena corrupção e corrupção legislativa¹⁸.

O primeiro tipo diz respeito aos atos de uma elite política. Trata-se de abuso de poder para a criação de políticas econômicas que possam beneficiar membros desse grupo. O segundo se refere aos atos de burocratas que precisam lidar com a elite política e/ou com o público geral

¹⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota técnica nº 1/2017 – 5ª CCR**. 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/> Acesso em: 17, jun. 2024.

¹⁶ KEY, Valdimer Orlando. **The techniques of political graft in the United States**. Tese em Ciências Políticas. Chicago: University of Chicago. 1936, p. 6.

¹⁷ MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 237–272, 2018, p. 239.

¹⁸ *Ibidem*, p. 259.

e o fazem, normalmente, por meio de propinas para facilitar as transações – os particulares buscam acelerar a burocracia, marcada pela morosidade. O terceiro trata da influência dos legisladores, que podem receber vantagens de determinados grupos – como “auxílios” para manter um determinado partido ou grupo no poder –, para aprovar uma legislação que mude algum cenário conveniente a eles¹⁹.

Esclarece-se, porém, que em seu *modus operandi*, nem todas as formas de corrupção exigem uma troca direta de vantagens ou uma relação bilateral. Em alguns casos, a prática é unilateral: um agente público ou um político decide abusar de sua posição de poder sem uma troca explícita com outra pessoa ou outra entidade. Na grande corrupção, um político de alto escalão pode direcionar recursos públicos a projetos que indiretamente beneficiam ele próprio ou seu grupo, sem qualquer contrapartida de particulares. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando um governante escolhe investir em um bairro ou lugar no qual ele possui propriedades ou onde seu grupo de influência tem interesses financeiros, visando a uma eventual valorização imobiliária. Nesses casos, não há, necessariamente, um acordo direto ou favores trocados, mas sim, uma decisão unilateral.

Já na corrupção burocrática, nem sempre existe um pagamento de propina ou outra forma explícita de vantagem indevida. O abuso de poder pode se manifestar quando um burocrata escolhe prejudicar ou dificultar processos administrativos de certos indivíduos ou grupos que não lhe são favoráveis ou aliados, sem esperar algo em troca. Nesse caso, o ato corrupto reside na distorção dos princípios de imparcialidade e de eficiência do serviço público, mesmo sem uma bilateralidade.

Por sua vez, na corrupção legislativa, é possível um parlamentar aprovar projetos de lei que beneficiem indiretamente setores nos quais ele próprio tem interesse econômico ou pessoal. Um legislador ou grupos podem, por exemplo, apoiar leis que enfraqueçam a fiscalização ambiental para favorecer a exploração de suas terras, sem que, para isso, venham a receber vantagens diretas de terceiros. A corrupção se dá no desvio do dever público e no não atendimento ao interesse público primário.

De qualquer maneira, a corrupção, seja direta ou indireta, sempre está atrelada ao Poder Público. Esse elemento é central no conceito proposto por Zaffaroni²⁰, ao explicar que a palavra se refere a uma relação estabelecida entre um indivíduo, que possui um poder de decisão na esfera do Estado, e outro, que atua para além desse poder. O objetivo, segundo o autor latino, é

¹⁹ Ibidem, p. 259.

²⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raul. La corrupcion: su perspectiva latinoamericana. In: OLIVEIRA, E. (org.), **Criminologia crítica**. Belém: Edições CEJUP, 1990, p. 371.

o câmbio de vantagens, no qual, para ambas as figuras, há incremento do patrimônio em função de ação ou de omissão, praticada pela primeira ou por alguém a ela relacionada.

Tal definição, embora atrele necessariamente a corrupção a um procedimento bilateral, engloba casos nos quais é possível falar em celebração de acordos de leniência²¹. Dessa maneira, tendo em vista que esses acordos devem, necessariamente, envolver uma figura particular – não é possível falar em acordo de leniência em procedimentos não bilaterais – o conceito do autor argentino é adotado neste trabalho, ainda que mais restritivo.

1.1.1 Peculiaridades históricas no enfrentamento à corrupção

Frente ao descrito e relativamente às formas de enfrentamento à corrupção, apontam-se não apenas os diferentes aparatos legislativos e administrativos a elas relacionados, como também os grandes e graves desafios que se impuseram, historicamente, e se impõem no respectivo caminho.

Um tradicional desafio enfrentado em terras nacionais desde a época da Colônia e do Império residia nos constantes atropelos de jurisdição, que faziam parte, de certa maneira, da própria administração colonial, muitas vezes tendo o próprio rei como protagonista.

Em diversas condutas ilícitas e violações realizadas por governadores no desempenho de suas funções, havia a possibilidade de recebimento de anistia ou de redução de sentença. Para se ter uma ideia mais clara, um decreto real de 1607 determinou que qualquer solicitação de anistia por faltas cometidas em mandato deveria ser previamente submetida ao monarca, que tinha a prerrogativa de decidir sobre o assunto²².

Conseqüentemente, não era raro um governador removido do poder pelo povo –acusado, por exemplo de despotismo ou mesmo furto – receber aprovação de sua gestão e ainda ser nomeado para uma posição mais prestigiosa dentro da própria administração.

Outro grande problema, também frequente desde o período colonial, eram as punições que, não raras vezes, eram utilizadas como pretexto para perseguição política. É que o sistema colonial parecia estruturado para manter o controle e a ordem em favor da metrópole, o que incluía a supressão de qualquer forma de dissidência ou ameaça ao poder estabelecido.

²¹ As bases jurídicas para a celebração do acordo, conforme demonstrado em tópico próprio, encontram-se em diversos dispositivos legais, o que inclui convenções internacionais, sendo eles: art. 129, inciso I, CF; art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985; art. 26 da Convenção de Palermo; art. 37 da Convenção de Mérida; art. 3º, §2º e §3º, do Código de Processo Civil; arts. 840 e 932, incisos III, do Código Civil; arts. 16 a 21 da Lei nº 12.846/2013; Lei nº 13.140/2015.

²² ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 223.

Muito embora houvesse normas para evitar certas arbitrariedades, a falta de um sistema jurídico bem definido e a aplicação arbitrária da justiça também contribuíam para que acusações e punições fossem usadas como ferramentas de perseguição. Em muitos casos, indivíduos ou grupos que se opunham aos interesses da elite governante podiam ser facilmente acusados de crimes e punidos sem o devido julgamento. E isso pode ser dito até mesmo em relação a membros da própria elite, como evidenciado no relato a seguir:

Esse foi o caso do primeiro conde da Ega, Manuel de Saldanha de Albuquerque e Castro, vice-rei da Índia. Ainda que executasse com rigor as ordens recebidas de Pombal, tendo, inclusive, mandado prender e enviado para Portugal mais de 230 padres que se encontravam na Índia, ele acabou sendo acusado de usurpação dos recursos da Fazenda Real, durante o processo de sequestro dos bens dos jesuítas. Denúncias davam conta de que o vice-rei havia criado uma corte de luxo e ostentação em Pangim, praticando violências e atos de despotismo contra os moradores. Quando essas notícias chegaram a Lisboa, ele foi exonerado do cargo, sendo substituído pelo conde da Lousã; depois de deixar o governo, foi preso em companhia de seu secretário, e juntos embarcaram no navio Senhora de Brotas, rumo a Portugal. [...] D. Ana Ludovina de Almada, buscou a todo custo a reabilitação da memória do marido, “alcançando, pelo decreto de 27 de maio de 1777, a nomeação de novo juiz relator do processo acusatório, podendo provar a improcedência de todos os seus cento e trinta e oito artigos”. Uma sentença da Relação de Lisboa, passada em 1779, atestou a improcedência daquelas acusações e a idoneidade dos procedimentos do conde da Ega durante o exercício do cargo de vice-rei da Índia. [...] Para alguns autores, por trás da perseguição movida ao conde da Ega estaria a vingança de Pombal contra o irmão dele, o cardeal Saldanha, por este ter se oposto, no Conselho de Estado, à morte dos meninos de Palhavã²³.

Ressalte-se que a lógica processual dos períodos colonial e imperial se sustentava em um sistema inquisitivo, no qual, mesmo com a separação entre as funções de acusação e de julgamento, em diversas situações, havia confusão entre essas atribuições. Também, no que diz respeito aos atos processuais, havia pouca publicidade, se comparados à lógica do devido processo legal de um modelo acusatório dos dias atuais.

Esse sistema inquisitivo proporcionava poucas opções de defesa e, muitas vezes, tornava-a impossível, ante a ausência de informações sobre a acusação. Como ilustra Romeiro²⁴,

Nas cartas que escreveu ao rei e à rainha, o marquês de Alorna implorou pelo direito de defesa, argumentando que se pudesse conhecer o teor das culpas, teria então condições de mandar vir de Goa todos os documentos, provas e certidões que pudessem dissipá-las, além de providenciar o testemunho das pessoas envolvidas. Tudo em vão. E o fato é que a inexistência de devassa ou formalização das denúncias o impediu de se defender – como ele bem notou, foi condenado sem que pudesse sequer conhecer a natureza daquilo que se lhe imputavam.

A propósito, uma das grandes inovações nos procedimentos persecutórios de condutas de corrupção atuais é, em verdade, a própria criação de um sistema acusatório, pautado em garantias fundamentais e no pleno direito à defesa.

²³ Ibidem, p. 225-226.

²⁴ Ibidem, p. 231.

As contemporâneas garantias constitucionais são um modelo para qualquer norma ou instrumento jurídico-administrativo. E isso não existia no momento histórico discutido nesse momento. No período anterior à República, os acusados de tais ilícitos podiam se valer de instrumentos limitados. Entre eles, estava o “auto de justificação”, por meio do qual os governantes podiam se defender na corte. Esses autos eram, em verdade, uma aprovação legítima, da parte de seus vassallos, quanto à atuação deles no posto em que se encontravam²⁵.

Em sintonia com o que foi elaborado com base na leitura de Sérgio Buarque de Holanda, Romeiro menciona que, para além dos limitados recursos formais, havia estratégias não jurídicas na defesa dos acusados de corrupção. Uma delas se tratava do contato dos acusados com a rede de indivíduos influentes ao redor da figura do rei. Não era incomum que esses mobilizassem figuras de suas relações ou outras, no sentido de atender a favores para seus familiares ou para alguém de seu convívio ou, até mesmo, que buscassem neutralizar a influência que porventura poderia vir de desafetos²⁶.

Contudo, isso não era uma tarefa fácil, tendo em vista que, além das opiniões dos vassallos, das câmaras e do próprio Conselho Ultramarino, os governantes e os demais acusados também tinham que lidar com eventuais críticas de seus sucessores. Inclusive, os sucessores frequentemente se utilizavam dos erros de seus predecessores, apontando equívocos e falhas que precisariam corrigir, como os atos de corrupção, para destacar suas qualidades – algo ainda comum atualmente. E para enfatizar os desafios do cargo, era natural exagerarem a situação administrativa, muitas vezes atribuindo os problemas a falhas de caráter e a vícios²⁷.

A respeito dessas questões históricas no enfrentamento à corrupção, Romeiro finaliza seu ensaio com duas indagações: o que era denunciado? Qual a razão de tais denúncias?

A resposta a ambas encontra respaldo em um fato: tais delitos causavam indignação aos vassallos, pelo prejuízo que traziam à Fazenda Real e aos próprios vassallos. Isso, principalmente, quando eram atos relacionados a contrabandos e à apropriação ilícita de recursos da Coroa, além de enriquecimento ilícito mediante prejuízo aos cofres reais e extorsão direta dos servos²⁸.

Eventual defasagem entre as normas jurídicas de então e as que efetivamente orientavam a cultura política local levanta outra questão de relevância: qual o limite entre umas e outras?

²⁵ Ibidem, p. 231.

²⁶ Ibidem, p. 233.

²⁷ Ibidem, p. 233.

²⁸ Ibidem, p. 240.

Esses limites dependiam de instâncias de atuação dos mesmos governadores, o que lhes conferia grande flexibilidade²⁹.

Em outras palavras, significa dizer que algumas condutas, toleradas no dia a dia e para as quais se fazia "vista grossa", tornavam-se objeto de denúncia em função dos conflitos locais. Assim, o ato de denunciar funcionava como um dispositivo estratégico contra governantes que, por diversos motivos, haviam se tornado alvo do ódio de determinados setores da sociedade.

Verifica-se, em certa medida, uma relativa continuidade dessas práticas nos dias atuais, embora haja mecanismos mais eficientes para coibi-las desde sua origem. O tópico a seguir aborda justamente as principais legislações atuais a respeito do tema.

1.2 NASCIMENTO DAS LEGISLAÇÕES CONTEMPORÂNEAS

Esclarecida a vagueza do conceito de corrupção e definido o conceito a ser utilizado neste estudo, volta-se o foco do capítulo para a necessidade de apontamentos em relação aos enfrentamentos realizados no Brasil na esfera legislativa. O enfrentamento à corrupção realizados na esfera legislativa envolve referência aos instrumentos normativos criados desde a edição do Código Penal em 1940.

Reunindo os pressupostos do conceito de Zaffaroni e dos demais autores mencionados, inferem-se as seguintes características do que se pode considerar atos de corrupção:

- 1) Detenção de poder: é necessário (como já dito) que o indivíduo ou indivíduos com função pública detenham algum tipo de poder decisório ou influência no ambiente de concretização dos atos corruptivos;
- 2) Atuação externa: embora seja comum a conduta de corrupção envolver alguém fora do âmbito estatal, também é possível essa conduta ocorrer dentro de um mesmo órgão público ou entre órgãos diversos.
- 3) Permutação de vantagens indevidas: não se fala em corrupção sem uma troca de vantagens entre as partes, o que pode ou não configurar futuro incremento patrimonial de um ou de ambos.
- 4) Ação ou omissão: por conduta, entende-se a ação ou a omissão diretas de um indivíduo no âmbito do poder público ou de alguém a ele relacionado.

²⁹ Ibidem, p. 243.

A propósito da finalidade deste item, as leis aqui mencionadas não dizem respeito necessariamente à responsabilização criminal dos agentes, haja vista que o tema possui implicações em diferentes âmbitos.

Em primeiro lugar, o Decreto-Lei nº. 2.848, de 1940, o Código Penal é um dos normativos pioneiros na tipificação e na responsabilização das condutas aqui estudadas. A expressão “corrupção” é encontrada nos seguintes dispositivos legais: 1) art. 317 – corrupção passiva; 2) art. 333 – corrupção ativa; 3) art. 337-B – corrupção ativa em transação comercial internacional³⁰.

Ainda no contexto desse Decreto, há outros atos que, embora não sejam tipificados com a palavra “corrupção”, enquadram-se no conceito adotado neste estudo, como: determinados delitos praticados contra a Administração Pública, por particular ou por agente público, a exemplo de: concussão (art. 316), tráfico de influência (art. 332) e associação criminosa (art. 288).

No âmbito criminal, além do Código Penal de 1940, há a Lei nº. 8.137/1990, de crimes econômicos, e a Lei nº. 9.613/1998, de lavagem de capitais, ambas da década de 90.

Fora do âmbito criminal, há leis importantes das décadas de 80 e de 90 (século XX). São elas: Lei nº. 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública; Lei nº. 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa; Lei nº. 8.666/1993, a antiga Lei de Licitações.

Em termos constitucionais, a Constituição de 1988 prevê mecanismos anticorrupção, como se verifica nos seguintes dispositivos: art. 5º, LXXIII – estabelece que qualquer pessoa do povo pode propor a anulação dos atos considerados lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa. É o dispositivo que trata da Ação Popular; art. 14, §9º – prevê a inelegibilidade nos casos em que há quebra de regras de probidade administrativa e de moralidade no exercício de mandato e quebra de normalidade e de legitimidade em períodos eletivos; art. 37, *caput* – trata dos princípios basilares da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; art. 37, §4º e art. 15, V – tratam da suspensão de direitos políticos, além da perda de função pública, seguida de indisponibilidade dos bens e da necessidade de ressarcimento ao erário nas situações de improbidade administrativa, sem prejuízo de quaisquer penalizações no âmbito criminal; 5) art. 129, III – dispõe sobre a necessária proteção dos bens jurídicos responsáveis por concretizar o

³⁰ O termo também se encontra em destaque em outros tipos penais, mas o sentido da palavra nessas condutas não diz respeito ao fenômeno estudado na presente tese. Tais tipos penais são: 1) corrupção de menores (art. 218); 2) corrupção ou poluição de água potável (art. 271); e 3) falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (art. 272, §2º).

inquérito civil e a ação civil pública; art. 85 – prevê os crimes de responsabilidade do presidente da República contra a probidade do poder público³¹.

Retornando à legislação infraconstitucional, na Lei da Ação Civil Pública, Blasi³² marca uma das prerrogativas inerentes à Constituição de 1988: a da atuação do Ministério Público (MP) como agente de controle da moralidade administrativa. A Ação Civil Pública, para o autor, é um importante instrumento na luta contra a corrupção, e a legislação veio fornecer ao MP os instrumentos necessários para esse controle.

O mesmo pode ser dito em relação à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/1992), que busca conceder maior transparência aos atos públicos. Segundo consta da Lei nº. 7.347/1985, Lei da Ação Civil Pública, os atos de improbidade estão categorizados em determinados grupos, sendo eles: aqueles atos que prejudicam o erário, como o desvio de recursos públicos; os atos que violam os princípios gerais da Administração Pública, como transparência e moralidade; os atos que beneficiam terceiros indevidamente, o que ocorre em favorecimentos ilegítimos, a exemplo do nepotismo.

Mesmo não sendo objeto deste trabalho, faz-se aqui uma referência: nos casos de atos de improbidade, enquadrados em atos de corrupção, cometidos por pessoas jurídicas e definidos tanto na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), quanto na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), deve-se dar preferência à aplicação da Lei Anticorrupção. Isso, devido a duas diferentes questões: 1) para se observar o princípio da especialidade; 2) para se evitar o *bis in idem*, pois a pessoa jurídica estaria sendo punida duas vezes pelo mesmo fato em esferas semelhantes, o campo do Direito Administrativo³³.

Relativamente à Lei de Improbidade Administrativa (LIA), seus aspectos consensuais sofreram fortes mudanças. Seu art. 17 passou por algumas e até mesmo severas alterações, com a promulgação da Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime.

Anteriormente, esse artigo impunha restrições à possibilidade de acordos para a suspensão de ações relacionadas a atos de improbidade, limitava as opções de resolução consensual e aumentava a rigidez do sistema jurídico. Com as mudanças, atualmente é possível

³¹ ANDRADE, Jackeline Póvoas Santos de. O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência. **Revista digital de direito administrativo**, vol. 4, n. 1, p. 170-203, 2017, p. 180. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

³² BLASI, Paulo Henrique. A ação civil pública como instrumento de combate à corrupção no Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, n. 221, p. 131-132, 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/>. Acesso em: 20 out. 2024.

³³ DE SÁ, Acácia Regina Soares. **Improbidade administrativa e a lei anticorrupção: a vedação do BIS IN IDEM**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/> Acesso em: 23 jul. 2024.

celebrar Acordos de Não Persecução Cível (ANPC), de forma que o MP e as partes envolvidas podem negociar soluções para os casos de improbidade administrativa. A propósito, esses acordos também devem ser homologados judicialmente³⁴.

Contudo, essa alteração legislativa não solucionou todos os problemas relacionados ao ANPC, conforme sustentado por Gomes Júnior e Araújo³⁵. Segundo eles, houve uma oportunidade perdida de resolver definitivamente as questões sobre esse acordo, devido à falta de regulamentação específica sobre aspectos materiais e procedimentais. Sendo assim, ainda depois da alteração, há lacunas.

Mas mesmo com essas lacunas, de acordo com Gomes Júnior e Araújo, a implementação efetiva do ANPC é possível por meio de uma interpretação sistemática, na qual seja utilizado o microsistema anticorrupção. Eles citam, como referência, a Lei nº 12.529/2011, que trata do acordo de leniência em infrações à ordem econômica, e a Lei nº 12.846/2013, que aborda a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública. Dessa forma, mesmo sem regulamentação específica, é possível construir uma base jurídica coerente para tais acordos³⁶.

Vê-se então, com clareza, que a evolução da legislação reflete a estudada tendência do Direito sancionador brasileiro de buscar maior eficiência e celeridade na resolução de conflitos relacionados a temas como corrupção, questões concorrenciais e até mesmo improbidade administrativa, entre outros.

Quanto à antiga Lei de Licitações, sua substituição pela Lei 14.133/21 teve como finalidade evitar as práticas corruptas, com base na modernização das regras aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos, incrementando o controle interno da Administração e de seu sistema de governança.

No que diz respeito à Lei de Crimes Econômicos (Lei nº. 8.137/1990) e à Lei de Lavagem de Capitais (Lei nº. 9.613/1998), trata-se de inovações do Direito Penal econômico, embasadas em estudos e experimentações criminológicas, como a teoria da ressaca e espiral. Para Torres e Bertoncini³⁷, essa teoria

[...] pode ser contextualizada no sentido de que, em mercado de forte concorrência, a deslealdade se produz quando não existem mais possibilidades legais de competição, situação em que quem primeiro delinque acaba pressionando os demais competidores

³⁴ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; ARAUJO, Diogo de. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. nº 80, 2021, p. 200. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br> Acesso em: 31 out. 2024.

³⁵ Ibidem, p. 204.

³⁶ Ibidem, p. 204.

³⁷ TORRES, Rafael Lima; BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira. Corrupção, Crimes Econômicos, Teorias Criminológicas Correlatas e Ética Empresarial. **Revista Internacional Consinter de Direito**, v. 1, n. 1, p. 347–366, 2015, p. 132. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/> Acesso em: 23 jul. 2024.

ao cometimento de novos fatos delitivos (efeito ressaca), e cada participante se converte no centro de uma nova ressaca, gerando o efeito espiral.

Aliás, no contexto evolutivo da produção legislativa, a utilização de teorias criminológicas é demonstrativa da busca de melhores formas de combate a ilícitos perpetrados por pessoas em posição de destaque na sociedade, com eventual envolvimento ilícito com o poder público.

Por fim, sobre a chamada Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13), editada no mesmo ano que a Lei das Organizações Criminosas (Lei 12.850/13), Carvalho³⁸ lembra que sua criação se deu em um momento de necessidade de fortalecimento institucional. Entre as medidas adotadas nesse sentido, estão: a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Conflito de Interesses, além de ferramentas como: Portal de Transparência e Plano de Dados Abertos do Governo Federal, entre outras.

Para que o presente trabalho possa focar em seu principal objeto, o acordo de leniência, é necessário tocar em alguns pontos centrais da legislação. Esses pontos dizem respeito à: evolução do perfil dos ilícitos e sanções administrativas; e a existência de pressão e de influências estrangeiras, principalmente no que diz respeito ao surgimento de novas formas de resolução do conflito.

1.2.1 Evolução do perfil dos ilícitos e sanções administrativas

Conforme foi apresentado, a discussão quanto ao conceito do que se entende como corrupção não é algo recente. Não apenas isso: ele também se refere a uma série de condutas com repercussões em diferentes âmbitos, em especial o administrativo e o criminal. Entretanto, os ilícitos administrativos estão intimamente ligados às práticas criminosas de corrupção, o que tem suscitado discussões a respeito da própria capacidade do Direito Penal de coibir tais atos.

Isso ocorre justamente em um momento de expansão dessa vertente do Direito, expansão essa ligada ao aumento de legislações responsáveis por tipificarem condutas e por intensificarem as sanções penais em relação a elas. Há, também, eventual expansão da noção de bem jurídico, o que tem se afastado das bases de um Direito Penal clássico.

Essa expansão pode ser considerada uma resposta a fatores, como: a globalização, o aumento da complexidade das próprias relações sociais e econômicas e a percepção crescente de insegurança pública e de descontentamento social em relação a temas como a corrupção.

³⁸ CARVALHO, Vinícius Marques de. Apresentação. In: ZENKNER, Marcelo; SHIN, Jae Kim (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas** - Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 7.

No que tange a uma resposta à globalização, Alexandre Wunderlich³⁹ afirma que esse processo não foi acompanhado de uma nova “ordem global”, ensejadora de coesão social e de estabilidade. Contrariamente, houve uma “desordem”, acompanhada de novas tensões, complexidades, desintegrações e desigualdades.

O alargamento do Direito Penal é frequentemente criticado por se afastar dos princípios garantistas do Direito Penal clássico. Alguns argumentam que essa expansão pode levar a abusos de poder e à violação de direitos fundamentais. Além disso, a eficácia das novas leis e instrumentos é questionada, especialmente quando eles não são acompanhados de medidas adequadas de prevenção.

Esse fenômeno, para Wunderlich⁴⁰, difere das bases do Direito Penal clássico, com o surgimento de bens jurídicos complexos e com sua distinção de bens jurídicos tradicionais. Esses são afetados pelo avançar da tecnologia e das novas relações sociais, como a “ciberdelinquência” e a criminalidade organizada.

A expansão do Direito Penal pode resultar em um Direito Penal simbólico, no qual a criação de novas leis serve mais para acalmar a opinião pública do que para resolver efetivamente os problemas de criminalidade⁴¹. O Direito Penal se torna simbólico a partir do momento em que o poder de punir deixa de ser um instrumento de retenção e de mitigação da criminalidade e se transforma em mera ferramenta de apaziguamento social, sem resultados concretos positivos.

Visando a ilustrar esse simbolismo, Gebin⁴² identificou projetos de lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, entre 2002 e 2014, que possuem a corrupção como tema principal. Para tanto, ele desenvolveu o seguinte caminho metodológico:

Foram utilizados os seguintes termos de busca: corrupção, corrupção ativa, corrupção passiva, concussão e peculato. O primeiro deles por se tratar do vocábulo que se identifica semanticamente com o fenômeno objeto da pesquisa, os demais, por integrarem os crimes praticados contra a Administração Pública definidos pelo Código Penal mas, principalmente, por descreverem condutas que se aproximam do que comumente se entende por corrupção.

[...]

³⁹ WUNDERLICH, Alexandre. Sociedade de consumo e globalização: abordando a teoria garantista da barbárie. (Re)afirmação de direitos humanos. In: CARVALHO, Salo; WUNDERLICH, Alexandre (Orgs.). **Diálogos entre a justiça dialogal**: teses e antíteses sobre os processos de informalização e privatização da justiça penal. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p.12.

⁴⁰ Ibidem, p. 12.

⁴¹ HASSEMER, Winfried. **Direito Penal**: Fundamentos, estrutura, política. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008. p. 221. “O termo “simbólico”, em uma visão crítica, refere-se ao atributo de uma norma penal em que as funções latentes da norma se sobrepõem às suas funções manifestas, criando a expectativa de que sua aplicação e efeito resultarão em uma situação diferente da anunciada pela própria norma”.

⁴² GEBIN, Marcus. **Corrupção, pânico moral e populismo penal**: estudo qualitativo dos projetos de lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014, p. 14.

Computando uma única vez cada uma das propostas resultantes das buscas acima, os resultados obtidos na Câmara dos Deputados foram os seguintes: de um total de 47 Projetos de Lei, 38 (80,85%) propuseram alterações legislativas de cunho penal e/ou processual penal; 8 (17,02%) pretenderam a alteração e/ou criação de leis não penais; e 1 (0,47%) tratou de matéria estranha ao tema da pesquisa.

Respeitando a mesma ordem de busca, no Senado os resultados foram os seguintes: o termo corrupção retornou 24 propostas, todas relacionadas ao tema da pesquisa; 19 Projetos de Lei propuseram alterações de cunho penal e/ou processual-penal, enquanto que 5 pretenderam alterações de outra ordem⁴³.

Em conclusão, o autor percebeu a presença de elementos constitutivos do que se conhece como “pânico moral”, quais sejam: extrema preocupação, hostilidade, consenso e desproporção nas medidas legislativas. A justificativa de tais projetos sempre esteve acompanhada de elementos comuns ao expansionismo penal, como a criação de novos tipos penais e o endurecimento das penalidades adotadas⁴⁴.

Essas modificações e expansões geram inúmeras tensões e até crises no sistema garantista, por ser esse, em essência, um modelo que busca limitar a intervenção penal para assegurar os direitos e as garantias individuais. Esse modelo, que visa proteger o indivíduo contra o poder punitivo do Estado, tem se tornado cada vez mais incapaz de lidar com as sucessivas reformas legislativas e com os novos instrumentos punitivistas. No contexto espanhol, mencionado por Ripollés – em uma realidade que pode ser ilustrada no Brasil –, o sistema penal garantista enfrenta dificuldades para acompanhar a crescente demanda social por mais segurança e menos corrupção. Essa situação leva, frequentemente, à ampliação das competências penais e ao endurecimento das sanções. Esse cenário, muitas vezes sustentado por uma base de apoio popular, resulta em reformas que aumentam o alcance punitivo do Direito Penal e desconsidera ou enfraquece os limites que o garantismo busca impor⁴⁵.

Como aponta o autor de “A Política Criminal na Encruzilhada⁴⁶,” essa reestruturação do sistema penal é impulsionada por exigências sociais e políticas que clamam por um Direito Penal mais rigoroso e adaptável aos novos contextos de criminalidade. Assim, ao passo que o Direito Penal expande suas fronteiras, o modelo garantista, tradicionalmente limitado a uma função de controle e contenção do poder punitivo, perde sua efetividade e entra em crise.

Como tais condutas também se refletem no âmbito administrativo, discutem-se os limites do Direito Administrativo sancionador, enquanto a complexidade do fenômeno estudado requer uma atuação para além da sanção.

⁴³ Ibidem, p. 20.

⁴⁴ Ibidem, p. 94.

⁴⁵ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A política criminal na encruzilhada**. Tradução André Luis Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 15.

⁴⁶ Ibidem, p. 15-16.

Ripollés advoga uma política criminal inclusiva, o que, segundo ele, só pode ser alcançado a partir de um diálogo aberto com os agentes sociais responsáveis por um “estado de coisas político-criminal”, na busca de desvelar os fundamentos nos quais eles se sustentam, discutindo os efeitos produzidos com base nas novas políticas⁴⁷.

A proposta de Ripollés, de uma política criminal inclusiva, baseada no diálogo com agentes sociais e na análise dos fundamentos político-criminais, encontra eco nas políticas consensuais, como a dos acordos de leniência. Embora esses não sejam foco da obra o autor espanhol, infere-se que essas novas políticas permitem resolver conflitos penais sem se recorrer ao punitivismo tradicional – um espaço para abordagens menos repressivas e mais pragmáticas – e sem se buscar um expansionismo penal exacerbado. Isso porque tais políticas enfocam a reparação e o ajuste das condutas lesivas, em vez de priorizar unicamente a punição.

O que também se pode dizer é que, ao invés de ampliar o alcance punitivo, os acordos de leniência buscam equilibrar a resposta penal com os interesses públicos, estabelecendo compromissos que promovem maior transparência e responsabilidade por parte dos envolvidos.

É importante que isso seja mencionado frente ao atual oco maior na transparência e na prevenção de atos de corrupção. Quanto à atuação das empresas a respeito do tema, fala-se muito em programa de *compliance* e há, cada vez, grande influência de ferramentas consensuais de solução de litígios. Mencionou-se a Lei Anticorrupção justamente por ser um instrumento cujo intuito é escapar do mero expansionismo sancionatório e buscar resoluções eficientes por outros meios.

1.2.2 Influências estrangeiras e resoluções consensuais

Conforme avaliações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil era visto como não cumpridor das obrigações legais internacionais das quais é signatário. Especificamente, ao ter ratificado a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, em 2000⁴⁸, o Brasil comprometeu-se a adotar todas as medidas necessárias para responsabilizar pessoas jurídicas pela corrupção a funcionários públicos estrangeiros⁴⁹.

⁴⁷ Ibidem, p. 43.

⁴⁸ FRANCE, Guilherme; COMPAGNO, José Francisco. A lei anticorrupção à luz das recomendações internacionais da OCDE: transparência dos acordos de leniência e mecanismos de denúncia. In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas**. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 23-37.

⁴⁹ Relatório preparado na Fase 2 de avaliação do ordenamento brasileiro de 2007, p. 25: “Brazil has no taken the necessary measures to establish the liability of legal persons for the bribery of a foreign public official. The

Em países de tradição *common law*, observa-se a presença mais robusta de mecanismos de justiça negociada ou consensual. Segundo Lima e Sousa⁵⁰, o mecanismo mais remoto que se pode relacionar ao acordo de leniência está previsto na legislação estadunidense anticorrupção no exterior, *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), inaugurada em 1977. Os autores explicam que essa lei surgiu após mais de 400 empresas revelarem práticas de pagamento a funcionários de governos estrangeiros e a políticos para diversas ações de seus interesses, pagamento esse que envolveu cerca de 300 milhões de dólares. Frente a isso, o principal objetivo da FCPA foi proibir que indivíduos e empresas realizassem pagamentos a autoridades estrangeiras para garantir ou obter contratos e negócios.

O sistema estadunidense de acordos de leniência ou pré-julgamentos se baseia em dois diferentes paradigmas: *Deferred Prosecution Agreement* (DPA), acordos de persecução diferidos, e *Non-Prosecution Agreement* (NPA), acordos de não persecução.

Os autores do texto mencionado⁵¹ explicam que o DPA é um acordo que, no cumprimento exato de certas condições, permite arquivar ou evitar ações criminais contra os envolvidos no ilícito. O NPA também impõe obrigações, mas se limita ao âmbito civil, sem arquivamento de persecução criminal. No DPA, o Judiciário aprova o acordo e arquiva investigações ou processos em andamento, embora sua intervenção no processo seja limitada. Já o NPA ocorre diretamente entre governo e envolvido, sem necessidade de aprovação judicial, pois não envolve questões criminais.

Nos termos da legislação estadunidense, para firmar um acordo de leniência, o infrator deve aderir voluntariamente ao processo, aceitar uma solução rápida do caso e estar acompanhado por um advogado. Os principais objetivos do acordo incluem, de forma similar ao sistema brasileiro, prevenir novas infrações entre os envolvidos; economizar recursos judiciais para casos de maior impacto; assegurar uma restituição rápida as vítimas e comunidades, quando cabível; evitar os efeitos colaterais de uma condenação corporativa, como desemprego e instabilidade econômica⁵².

Working Group has determined that the current statutory regime for the liability of legal persons is inconsistent with Article 2 of the Convention. As a consequence, legal persons are not punishable in Brazil for foreign bribery by effective, proportionate or dissuasive sanctions as required by Article 3 of the Convention”.

⁵⁰ LIMA, Erik Noleta Kirk Palma; SOUSA, Eliane Ferreira de. O acordo de leniência na prática simultânea norte-americana, britânica e brasileira: o caso Rolls Royce. **Revista da AGU**, v. 18, n. 01, 2019, p. 142.

⁵¹ *Ibidem*, p. 142-143.

⁵² CALDEIRA, Gabriel. Justiça condena Grubisich, ex-CEO da Braskem, a 20 meses de prisão nos EUA. **Estadão Conteúdo**, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br>. Acesso em: 5 dez, 2024. O caso de José Carlos Grubisich, ex-CEO da Braskem, condenado pela Justiça dos Estados Unidos por suborno internacional e violações à Lei de valores mobiliários, pode ser mencionado como um caso em que se fez operar os mecanismos de consensualidade estadunidenses no âmbito da corrupção transnacional. O caso em questão ilustra a aplicação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) em situações de subornos pagos a funcionários públicos estrangeiros para

Tais acordos geralmente exigem que as empresas ou indivíduos implementem medidas de *compliance* para evitar reincidência. José Carlos Grubisich, ex-CEO da Braskem, condenado pela Justiça dos Estados Unidos por suborno internacional e violações à Lei de Valores Mobiliários, além de cumprir pena de prisão, foi condenado ao pagamento de uma multa de US\$ 2,2 milhões. Isso demonstra, de forma clara, o objetivo desses acordos: dissuadir práticas corruptas e garantir a responsabilização financeira proporcional pelos prejuízos causados.

O acordo de leniência, em outra região adepta do *common law*, o Reino Unido, teve sua previsão até mesmo em momento posterior à Lei Anticorrupção (LAC). O acordo foi inserido em seu sistema jurídico em 24 de fevereiro de 2014, com o Anexo 17 da Lei de Crimes e Tribunais de 2013. Diferente dos Estados Unidos, no Reino Unido, o acordo é aplicado exclusivamente a organizações comerciais, como empresas, parcerias e associações não incorporadas. Assim, enquanto as entidades corporativas podem firmar acordos de leniência, pessoas físicas não contam com esse benefício. No contexto britânico, o acordo é aplicável a diversos crimes, incluindo fraude, conspiração, lavagem de dinheiro e suborno, sendo possível que o governo ajuste a lista de crimes elegíveis, se necessário⁵³.

No Reino Unido, os acordos passam por um nível de escrutínio judicial significativamente maior do que no Brasil, por exemplo, exigindo aprovação formal do Tribunal. Essa aprovação é concedida apenas se o Tribunal estiver convencido de que os termos do pacto são proporcionais e atendem ao interesse público. Ao contrário dos Estados Unidos, onde o acordo tem supervisão judicial limitada, no Reino Unido, ele passa por duas audiências judiciais para confirmar sua adequação à justiça e sua conformidade à lei. Quando aprovado, o pacto e a decisão judicial são divulgados publicamente no *site* da entidade responsável pelo acordo de leniência⁵⁴.

Apesar de o acordo de leniência nas legislações brasileira e britânica ter origem no modelo dos Estados Unidos, ele evoluiu de forma distinta em cada país, resultando em sistemas com características próprias. Apesar das similaridades, como a aplicação de penalidades, os diferentes graus de abrangência marcam uma significativa divergência entre os três modelos⁵⁵.

garantir ou facilitar negócios. Trata-se, conforme mencionado, na legislação que frequentemente fundamenta os acordos de leniência ou DPA (*Deferred Prosecution Agreements*) em casos de corrupção corporativa. No caso de Grubisich, os elementos centrais (como pagamento de multa e punição reduzida) são derivados de um acordo cujo propósito é não apenas punir, mas também estimular a cooperação com as investigações e garantir que as empresas envolvidas em práticas ilícitas corrijam suas políticas e controles internos.

⁵³ Ibidem, p. 145.

⁵⁴ Ibidem, p. 147.

⁵⁵ Ibidem, p. 155.

O que não se pode olvidar é que, como ferramenta complexa com impactos diversos, o acordo de leniência tem ganhado força como solução global para lidar com práticas irregulares que transcendem fronteiras. No contexto da globalização, onde os efeitos de atos ilícitos podem repercutir em múltiplas economias, a resposta ideal para essas infrações tende a buscar um equilíbrio entre punição e prevenção, uma abordagem defendida pelos três modelos referidos.

Enquanto os modelos de leniência estrangeiros têm evoluído com diferentes níveis de abrangência e enfoques de penalidade, no Brasil, a LAC se destaca como parte de um amplo microsistema anticorrupção, cujo propósito também vai além da mera punição. Como é de se esperar em um mecanismo consensual, a LAC visa cumprir os princípios constitucionais da Administração Pública, buscando não apenas sanções, mas também alternativas que promovam a reparação integral dos danos causados.

Contudo, diferente das legislações vigentes, a LAC não busca fomentar o desejo punitivista latente no Direito Criminal, estabelece soluções diversas e tenta também efetivar a reparação integral do dano causado.

A legislação atual, por meio da previsão de uma dupla responsabilidade, nos campos administrativo e civil, visa devolver o que é de direito ao erário, por meio da imputação de um dever às pessoas jurídicas envolvidas em casos de corrupção. Pode-se dizer que há incentivo às práticas de integridade, como o *compliance*, mas sem se esquecer das devidas sanções, quando necessárias.

No âmbito dessa Lei, o *compliance* envolve uma série de instrumentos e procedimentos que se voltam para a integridade empresarial, para a auditoria e o incentivo à denúncia de irregularidades, o que engloba, certamente, situações de envolvimento em casos de corrupção. Esses elementos, em verdade, compõem o dever de prevenção das próprias empresas, que devem proceder à criação de códigos de ética e de conduta que funcionem como mecanismos de autorregulação e de prestação de contas. Dessa maneira, com tais diretrizes, as empresas podem iniciar investigações internas sobre atos corruptos cometidos por seus funcionários e, ao firmarem acordos de leniência, quando cabíveis, podem obter benefícios e até reduzir sanções futuras⁵⁶.

⁵⁶ ANDRADE, Jackeline Póvoas Santos de. O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência. **Revista digital de direito administrativo**, vol. 4, n. 1, p. 170-203, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br>. Acesso em: 25, jul. 2024, p. 185.

Essas características apontam uma grande mudança de paradigma – medidas consensuais e formas alternativas de solução de conflitos, ainda que estes envolvam casos que envolvem condutas relacionadas à corrupção –, frente à ineficácia do populismo sancionatório.

Conforme Souza e Vianna⁵⁷, o Brasil segue um exemplo mundial na busca por alternativas ao engessamento das sanções. Mencionam os autores que, para além da LAC, pelo artigo 11 da Lei nº 13.506/2017 – que dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação de instituições financeiras estatais –, é possível celebrar termos de compromisso em processos sancionadores no âmbito do Banco Central. A mesma lei alterou a Lei nº 6.386/1976, permitindo que a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) também celebre termos de compromisso em condições semelhantes. Por sua vez, a Lei nº 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), exemplifica essa tendência do Direito brasileiro e mundial em direção à consensualidade, ao prever, no art. 26, a possibilidade de celebração de compromissos para solucionar situações contenciosas.

Esses instrumentos, contudo, diferem-se do acordo de leniência previsto na LAC, por não exigirem que a entidade privada forneça informações capazes de impulsionar investigações estatais. São, na verdade, meios de resolução que visam à maior celeridade processual por meio de concessões mútuas.

Já a LAC tem como um de seus objetivos o fortalecimento de uma política pública de promoção da integridade privada, estabelecendo até mesmo um regime sancionatório que venha encorajar comportamentos adequados por parte de pessoas jurídicas de Direito Privado.

A Lei nº 12.846, de 2013, exemplifica isso de forma bem clara, no art. 16, ao prever a possibilidade de acordos de leniência com empresas responsáveis por atos lesivos ao erário. No entanto, o acordo exige que a empresa colabore substancialmente com as investigações, fornecendo informações e documentos que comprovem o ilícito que porventura tenha sido praticado.

O legislador também não considerou situações em que a empresa está disposta a reconhecer sua responsabilidade por um ato já investigado, mas não pode fornecer informações adicionais úteis à investigação. Mas mesmo nesses casos, é importante que o Estado encoraje comportamentos responsáveis. É do interesse público que a empresa infratora admita sua

⁵⁷ VIANNA, Marcelo Pontes; SOUZA, Renato Machado de. Resoluções negociadas na Lei nº 12.846: uma análise da experiência do julgamento antecipado. In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas**. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 49-51.

responsabilidade, encerrando o processo investigatório de forma mais célere e efetiva, em vez de contestar todas as imputações, mesmo quando já evidenciadas⁵⁸.

Como se viu pelo descrito, a consensualidade é uma tendência no Direito Administrativo, e o mesmo também pode ser dito no campo processual penal – não objeto do presente estudo. Em face disso, as questões centrais relacionadas ao instrumento foco de pesquisa, o acordo de leniência, devem ser destrinchadas.

⁵⁸ VIANNA, Marcelo Pontes; SOUZA, Renato Machado de. Resoluções negociadas na Lei nº 12.846: uma análise da experiência do julgamento antecipado. In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: Perspectivas e expectativas** - Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 41.

2 O ACORDO DE LENIÊNCIA NO BRASIL

A origem do acordo de leniência no ordenamento jurídico brasileiro está intrinsecamente ligada às transformações globais e internas vivenciadas no Brasil, nas últimas décadas, particularmente no contexto do enfrentamento à corrupção.

Esse mecanismo está bem delimitado na Lei nº 12.846/2013, a referida Lei Anticorrupção ou LAC, que estabeleceu a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, seja ela nacional ou estrangeira. Como já destacado, a promulgação dessa lei foi uma resposta tanto a pressões internacionais, quanto a demandas internas por maior eficiência no enfrentamento aos delitos praticados contra o poder público.

Contudo, a possibilidade de ressarcimento de valores ao erário, no caso de atos ilícitos, é algo previsto nos primórdios constitucionais brasileiros, haja vista a própria Constituição do Império, de 1824, já estabelecer tal possibilidade⁵⁹.

Entretanto, apenas a Constituição Federal de 1946 avançou em relação ao tema, permitindo o sequestro ou mesmo o perdimento de bens em casos de enriquecimento ilícito, seja por influência ou abuso de cargo ou função públicos. Foi a Lei nº. 3.164/1957 que possibilitou a tutela extrapenal da chamada improbidade administrativa⁶⁰.

No cenário internacional, durante a década de 90 (século XX), organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intensificaram os esforços para enfrentar a corrupção globalmente. Como já referido, isso resultou na assinatura de importantes convenções internacionais, como já referido, das quais o Brasil é signatário: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (da OCDE, 1999), a Convenção Interamericana contra a Corrupção (da OEA, 1996) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNODC, 2003)⁶¹.

Essas convenções estabeleceram medidas legais eficazes, como forma de compromisso, para os países signatários adotarem. Elas visam prevenir e punir atos de corrupção, incluindo a

⁵⁹ SOARES DE SÁ, Acácia Regina. O acordo de leniência: instrumento de efetividade da ação por ato de improbidade administrativa. **Revista de Doutrina Jurídica**, v. 113, n. 00, p. e022007, 2022. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/> Acesso em: 18 jun. 2024, p. 2.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 2.

⁶¹ GODINHO, Thiago José Zanini. Contribuições do Direito Internacional ao Combate à Corrupção. **Rev. Faculdade de Direito UFMG**, n. 58, 2011, p. 350.

responsabilização de pessoas jurídicas. Por exemplo: a Convenção contra a Corrupção, de 2004, da Organização das Nações Unidas (ONU) recomendou que os Estados signatários adotassem medidas apropriadas para incentivar a cooperação de indivíduos e de empresas, envolvidos em práticas corruptas, para com as autoridades, oferecendo mitigação de sanções ou imunidade, em troca de informações úteis às investigações⁶².

Uma vez que o Brasil assumiu internacionalmente o compromisso de enfrentamento aos atos de corrupção, foi necessária uma adaptação interna de sua legislação, com o fim de tipificar condutas e de se criarem mecanismos eficientes.

Entre os instrumentos previstos internamente nesse sentido, alguns foram destacados no capítulo anterior, a começar pela inserção, no próprio Código Penal, dos delitos de corrupção ativa em transação comercial internacional (art. 337-B) e de tráfico de influência em transação comercial internacional (art. 337-C), o que ocorreu por meio da Lei nº. 10.467/2002. Em termos institucionais, houve a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) em 2006, denominada posteriormente de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, na Controladoria-Geral da União (CGU). No mesmo ano, houve encaminhamento do projeto responsável pela edição da Lei de Conflito de Interesses (Lei nº. 12.813/2013) pela CGU à Casa Civil e, em 2011, a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/2011)⁶³.

Certamente essas não foram as únicas medidas adotadas. Internamente, o Brasil também sofreu pressões significativas nos anos seguintes para aprimorar seu marco legal e institucional de enfrentamento à corrupção, já em desenvolvimento. Em resposta às manifestações populares de junho de 2013, que exigiam maior transparência e medidas efetivas contra a corrupção, o Congresso Nacional adotou uma "agenda positiva", que incluiu a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei nº. 12.846/2013) e da Lei de Organizações Criminosas (Lei nº. 12.850/2013)⁶⁴.

Conforme a Lei nº 12.846/2013, o acordo de leniência permite a negociação entre a Administração Pública e pessoas jurídicas, oferecendo benefícios como a redução ou isenção de sanções, desde que cumpridos os requisitos legais e regulamentares. Essa prática tem se mostrado eficaz na responsabilização de entes privados e tem proporcionado celeridade na aplicação de penalidades financeiras aos lenientes, visando ao retorno de recursos aos cofres

⁶² UNITED NATIONS. **United Nations Conventions Against Corruption**. 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

⁶³ RIBEIRO, Julia Lavigne. **O acordo de leniência da lei anticorrupção e a descoordenação institucional**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020, p. 18.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 20.

públicos. Além de ser um mecanismo de resolução consensual, é predominantemente visto pela doutrina especializada como um instrumento de investigação. No entendimento de Tojal e Tamasauskas,

A Lei Anticorrupção trouxe a figura do acordo de leniência, instrumento de cooperação e transação destinado àquelas empresas que estiverem dispostas a: a) colaborar efetivamente com o esclarecimento das investigações e identificação dos responsáveis; b) ressarcir os prejuízos causados à Administração Pública; e c) adotar políticas de integridade com o objetivo de prevenir a ocorrência de novos atos ilícitos. [...]

O acordo autoriza a redução das penalidades aplicáveis em troca da colaboração com o processo de apuração das infrações, permitindo a identificação dos demais envolvidos e a obtenção de informações e documentos capazes de atestar a prática da conduta ilícita⁶⁵.

A jurisprudência, em seu caminhar de ideias, dialoga com a posição da doutrina especializada. Especificamente, em julgamento de Mandados de Segurança, pode ser observada a lógica do modelo de justiça negocial no enfrentamento à macrocriminalidade econômica. A essência desse modelo é estabelecer um regime rigoroso de colaboração, exigindo que os signatários dos acordos de leniência forneçam provas substanciais que permitam, ao Estado, aprofundar suas investigações. Em outras palavras, os acordos de leniência não são apenas negócios jurídicos bilaterais, mas também e principalmente servem de meios de obtenção de provas para a investigação estatal. Essa visão reforça a natureza investigativa dos acordos, destacando sua importância na coleta de evidências que possam sustentar ações penais e administrativas contra crimes econômicos de grande escala. O exemplo a seguir destaca essa concepção:

EMENTA - MS 35435/DF, MS 36946/DF, MS 36526/DF, MS 36173/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 26.5.2020. [...] A lógica subjacente ao modelo de justiça negocial que se expande no mundo no combate à macrocriminalidade econômica é a de instituir um rígido regime de colaboração que obriga os signatários a trazer aos autos substrato probatório que permita o aprofundamento das investigações por parte do Estado. Em outras palavras, para além de um mero negócio jurídico bilateral, os Acordos de Leniência apresentam verdadeiramente natureza de mero meio de obtenção de prova.

A Lei Anticorrupção introduziu o instituto do acordo de leniência, inspirado no modelo estadunidense do *US Corporate Leniency Program* (como dito), implementado pela Divisão Antitruste dos Estados Unidos em 1978. Esse programa permitia a isenção de penalidades criminais e administrativas para empresas que colaborassem com as autoridades na identificação e na punição de cartéis e em outras práticas anticoncorrenciais. A experiência bem-sucedida dos Estados Unidos, no uso de acordos de leniência como ferramenta

⁶⁵ TOJAL, Sebastião Botto de Barros; TAMASAUSKAS, Igor Sant'anna. A leniência anticorrupção: primeiras aplicações, suas dificuldades e alguns horizontes para o instituto. In: **Colaboração Premiada**. Revista dos Tribunais, 2018..

investigativa, incentivou a adoção de mecanismos semelhantes em outros países, incluindo o Brasil⁶⁶.

Aliás, mecanismos, como o acordo de leniência, foram facilmente implementados nos Estados Unidos, uma vez que, ao contrário do Brasil, o sistema adversarial sempre privilegiou métodos de resolução não processuais ou consensuais até mesmo no âmbito do Direito Público. Conforme explica Ribeiro⁶⁷, isso ocorre porque, em países de tradição jurídica anglo-saxã, o Direito Administrativo não é analisado como disciplina independente; aplicam-se a ele as mesmas regras utilizadas em relação a particulares. Inclusive, esse é o motivo pelo qual o próprio *plea bargaining* é responsável pela resolução de 90% dos casos criminais no país, sendo apenas 3%, em média, levados a julgamento real.

Nesse sentido, apesar da percepção popular de processo penal (comumente vista em filmes e televisão) como um cenário de julgamentos, essa visão não se coaduna com o modo como a maioria dos casos criminais é realmente tratada nos países de tradição *common law*.

Nos meios de comunicação, o processo penal é retratado como formal, elaborado e caro, caracterizado por exames detalhados de testemunhas, por provas físicas, por argumentos adversariais de advogados da acusação e de defesa e por decisões imparciais de um juiz e um júri. O coração desse processo, é claro, é o julgamento criminal. Para a grande maioria dos casos, contudo, o processo penal não inclui nenhuma dessas características. Julgamentos são, para dizer o mínimo, excepcionais⁶⁸.

No entanto, a adaptação do acordo de leniência ao contexto brasileiro enfrentou desafios significativos, devido às diferenças entre os sistemas jurídicos nacional e o estadunidense, seu modelo. Enquanto esse, de *common law*, favorece métodos consensuais de resolução de conflitos, aquele, de tradição romano-germânica, historicamente privilegia procedimentos sancionadores e a supremacia do interesse público por meio do processo⁶⁹. Essa diferença cultural e jurídica criou obstáculos à implementação eficaz do acordo de leniência no Brasil, tendo em vista que, até mesmo a própria noção de justiça negociada, tem gerado debates sobre temas como insegurança jurídica e impunidade.

⁶⁶ BRASIL. Portal Gov. **Acordo de leniência antitruste e TCC**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/> Acesso em: 17 jun. 2024.

⁶⁷ RIBEIRO, Julia Lavigne. **O acordo de leniência da lei anticorrupção e a descoordenação institucional**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020, p. 26.

⁶⁸ ALLEN, R. J.; STUNTZ, W. J.; HOFFMANN, J. L.; LIVINGSTON, D. A.; LEIPOLD, A. D.; MEARES, T. L. **Criminal procedure: adjudication and right to counsel**. Aspen casebook series. 2. ed Nova York: Wolters Kluwer, 2016. p. 1231.

⁶⁹ *Ibidem*.

Independentemente de obstáculos, programas de leniência ganharam força no Ocidente, o que se deve, em grande parte, a duas explicações simples: aumento de uma eficiência global de mecanismos de solução de conflitos e importação de soluções judiciais criadas por outros ordenamentos jurídicos, com o intuito de tornar célere a resposta judicial para delitos dessa natureza, em um mundo cada vez mais dinâmico⁷⁰.

Para além de um debate mais amplo acerca da justiça negociada, a descoordenação entre os órgãos responsáveis pela fiscalização e pela aplicação das sanções, como a CGU, o Ministério Público Federal (MPF) e o Tribunal de Contas da União (TCU), foi um dos principais desafios identificados. A falta de clareza na legislação sobre as atribuições de cada órgão e a ausência de mecanismos de coordenação eficazes prejudicaram a implementação do acordo de leniência e geraram insegurança para as empresas que desejavam cooperar com as investigações. Segundo Ribeiro⁷¹, entre as principais causas ensejadoras dessa descoordenação foram: a inexistência de uma previsão concreta de imunidade criminal a administradores e empregados da instituição leniente; a ação do MP em se valer do acordo sem a devida previsão legal e a insistência do TCU em interferir em acordos já celebrados por outras autoridades.

Nesse sentido, de acordo com Soares de Sá⁷²,

os acordos de leniência se mostram como um sucessor, uma forma de aperfeiçoamento dos termos de ajustamento de conduta já previstos em legislações que fazem parte do microsistema de combate à corrupção, constituindo-se em meio eficaz de efetividade e resolutividade dessa modalidade de conflito.

Considera-se, portanto, que tais acordos são meios efetivos e consensuais com fulcro na resolução de lides derivadas de atos de improbidade administrativa. Trata-se de uma restituição clara ao erário com base na manifestação de vontade das partes, o que também configura uma garantia da ordem econômica.

Observa-se, como mencionado, que o acordo de leniência no Brasil está diretamente relacionado à necessidade de alinhar o país às práticas internacionais de enfrentamento à corrupção e às demandas internas por maior eficiência e transparência.

O ambiente corporativo reagiu rápida e fortemente à promulgação da LAC. Esta reação foi também significativamente impulsionada pela Operação Lava Jato, que, devido a sua grande publicidade, colocou o tema do combate à corrupção como prioridade na agenda de dirigentes e órgãos de governança a partir de 2014. [...] Nos últimos anos, a Controladoria-Geral da União, órgão responsável por celebrar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal e no caso de atos lesivos contra a

⁷⁰ FERRARI, Isabela Rossi Cortes. **Transadministrativismo: dinâmica e complexidade**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 21.

⁷¹ RIBEIRO, Julia Lavigne. **O acordo de leniência da lei anticorrupção e a descoordenação institucional**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020, p. 14.

⁷² SOARES DE SÁ, Acácia Regina. O acordo de leniência: instrumento de efetividade da ação por ato de improbidade administrativa. **Revista de Doutrina Jurídica**, v. 113, n. 00, p. e022007, 2022, p. 5. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/> Acesso em: 18 jun. 2024.

administração pública estrangeira (art. 16, &10, LAC), desempenhou um papel de liderança na implementação da LAC. No total, foram celebrados 25 acordos de leniência, totalizando pouco mais de R\$ 18 bilhões de valores a serem pagos pelas empresas. Deste total, de acordo com o Painel de Acordos de Leniência da CGU, R\$ 8,6 bilhões já foram pagos⁷³.

Apesar dos desafios institucionais e culturais, a introdução desse mecanismo representou, para muitos, um avanço significativo na estratégia brasileira de enfrentamento à corrupção, na perspectiva importante de aperfeiçoar a coordenação entre os diversos órgãos envolvidos para garantir sua eficácia.

2.1 CONCEITO, NATUREZA E BASE LEGAL DO ACORDO

Como se sabe, o acordo de leniência é um instrumento jurídico, utilizado no enfrentamento à corrupção e a outras infrações contra a Administração Pública. Regulamentado pela citada Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, esse mecanismo permite que pessoas jurídicas colaboradoras obtenham benefícios em troca de sua cooperação para com as autoridades. De acordo com o art. 16 dessa lei, para que um acordo de leniência seja celebrado, a empresa deve admitir sua participação no ilícito, cessar completamente as práticas irregulares, cooperar plenamente com as investigações e fornecer informações e documentos que contribuam, de maneira efetiva, para a elucidação dos fatos.

As controvérsias no sistema anticorrupção brasileiro têm sido significativas desde a implementação da Lei nº 12.846, especialmente devido aos acordos de leniência celebrados desde então. Em grande parte, essas controvérsias têm origem em uma compreensão inadequada ou imprecisa da natureza jurídica desses acordos e terminam por gerar diversas manifestações, tanto da doutrina quanto de órgãos que compõem o sistema anticorrupção brasileiro. O TCU, por exemplo, por meio da Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018, estabeleceu que a celebração de acordos de leniência pelos órgãos e entidades da Administração Pública é um ato administrativo de sua competência, no que tange a verificar a legalidade, a legitimidade e a economia, segundo o art. 70 da Constituição⁷⁴. No entanto, mesmo com essas atribuições constitucionais, até o momento, esse órgão não se manifestou de forma semelhante em relação a outros tipos de acordos de leniência previstos na legislação brasileira.

⁷³ TOJAL, Sebastião Botto de Barros; COMPAGNO, José Francisco. A Lei Anticorrupção à luz das recomendações internacionais da OCDE: transparência dos acordos de leniência e mecanismos de denúncia. In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas**. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 41-63.

⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 83**, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 30 out. 2024.

Já a 5ª CCR do MPF, em suas atribuições relativas a esse acordo, entende que o acordo de leniência é de natureza dúplice:

O acordo de leniência é espécie de ato jurídico convencional, que, a um só tempo, com natureza dúplice, correlaciona uma técnica especial de investigação e um meio de defesa. Funda-se no reconhecimento e na confissão de práticas irregulares lesivas ao interesse público pela pessoa jurídica que delas se beneficiou e na cooperação voluntária de tal agente faltoso que, ao colaborar com o Estado, permite-lhe obter novas e relevantes informações e provas, com a correlata identificação de materialidade e autoria, atinentes a atos ilícitos cometidos, os quais podem ser sancionados, com reflexos em diferentes esferas de controle e responsabilização estatal⁷⁵.

Trata-se, para o MPF, de meio de investigação, mas também de instrumento de defesa. Ainda assim, alguns aspectos da natureza do acordo são protagonistas de discussões na doutrina, como a eventual discricionariedade na elaboração do pacto. O MPF, em seu guia da 5ª CCR, sobre a diferença entre acordo de leniência e colaboração premiada, declarou seu entendimento:

[...] ambos são novos institutos inseridos na disciplina da atividade punitiva penal e não penal do Estado, legalmente justificados em razão dos resultados perseguidos com a sua celebração, o que acentua o seu caráter pragmático em cada ramo jurídico. A celebração não é obrigatória, dependendo da avaliação detalhada ou circunstanciada dos elementos de prova já existentes ou colhidos na atividade investigativa estatal, o que descaracteriza direito subjetivo de investigados à sua formalização⁷⁶.

O Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou em decisão, entendendo que o Poder Judiciário não pode compelir o MP a celebrar acordos de colaboração premiada⁷⁷, justamente porque, segundo o colegiado, não haveria direito líquido e certo à celebração. Entende-se que essa regra, nos termos dessa decisão, pode ser também aplicável a acordos similares, como o de leniência.

Nota-se que a doutrina não é pacífica quanto ao assunto. Pereira⁷⁸, por exemplo, sustenta que se trata de um acordo considerado, primordialmente, um meio de prova, mas com característica contratual, na medida em que compromete os pactuantes ao cumprimento de boa-fé do que foi convencionado. No que diz respeito à vinculação ou discricionariedade, a doutrina também encontra divergência em relação ao entendimento do STF. Para autores como Zockun, trata-se de ato administrativo vinculado, já que o Poder Público não teria qualquer margem de liberdade para escolha sobre a celebração, o que torna o acordo um direito subjetivo, caso

⁷⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Guia Prático 5CCR**: acordos de leniência. 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/> Acesso em: 18 jun. 2024.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 35693-AgR/DF. 2019. **Informativo STF n. 942**, 27 a 31 maio 2019.

⁷⁸ PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). **Rev. Bras. de Infraestrutura – RBINF**, ano 5, n. 9, 2016, p. 88.

estejam presentes os requisitos necessários⁷⁹. No mesmo sentido, Sales e Bannwart Junior⁸⁰, ao demonstrarem que até mesmo nos acordos firmados em países de tradição *common law*, como nos Estados Unidos, entendem que houve uma diminuição da discricionariedade na firmação.

Para Fridriczewski, o acordo de leniência é uma ferramenta do Direito Sancionador aplicada de forma consensual, combinando características de atos administrativos com atos contratuais e os atributos de coercibilidade e de exequibilidade inerentes às sanções do Estado.

O acordo de leniência possui a natureza jurídica de ferramenta para a aplicação do Direito Sancionador, alcançado de forma consensual, sendo que o resultado do procedimento administrativo consensual ou negociado – o instrumento de leniência assinado entre o Estado e o infrator – nada mais é do que uma **manifestação sancionadora do Estado – um ato administrativo** – construído, precisamente, de forma consensual e bilateral, mas coberto pelos atributos de coercibilidade e exequibilidade, inerentes a todas as manifestações sancionadoras do Estado⁸¹.

Com efeito, neste trabalho, entende-se ser razoável a definição de sua natureza como descrita pelo MPF, com a necessária discordância de ser o acordo um ato discricionário. Isso, porque a vinculação gera maior segurança para o instrumento e para os celebrantes.

A legislação prevê que a empresa celebrante do acordo deve ser a primeira a se manifestar em relação ao ilícito investigado, e que essa colaboração deve ser espontânea e anterior ao início de uma ação penal ou administrativa (Lei nº 12.846/2013, art. 16, § 1º). Em contrapartida, a pessoa jurídica signatária pode obter benefícios, como a isenção ou a redução de até dois terços da multa aplicável e a possibilidade de não serem aplicadas sanções restritivas de direito (Lei nº 12.846/2013, art. 16, § 2º).

O ambiente corporativo reagiu rápida e fortemente à promulgação da LAC. Esta reação foi também significativamente impulsionada pela Operação Lava Jato, que, devido a sua grande publicidade, colocou o tema do combate à corrupção como prioridade na agenda de dirigentes e órgãos de governança a partir de 2014. [...] Nos últimos anos, a Controladoria-Geral da União, órgão responsável por celebrar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal e no caso de atos lesivos contra a administração pública estrangeira (art. 16, &10, LAC), desempenhou um papel de liderança na implementação da LAC. No total, foram celebrados 25 acordos de leniência, totalizando pouco mais de R\$ 18 bilhões de valores a serem pagos pelas empresas. Deste total, de acordo com o Painel de Acordos de Leniência da CGU, R\$ 8,6 bilhões já foram pagos⁸².

⁷⁹ ZOCKUN, Maurício. Vinculação e discricionariedade no acordo de leniência. **Revista Direito do Estado**, n. 142, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/> Acesso em: 30 out. 2024.

⁸⁰ SALES, Marlon Roberth; BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. O acordo de leniência: uma análise de sua compatibilidade constitucional e legitimidade. **Revista do Direito Público**, v.10, n.3, p.31-50, 2015, p. 35.

⁸¹ FRIDRICZEWSKI, Vanir. Lei Anticorrupção e cooperação interinstitucional: no que ainda precisamos avançar? In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas**. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 121-139.

⁸² FRANCE, Guilherme; COMPAGNO, José Francisco. A lei anticorrupção à luz das recomendações internacionais da OCDE: transparência dos acordos de leniência e mecanismos de denúncia. In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas**. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 23-37.

A aplicação do acordo de leniência no Brasil tem sido objeto de diversas decisões judiciais, o que reforça sua importância no enfrentamento à corrupção. Na Questão de Ordem na Petição, Pet 7074 AgR, Relato: Min. Edson Fachin, julgada em 22/06/2017, o STF reconheceu a validade desses acordos como instrumento de política criminal. Em decisão histórica, no âmbito da Operação Lava Jato, essa corte reafirmou a legitimidade deles, ressaltando a importância da colaboração das empresas para a identificação e consequente punição dos envolvidos em esquemas de corrupção.

Outro exemplo significativo é a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que utiliza o acordo de leniência como ferramenta para investigar e punir infrações à ordem econômica. De acordo com a Lei nº 12.529/2011, o CADE pode celebrar acordos de leniência com empresas que cooperem nas investigações de cartéis e de outras práticas anticompetitivas, proporcionando benefícios semelhantes aos previstos na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.529/2011, art. 86).

A normatização do programa de leniência nesse contexto concorrencial baseia-se em alguns pilares fundamentais: obrigação do signatário confessar os atos ilícitos; condição de que apenas uma leniência seja concedida por infração, aumentando a incerteza entre os membros do cartel e acelerando a decisão de denunciar a conduta; necessidade de contribuição efetiva com provas que auxiliem na condenação de outros envolvidos. Adicionalmente, o princípio legal é de que a entidade responsável pela defesa da concorrência só celebre acordos de leniência para infrações que desconhecia ou para as quais não tinha provas suficientes para condenação⁸³.

Ainda: a legislação brasileira de defesa da concorrência estabelece que os acordos de leniência também têm efeitos na esfera penal, impedindo o oferecimento de denúncia, uma vez que a organização de cartéis é crime contra a ordem econômica.

Nesse caso, o acordo de leniência poderia competir com instrumento de outro instituto do Direito antitruste: o termo de compromisso de cessação de prática (TCC). Esses acordos administrativos obrigam a parte a cessar a conduta investigada e a entidade de defesa da concorrência se abstém de impor sanções e reconhecer a existência do ilícito⁸⁴.

Em tese, a convivência entre leniência e TCC seria problemática nos casos de cartéis. Um agente econômico, ao optar pelo TCC, não precisaria confessar nem delatar outros participantes, o que torna essa opção mais atraente. Mas para resolver essa questão, a Lei nº

⁸³ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; CANETTI, Rafaela Coutinho. Acordos de leniência brasileiros nos casos de fraudes em licitação. **Revista da AGU**, v. 17, n. 04, 2018, p. 279.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 280.

10.149/2000 criou o programa de leniência e proibiu a celebração de TCCs relacionados a cartéis. O intuito é permitir que os acordos de leniência sejam a única alternativa viável para as empresas envolvidas nesses delitos⁸⁵.

Para além do campo licitatório e concorrencial, a CGU também desempenha um papel crucial na supervisão e na implementação dos acordos de leniência. A Instrução Normativa CGU nº 2/2015 regulamenta os procedimentos para a celebração desses acordos, detalhando os requisitos e as condições a serem cumpridos pelas empresas colaboradoras.

Uma vez que o MPF desempenha um dos papéis de protagonistas na implementação dos programas de leniência, a 5ª CCR (Enfrentamento à Corrupção) elaborou, em 2017, um guia de auxílio aos membros envolvidos na formalização do acordo, conforme as diretrizes estabelecidas pela Orientação nº. 7/2017⁸⁶.

A propósito, apenas a título de esclarecimento, a palavra leniência significa (do latim *lenitate*) brandura ou mansidão. O objetivo do instituto do acordo de leniência é exigir compromisso e responsabilidade das empresas que, de maneira voluntária, se dispõem a interromper sua participação em práticas ilegais e a implementar medidas para conduzir suas atividades de forma ética e sustentável, atendendo à sua função social.

Assim, sobre o instituto, no âmbito de seu conceito, em diferentes momentos e procedimentos o MPF se manifestou a respeito de características essenciais a ele, conforme se transcreve:

Acordo de leniência é, antes de mais nada, instrumento de investigação. Quando celebrados, devem ficar evidenciados quais os benefícios para investigação, e em quais esferas de responsabilização.

Os acordos de leniência, e, no crime, as colaborações premiadas são instrumentos fundamentais às investigações de atos ilícitos praticados por organizações complexas e criminosas. São instrumentos fundamentais à desarticulação de organizações.

As disposições da nova Lei 12.846, de 2013, compõem um microsistema sancionatório estabelecendo o acordo de leniência como ferramenta de solução extrajudicial no campo da responsabilização de índole civil, na linha do que já prevê a Lei 12.850, de agosto de 2013, na esfera penal”, sendo indiscutível, de outra parte, “a legitimidade do Ministério Público para celebrar termos de ajustamento de conduta, nos termos do artigo 5º, §6º, da Lei 7.347, de 1985.

O sentido e o alcance da leniência, contudo, não se esgotam tão somente em oferta de benefícios à pessoa jurídica que, após corromper, coopera. Trata-se, em sua essência, de instituto de corte duplice. 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, embora iniciada, mas durante seu curso, traga relevantes e inéditas informações sobre práticas delitivas, sua autoria e materialidade, além da indicação de meios probatórios. Justifica-se francamente na constatação pragmática e simples de que, muitas vezes, o desbaratamento de delitos

⁸⁵ Ibidem, p. 280.

⁸⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. **Guia Prático 5CCR**: acordos de leniência. 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

organizacionais é tarefa complexa, que envolve a custosa e improvável identificação de atuação ilícita coordenada e organizada, com liame de confiança e sigilo entre os perpetradores. Ou seja, o instrumento de consensualidade encerrado no acordo de leniência é algo mais que uma simples confissão, já que exige entrega, sem reserva mental, de dados mais amplos e sensíveis sobre condutas de terceiros, além da própria, bem como indicação e fornecimento de provas e de caminhos probatórios, e, por isso mesmo, pode ensejar significativas mitigações das penas ou, em casos isolados, sua remissão total⁸⁷.

No bojo desses aspectos caracterizadores do instituto, em contrapartida, juntamente com a colaboração eficaz que permita identificar outros envolvidos na infração e obter rapidamente informações e documentos que comprovem o delito em investigação, a empresa recebe o benefício da mitigação das sanções⁸⁸.

As disposições da Lei nº. 12.846/2013, conforme já destacado, em conjunto com outros instrumentos, constituem um microssistema sancionatório específico que estabelece o acordo de leniência como instrumento de solução extrajudicial no âmbito da responsabilização civil, em consonância com o que já prevê a Lei nº. 12.850/ 2013, na esfera penal. Não obstante, a leitura do art. 5º, §6º, da Lei nº. 7.347/1985 demonstra ser irreversível a legitimidade do MP para celebrar termos de ajustamento de conduta, conforme esse artigo.

O sentido e o alcance da leniência, entretanto, como já apontado, não se limitam à concessão de benefícios à pessoa jurídica que, após cometer corrupção, decide cooperar. Essencialmente, trata-se de um instituto de natureza dual⁸⁹. Dessa forma, ele permite que o Estado aproveite a colaboração ativa, livre e voluntária do infrator que, antes do início de uma investigação ou durante seu curso, fornece informações relevantes e inéditas sobre práticas delitivas, sobre seus autores e sobre a materialidade dos atos, indicando meios de prova. Essa técnica se justifica pela constatação de que dismantelar delitos organizacionais é uma tarefa complexa, porque envolve a difícil e custosa identificação de ações ilícitas coordenadas, com vínculos de confiança e de sigilo entre os perpetradores.

Para tal, o acordo de leniência vai além de uma simples confissão; exige a entrega, sem reservas, de dados amplos e sensíveis sobre as condutas de terceiros e sobre a própria atuação; a indicação e o fornecimento de provas e de meios de obtê-las.

No que tange à legitimidade e à competência desse instrumento, alguns elementos devem ser considerados. O entendimento do MPF, segundo a Orientação nº. 7/2017, é de que a formulação do acordo deve ser realizada por mais de um membro e que, de preferência, eles

⁸⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. **Guia Prático 5CCR: acordos de leniência**. 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/> Acesso em: 18 jun. 2024

⁸⁸ SANTOS, Kleber Bispo dos. **Acordo de leniência na lei de improbidade administrativa e na lei anticorrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2018, p. 85.

⁸⁹ SANTOS, Kleber Bispo dos. **Acordo de leniência na lei de improbidade administrativa e na lei anticorrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2018, p. 85-86.

tenham campos de atuação distintas, um atua no âmbito criminal, e outro no campo da improbidade administrativa, por exemplo. Também é evidente que se as negociações forem conduzidas em conjunto com outros órgãos, como o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, a Advocacia-Geral da União, o CADE e o TCU, os acordos devem ser formalizados⁹⁰ em documentos separados, de modo a permitir o encaminhamento aos respectivos órgãos de controle⁹¹.

Já quanto às sanções, entende a 5ª CCR⁹² que é fundamental observar o princípio da proporcionalidade na estipulação de multas, nas sanções e em relação aos valores pagos como antecipação de reparação de danos. Deve-se considerar o benefício trazido pela investigação em relação às vantagens concedidas à empresa colaboradora, equilibrando os ganhos para a apuração dos fatos com as recompensas oferecidas pela cooperação.

De igual modo, a coleta de valores deve levar em conta as normas e a responsabilidade fiscal, sem previsão de aplicação ou de investimento nos órgãos da Administração Pública. O valor arrecadado deverá ser considerado uma antecipação de pagamentos, sem quitação pelos danos ou prejuízos causados. Os agentes devem recusar um negociador e solicitar a indicação de outro, caso se sintam desconfortáveis ou em risco moral com o negociador indicado pela empresa colaboradora. Ademais, a negociação deve, sempre que possível, incluir discussões sobre a prática de corrupção transnacional⁹³.

Em termos de processo, de início, não há que se falar em acordo sem manifestação de interesse da parte, o que pode ocorrer de modo pessoal, com o indivíduo devidamente acompanhado por advogado, ou por meio de petição escrita. Sobre as etapas que compõem a devida realização do acordo de leniência, afirma-se:

1) Entende o MPF⁹⁴ que, na primeira fase, a partir da manifestação inicial, parte-se para a realização das conversas introdutórias a respeito dos fatos e das provas que podem ser apresentadas. Essa avaliação definirá a necessidade e a oportunidade do acordo para as devidas

⁹⁰ Os requisitos mínimos para a celebração de um acordo de leniência incluem cláusulas fundamentais, como a base jurídica (que abrange dispositivos da Constituição Federal, legislações nacionais e convenções internacionais), a descrição das partes envolvidas, a demonstração do interesse público, o objeto do acordo, as obrigações da empresa colaboradora e os compromissos assumidos pelo Ministério Público Federal (MPF). Também são necessários aspectos relacionados à adesão e compartilhamento de provas, cooperação com autoridades estrangeiras, alienação de ativos, sigilo, renúncia a garantias contra autoincriminação e ao direito ao silêncio, além de disposições sobre rescisão e sua homologação pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (5ª CCR).

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*.

investigações. Sem esses requisitos, dar-se-á o indeferimento sumário. Com eles, ocorrerá a assinatura de termo de confidencialidade.

2) Na segunda fase, é possível a comunicação e o auxílio da 5ª CCR. Caso o acordo de leniência esteja relacionado a outros acordos, como a colaboração premiada com pessoas naturais, a celebração dos negócios deve ser concomitante. Em anexo, para cada fato típico descrito com suas circunstâncias, a parte interessada em acordar deve apresentar as provas e os elementos de corroboração que estiverem a seu alcance. Segundo entende o MPF, há possibilidade de complementação dos anexos⁹⁵. A segunda fase se encerra depois que os anexos são considerados adequados ou aproveitáveis. Daí procede-se à negociação dos valores de multas, das antecipações para reparação de danos e outras sanções, assegurando-se sempre a proporcionalidade entre os benefícios proporcionados à investigação e as vantagens oferecidas à empresa colaboradora.

3) Na terceira fase, há a elaboração de minuta do instrumento de acordo, observando-se as cláusulas mínimas já mencionadas, previstas no item 07, do Estudo Técnico 01/2017. Em caso de frustração, põe-se fim ao acordo. Caso as negociações ocorram e sejam realizadas em conjunto com outros órgãos (CGU e AGU, por exemplo), os acordos devem ser lavrados em diferentes instrumentos, como já dito⁹⁶. O acordo devidamente assinado deve ser encaminhado à 5ª CCR.

4) Na quarta fase, o acordo de leniência envolve uma série de etapas: a) após a análise e a eventual distribuição ao titular, a 5ª CCR oferece suporte durante a fase de análise para homologação do acordo. Aí, são discutidos e deliberados os termos do acordo em uma sessão de coordenação, são elaborados votos e tomadas decisões consideradas fundamentais. Pode haver necessidade de esclarecimentos adicionais ou de diligências para garantir que todas as questões pertinentes sejam abordadas de maneira completa e transparente. Após a análise e a deliberação, dá-se a homologação do acordo, seguida da publicação de um extrato que resume os principais pontos acordados⁹⁷.

Finalmente, os autos do processo são devolvidos à origem, e o procedimento administrativo de acompanhamento tem continuidade até que todos os pagamentos acordados sejam concluídos ou quaisquer ações cíveis relacionadas sejam finalizadas.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

2.2 FINALIDADE DO ACORDO E REPARAÇÃO DO DANO

A compreensão da finalidade do acordo de leniência implica distinguir seu escopo do de outros instrumentos negociais igualmente importantes: o termo de ajustamento de conduta e a colaboração premiada.

O termo de ajustamento de conduta (TAC), tal qual o acordo de leniência, representa uma solução consensual para resolver irregularidades. Ele abarca pessoas jurídicas, mas é estabelecido pelo art. 5º, §6º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985). Nesse instrumento, órgãos públicos legitimados podem obter, dos envolvidos, o compromisso de ajustar sua conduta às exigências legais por meio da exigência de condições.

Essencialmente, o TAC visa alinhar a conduta das entidades investigadas, fora do ambiente judicial, por meio de normas legais, permitindo a aplicação de medidas coercitivas, como: obrigações de fazer, de não fazer e sanções pecuniárias, reconhecidas como título executivo extrajudicial, nos termos do art. 784, inciso XII do Código de Processo Civil.

Por sua vez, conforme leciona Santos⁹⁸, o acordo de leniência é especialmente estabelecido na área de preservação da integridade administrativa, um bem jurídico coletivo, regulado pelo art. 16 da Lei nº 12.846/2013, a Lei Anticorrupção. É firmado sempre com as empresas responsáveis por infrações previstas nessa lei e que cooperarem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo (no âmbito do inquérito civil público). Nos termos da legislação, essa cooperação deve necessariamente resultar em: 1) identificação dos demais envolvidos na infração, quando aplicável; 2) rápida obtenção de informações e de documentos que confirmem o ilícito em questão.

O acordo de leniência abarca, assim, a possibilidade legal de dispensa e a redução das penalidades legais. No contexto da Lei Anticorrupção, conforme o art. 16, § 2º, a celebração do acordo de colaboração dispensa a pessoa jurídica das sanções descritas: no inciso II do art. 6º, a publicação extraordinária da decisão condenatória, e no inciso IV do art. 19, a suspensão de direitos. Também reduz, em até dois terços, o valor da multa aplicável, conforme inciso I do art. 6º. Já a colaboração premiada é um acordo diferente dos mencionados. Para Renato Brasileiro⁹⁹, trata-se de uma

[...] técnica especial de investigação por meio da qual o coautor ou partícipe da infração penal, além de além de confessar seu envolvimento no fato delituoso, fornece aos órgãos responsáveis pela persecução penal informações objetivamente eficazes

⁹⁸ SANTOS, Kleber Bispo dos. **Acordo de leniência na lei de improbidade administrativa e na lei anticorrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2018, p. 86-87.

⁹⁹ LIMA, Renato Brasileiro. **Legislação Especial Criminal Comentada**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 520.

para a consecução de um dos objetivos previstos em lei, recebendo, em contrapartida, determinado prêmio legal.

Trata-se, portanto, de instituto específico do Direito Penal, segundo o estabelecido no art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.850/2013, que regula a investigação criminal e os métodos de obtenção de evidências, em casos envolvendo organizações criminosas. A colaboração pode resultar em um ou mais dos seguintes desdobramentos: identificação dos demais coautores e de participantes da organização criminosa e conhecimento das infrações penais por eles cometidas; revelação da estrutura hierárquica da organização criminosa e da divisão de responsabilidades dentro dela; prevenção de novos crimes derivados das atividades da organização; recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização; localização de eventuais vítimas e preservação de sua integridade física.

O acordo de leniência é, portanto, um meio de encurtar as investigações e obter provas e informações sobre as infrações, características ou consequências que estão relacionadas com os requisitos e objetivos da ferramenta. Estes, ao que parece, são aspectos ou exigências que estão entrelaçados com sua natureza jurídica, mas não são confundidos com ela¹⁰⁰.

Uma diferença fundamental reside no fato de que os acordos de colaboração premiada devem ser homologados judicialmente, como determina o art. 4º da Lei nº. 12.850/2013. Já os acordos de leniência são celebrados durante a atividade extrajudicial civil e estão sujeitos, unicamente, à homologação perante a 5ª CCR do MPF. As atribuições específicas dessa Câmara estão estabelecidas no art. 2º, §5º da Resolução CSMPF nº 20, de 6 de fevereiro de 1996. O regimento interno desse importante colegiado foi aprovado pela Resolução CSMPF nº 102, de 2 de fevereiro de 2010¹⁰¹.

Ainda no que tange à finalidade do acordo de leniência, há diferença entre os acordos celebrados no âmbito da Lei nº 12.846/2013, da Lei nº 8.429/1992 e o previsto na Lei nº 12.529/2011, que estabelece o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, no âmbito do qual o CADE atua (art. 3º).

Essa última Lei institui o programa de leniência nos arts. 86 e 87. As violações administrativas estão delineadas nos arts. 31 a 36, sendo particularmente relevante a prática de acordos, de combinações, de manipulações ou de ajustes de preços, de condições, de vantagens ou de abstenção em licitações públicas, como dispõe o art. 36, § 3º, inciso I, alínea d.

¹⁰⁰ FRIDRICZEWSKI, Vanir. Lei Anticorrupção e cooperação interinstitucional: no que ainda precisamos avançar? In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (coord.). Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Fórum, 2023, p. 121-139.

¹⁰¹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Guia Prático 5CCR: acordos de leniência**. 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/> Acesso em: 18 jun. 2024.

A Lei Anticorrupção também tipifica esses mesmos fatos em seu inciso IV. Comparativamente, observa-se que o art. 16 da LAC parece ter sido inspirado na regulamentação da Lei Antitruste que, no entanto, explicitamente permite a celebração de acordos com pessoas físicas e abrange uma ampla gama de situações factuais, inclusive com previsão da chamada “leniência plus” – revelação de outra infração não previamente conhecida pelo CADE. Com ambas as leis incidindo sobre os mesmos fatos, cada uma busca proteger um bem jurídico específico. A LAC visa diretamente à integridade da administração nacional e estrangeira, enquanto a Lei Antitruste busca proteger a livre iniciativa, a concorrência justa, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e a repressão ao abuso do poder econômico (art. 1º). Em casos de sobreposição legal, o MPF também atua para coordenar interinstitucionalmente (MPF, CGU/AGU e/ou CADE), de forma a garantir a segurança jurídica dos colaboradores, o princípio da proporcionalidade e a concretização do interesse público no caso específico¹⁰².

No CADE, o MPF tem uma representação específica. De acordo com o art. 20 da Lei nº 12.529/2011, o Procurador-Geral da República, após consulta ao Conselho Superior do MPF, designa um membro desse órgão para, de ofício ou mediante requerimento do Conselheiro-Relator, para emitir parecer nos processos administrativos que visam impor sanções por violações à ordem econômica. Com base nessa prerrogativa legal e considerando as implicações criminais e cíveis dos acordos de leniência, o MPF tem desempenhado um papel fundamental na intervenção regular nos acordos de leniência celebrados no âmbito do CADE, no contexto sancionatório da proteção da integridade¹⁰³.

Feita essa diferenciação, é preciso que se veja a possibilidade de vinculação do Poder Executivo da União com os órgãos que tratam do acordo de leniência, a fim de evitar sobreposições que possam comprometer os resultados e, em última instância, a ação estatal.

Para a 5ª CCR, adota-se a ideia de transversalidade como um requisito essencial de existência do próprio acordo, seja ele celebrado pelo MPF ou por outros órgãos. Nesse contexto, estabelece a Nota técnica nº 1/2017¹⁰⁴:

A inserção de instrumentos de consensualidade no direito sancionador implica a adoção de novas posturas interpretativas na aplicação de leis punitivas sob a égide constitucional. A ordem é promover a harmonização entre dispositivos legais, para conferir racionalidade, coerência, razoabilidade e efetividade ao sistema jurídico como um todo. Este novo desenho do regime sancionatório enseja a alteração de standards na incidência da legislação afeta ao direito administrativo sancionador, seja *stricto sensu* (no processo administrativo), seja na via judicial (chamada na lei de

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem.

responsabilidade civil), de pessoas jurídicas, que devem se adequar aos pressupostos que fundamentam e justificam a solução negocial incentivada pelo ordenamento.

[...] Para atingir máxima utilidade e fornecer melhores resultados às partes, o instituto negocial depende da observância do que se denomina transversalidade em cada configuração concreta. Compreende-se por caráter transversal a heterogeneidade de situações jurídicas em que estão a pessoa jurídica infratora (parte disposta a colaborar) e o Poder Público (parte leniente). Em razão da existência e da autonomia dos sistemas de responsabilização, o Poder Público apresenta-se fragmentado, com órgãos e entidades diversas, com atribuições constitucionais e legais diferenciadas, que detêm pretensões sancionadoras distintas em razão dos mesmos atos ilícitos. No entanto, em situação diversa, do ponto de vista da pessoa jurídica infratora a realidade infracional é unitária, ainda que sujeita aos diferentes canais estatais de responsabilização. De um lado, fragmentação sancionatória; de outro, unidade da personificação jurídica afetada pelas diversas consequências sancionatórias. Para compatibilizá-la com a aludida fragmentação organizacional do Estado, no intuito de assegurar efetivo equilíbrio às posições de cada parte, há de se interpretar as diversas regras do microsistema para respeitar o princípio de que a leniência deve beneficiar, mas não prejudicar o colaborador, quando se compara sua situação posterior à leniência com aquela em que estaria caso não tivesse optado pelo acordo.

Dessa maneira, o MPF entende ser sua a competência para defender seus acordos de leniência perante o Poder Executivo da União, que também detém a autoridade para celebrar acordos por meio da CGU e da AGU. A menos que sejam negociados conjuntamente – o que implica aplicação dos princípios da boa-fé objetiva em favor do colaborador e restrição da atuação estatal –, o acordo de leniência do MPF não se vincula ao acordo de leniência da CGU-AGU¹⁰⁵. Diferente dessa perspectiva, porém, provas apresentadas ao MPF pelo leniente, se relacionadas aos mesmos atos ilícitos abrangidos pelo ajuste inicial, podem ser compartilhadas em acordos celebrados com a CGU/AGU. Em síntese, o acordo de leniência do MPF não pode ser usado para prejudicar uma pessoa jurídica colaboradora, com base nesse compartilhamento.

No que diz respeito à relação entre o instrumento e o TCU, o MPF tem promovido a colaboração interinstitucional no processo de celebração de acordos de leniência, levando em conta o controle externo exercido por aquele órgão sobre os eventos. Essa diretriz institucional é seguida tanto em casos exclusivamente de responsabilidade do MPF, quanto em situações conjuntas que envolvem o MPF e outras instituições (CGU/AGU, entidades da Administração Federal Indireta, CADE, CVM, Banco Central, entre outras)¹⁰⁶. No entanto, no exercício de sua atribuição finalística, os acordos de leniência firmados pelo MPF não estão sujeitos à fiscalização prévia, simultânea ou subsequente pelo TCU, conforme estabelece a Instrução Normativa Nº 83, de 12 de dezembro de 2018.

Em linhas gerais, o que se pode concluir é que a finalidade do acordo de leniência reside, primordialmente, na criação de um mecanismo de produção de provas no enfrentamento à corrupção, tendo em vista que o crescimento da complexidade e da sofisticação dos meios

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem.

utilizados na criminalidade tem revelado que o processo penal tradicional se tornou uma ferramenta morosa e, em determinados casos, pouco eficaz.

Sobre esse ponto, Canetti¹⁰⁷ explica que a finalidade do acordo é algo mais profundo: o objetivo do Estado é superar um obstáculo significativo na repressão a atividades ilícitas: a barreira da assimetria de informações. Há diferença entre o conhecimento detalhado que os infratores têm sobre suas próprias práticas ilícitas e o conhecimento do Estado para investigá-las e combatê-las. O acordo de leniência, nesse sentido, é uma ferramenta que busca reduzir essa distância, na medida em que permite ao Estado obter informações valiosas diretamente dos envolvidos, o que seria muito difícil de alcançar por outros meios.

A autora argumenta que a lógica e a justificativa pública dos ajustes integrativos ao processo administrativo sancionador são baseadas em vários fatores, sendo os principais: 1) as dificuldades que as agências de concorrência enfrentam ao exercer suas funções punitivas; 2) a complexidade das práticas atuais de conluio; 3) os efeitos que a leniência gera, não só como uma medida repressiva, mas também como ação preventiva contra futuras infrações¹⁰⁸.

Não obstante a finalidade apontada por Canetti, Luzardo Faria identifica três justificativas principais para o uso dos acordos de leniência, sendo elas: dificuldades operacionais enfrentadas pelas autoridades públicas na perseguição a infrações administrativas; complexidade das práticas ilícitas que geralmente justificam a utilização desse instrumento; resultados benéficos e mais eficientes que ele proporciona, ao fomentar tanto a função repressiva, quanto a preventiva das sanções administrativas¹⁰⁹.

Os argumentos a favor da adoção dos acordos de leniência são, principalmente, pragmáticos, tendo em vista seu foco na redução do tempo e dos recursos financeiros necessários para a investigação das infrações administrativas, o que é um benefício significativo para a Administração Pública.

Muito embora já tenha sido mencionado em apertada síntese, é preciso abordar o tema da reparação do dano, a começar com a menção importante de que o acordo de leniência não é considerado, no Brasil, uma modalidade de perdão, mas sim, um processo em que a empresa assume a responsabilidade por seus atos, comprometendo-se a reparar os danos causados por sua prática de condutas ilícitas.

¹⁰⁷ CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência**: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. 2018. 298 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 16.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 16.

¹⁰⁹ FARIA, Luzardo. Acordo de leniência e negociação da sanção administrativa: reflexões a partir da indisponibilidade do interesse público. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 13, p. 197-219, 2020.

Para Soares de Sá¹¹⁰, um dos principais argumentos a favor da celebração do acordo de leniência é a dificuldade de se efetivar a responsabilização das pessoas jurídicas. Avaliando seu custo-benefício, percebe-se que o acordo é mais eficiente em relação aos benefícios obtidos, especialmente aqueles relacionados à reparação dos danos ao erário. Ele se configura como um meio para viabilizar a concretização do interesse público, visto um de seus objetivos ser incentivar a responsabilização das pessoas jurídicas.

Contudo, alguns pontos não podem ser olvidados. Por exemplo: Soares de Sá¹¹¹ comenta que, segundo pesquisadores, o termo "negocia", utilizado na lei, não deve ser entendido como um meio de concessão de benefícios sem considerar os interesses públicos e sim, como uma ferramenta eficaz para reprimir condutas ilícitas. Isso significa que embora os acordos de leniência ofereçam a possibilidade de ser celebrados, os interesses públicos não podem ser negociados livremente, devendo sempre atender ao bem da coletividade. Portanto, o espaço de discricionariedade para celebrar esses acordos é limitado pela necessidade de avaliar o interesse público específico envolvido em cada caso.

Soares de Sá também se refere aos limites claros para a celebração de acordos no contexto público, devido aos interesses que precisam ser protegidos. Argumenta que a noção de interesse público não deve ser usada como escudo para a Administração Pública evitar o cumprimento dos valores fundamentais do ordenamento jurídico. Os acordos de leniência devem sempre respeitar e não comprometer os princípios e os valores essenciais da legalidade e da moralidade administrativa¹¹².

Ainda no que tange à reparação, há necessidade de delimitação clara de reparações específicas para atos específicos em acordos de leniência. A razão disso é o fato de se buscar garantir que os ressarcimentos sejam sempre proporcionais ao dano causado. Nesse sentido, deve-se sempre identificar claramente os danos causados por cada ato ilícito e as responsabilidades de cada parte envolvida, a fim de se assegurar que as reparações sejam precisas.

Evitar o excesso nas reparações é relevante para coibir o abuso e o enriquecimento ilícito do Estado nesse contexto. Como referido no decorrer do texto, em muitos casos, vem se buscando rediscutir o acordo com base em reparações ou em multas excedem o valor real do dano causado, o que resulta, inevitavelmente, em ganho indevido para o Estado. Situações como

¹¹⁰ SOARES DE SÁ, Acácia Regina. O acordo de leniência: instrumento de efetividade da ação por ato de improbidade administrativa. **Revista de Doutrina Jurídica**, v. 113, n. 00, p. e022007, 2022. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/> Acesso em: 18 jun. 2024, p. 5-6.

¹¹¹ Ibidem, p. 5.

¹¹² Ibidem, p. 5.

essas podem surgir se os valores das reparações forem calculados de maneira arbitrária ou desproporcional, às vezes até estipulados como forma de punição ou de espetáculo, a exemplo do que se discutiu no âmbito dos acordos da Odebrecht. O estabelecimento de reparações específicas para cada ato ilícito pode ajudar a prevenir esse problema e garantir que o Estado recupere apenas o necessário para cobrir o dano sofrido.

Nessa perspectiva, o acordo de leniência deve ser visto como uma promessa de redução de penalidades, condicionada aos resultados pactuados entre as partes envolvidas. Com efeito, ele pode trazer benefícios mútuos, proporcionando incentivos para a colaboração das empresas e, ao mesmo tempo, permitindo que o Estado obtenha informações determinantes para investigações e para as ações corretivas.

2.3 ACORDOS DE RELEVÂNCIA E QUESTÕES JURISPRUDENCIAIS

Os principais casos de acordo de leniência no Brasil têm sido amplamente destacados, em especial aqueles ocorridos no contexto da Operação Lava Jato, que revelou um esquema de corrupção envolvendo grandes empresas e figuras políticas proeminentes. Considera-se que esses acordos foram fundamentais para a investigação e para a recuperação de recursos desviados, como os acordos firmados com as empresas Odebrecht S.A., Andrade Gutierrez e MullenLowe/FCB Brasil¹¹³, casos mais notórios. Contudo, muitos desses acordos ainda estão sendo discutidos, o que inclui a possibilidade da respectiva revisão, frente a incertezas e a supostos abusos durante a pactuação.

No presente tópico, são apresentados alguns acordos de relevância no cenário nacional, verificando-se como a jurisprudência tem lidado com a questão.

O pacto firmado com a Odebrecht, parte da Operação Lava Jato, pode ser considerado um dos mais relevantes do mundo. A empresa, considerada então uma das maiores construtoras da América Latina, admitiu ter pagado mais de US\$ 1 bilhão em propinas a funcionários públicos, a políticos e a partidos de 12 países. O intuito foi garantir contratos de obras públicas, os quais foram feitos por meio de um esquema de corrupção que incluía a criação de empresas fantasmas e contas bancárias secretas¹¹⁴.

¹¹³ BRASIL Supremo Tribunal Federal. **STF suspende multas de R\$ 8,5 bilhões da antiga Odebrecht e autoriza a reavaliação do acordo de leniência da Operação Lava-Jato**. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

¹¹⁴ Ibidem.

A investigação desse grupo econômico começou em 2014 e foi conduzida por forças-tarefa do Brasil, dos Estados Unidos e da Suíça. Em 2016, as empresas Odebrecht e Braskem assinaram acordos de leniência no Brasil e também nos outros dois países, visando suspender as ações judiciais. O MPF considerou esses acordos entre os maiores realizados em toda a “história mundial” do enfrentamento à corrupção¹¹⁵.

Os acordos de leniência firmados com os Estados Unidos se deveram ao fato de que parte do dinheiro da propina paga pela Odebrecht foi movimentada através de bancos nesse país e destinada a projetos da empreiteira ali. Segundo Oliveira e Salomão, em sua reportagem no portal G1, o governo estadunidense suspeitava que cidadãos ou empresas dos EUA poderiam estar envolvidos em crimes relacionados aos acordos com a empresa brasileira. No caso da Suíça, grande parte das propinas foi transferida e movimentada em bancos suíços¹¹⁶.

A repercussão do caso foi tamanha que, após a assinatura dos acordos, o MPF, a Odebrecht e a Braskem divulgaram notas públicas. A primeira expressou profundo arrependimento por sua participação nos atos ilícitos que levaram ao acordo e pediu desculpas por violar seus próprios princípios, esclarecendo que continuará colaborando com as autoridades. A segunda reconheceu sua responsabilidade em relação aos atos de seus ex-integrantes e agentes e lamentou as condutas passadas¹¹⁷.

Em que pese a visibilidade dos acordos e as notas públicas das empresas, a celebração dos pactos foi questionada em juízo. O Min. Dias Toffoli, do STF, atendeu ao pedido do Grupo Odebrecht, sob a nova denominação Companhia Novonor S.A., e suspendeu a obrigação da empresa de pagar multas de R\$ 8,5 bilhões, oriundas do supracitado acordo estabelecido com o MPF no contexto da Operação Lava Jato. Após tal decisão, a empresa recebeu autorização para solicitar à Procuradoria-Geral da República (PGR), à CGU e à AGU uma revisão dos termos do acordo, buscando examinar eventuais irregularidades e abusos apontados pela Novonor no processo¹¹⁸. Na Petição 11.972/DF, de 2023, o relator, Min. Toffoli, ressaltou que a forma pela qual foi firmado o acordo não conferia verdadeiro consentimento à empresa:

No que se refere ao pedido de suspensão de todas as obrigações pecuniárias decorrentes do acordo de leniência com o MPF até que possa analisar os documentos mencionados no pedido de compartilhamento e promover sua revisão, repactuação ou

¹¹⁵ OLIVEIRA, Mariana; SALOMÃO, Lucas. **Odebrecht e Braskem assinam acordos de leniência com EUA e Suíça**, 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/> Acesso em: 31 out. 2024.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF suspende multas de R\$ 8,5 bilhões da antiga Odebrecht e autoriza a reavaliação do acordo de leniência da Operação Lava-Jato**. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

revalidação nas instâncias adequadas, ressaltando, que a declaração de vontade no acordo de leniência deve ser produto de uma escolha com liberdade¹¹⁹.

Ele então determinou a suspensão de todas as obrigações financeiras e os termos do acordo de leniência da empresa até que essa possa acessar completamente as informações obtidas na mencionada Operação *Spoofing*, que revelou possíveis conluíus entre o juiz responsável pelo processo e os promotores da Lava Jato. O relator também afirmou ser necessário dar à empresa a oportunidade de analisar essas informações, para verificar se realmente ocorreram ilegalidades no processo e permitir a reavaliação dos termos do acordo¹²⁰.

Em outro caso de relevância, outra gigante da construção civil, a Andrade Gutierrez, assinou um acordo de leniência com a MPF em janeiro de 2016 e com a CGU e a AGU em dezembro de 2018. A empresa confessou seu envolvimento em esquemas de corrupção e de formação de cartel em contratos com a Petrobras e com outras estatais. Em troca de sua colaboração, a Andrade Gutierrez comprometeu-se a pagar a multa de R\$ 1 bilhão. O acordo permitiu que a empresa continuasse a operar e a participar de licitações públicas, desde que implementasse um rigoroso programa de *compliance*. Na colaboração, a Andrade Gutierrez forneceu informações que podem ter ajudado a aprofundar as investigações da Operação Lava Jato e a identificar outros envolvidos nos esquemas de corrupção sob investigação¹²¹.

Esse caso também teve o pacto discutido na Suprema Corte. Em 2020, a Segunda Turma do STF julgou mandados de segurança apresentados por várias construtoras, entre elas a Andrade Gutierrez, em resposta a decisões do TCU que as declararam inidôneas para realizar contratos com a Administração Pública.

O Min. Gilmar Mendes, relator do caso, afirmou que o TCU não deveria impedir os acordos de leniência, pois tal impedimento prejudicaria a segurança jurídica e a confiança nos atos do Estado. Mendes defendeu a necessidade de uma atuação coordenada entre os órgãos públicos, com o objetivo de estimular a cooperação das empresas nas investigações. Ao mesmo tempo, asseguraram-se seu funcionamento, a reparação de danos causados e o pagamento das penalidades devidas¹²².

Um terceiro caso significativo foi o acordo firmado pelas agências de publicidade MullenLowe e FCB Brasil em 2017. Elas confessaram práticas ilícitas relacionadas a contratos

¹¹⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 11.972/DF**. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/>. Acesso em: 28 out. 2024, p. 55.

¹²⁰ Ibidem, p. 61.

¹²¹ MOTTA, Rayssa; NETTO, Paulo Roberto. **STF: Construtoras que fecharam acordo na Lava Jato poderão disputar licitações**. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **2ª Turma começa julgar sanções a construtoras por supostas fraudes em obras de Angra 3**. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 31 out. 2024.

de publicidade com órgãos públicos, incluindo o Ministério da Saúde e a Caixa Econômica Federal. O acordo global, que envolveu também autoridades dos Estados Unidos, resultou no pagamento de uma multa de R\$ 53 milhões¹²³.

Em seu aspecto positivo, esses acordos não apenas permitiram a recuperação de recursos públicos, como também ajudaram a desmontar complexas redes de corrupção que envolviam empresas privadas e agentes públicos. No entanto, sua implementação enfrentou desafios significativos, como a falta de coordenação entre as diferentes autoridades responsáveis por sua supervisão, incluindo o MPF, a CGU e o TCU.

A falta de coordenação institucional gerou insegurança jurídica para as empresas lenientes, que muitas vezes enfrentaram sanções de diferentes órgãos pelo mesmo ato ilícito. A ausência de uma clara harmonia nas atribuições e nos procedimentos das diversas entidades envolvidas comprometeu, em alguns casos, a eficácia dos acordos e a confiança das empresas na utilização desse instrumento¹²⁴.

A falta de comunicação entre os órgãos é, certamente, um grande problema na pactuação de acordos de leniência. Entretanto, conforme demonstrado no decorrer do trabalho, inúmeros requisitos merecem ser atendidos para que se possa falar em um acordo legítimo. Um desses requisitos é a voluntariedade.

A menção a tal exigência é destacada quando se analisa mais outro caso de relevância: o pacto firmado entre a empresa J&F e o MPF, que também foi suspenso pelo mesmo Min. Dias Toffoli, do STF.

O acordo de leniência da J&F, que se tornou conhecida com a visibilidade dada aos irmãos Joesley e Wesley Batista, foi firmado em 2017, no âmbito da Operação *Greenfield*, que investigava fraudes em investimentos capitaneados por fundos de pensão de estatais. A empresa, após a pactuação, comprometeu-se a pagar R\$ 10,3 bilhões, divididos entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a União, a Fundação dos Economistas Federais (Funcef), a Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros) e a Caixa Econômica Federal, além de duas cotas de R\$ 500 milhões para a Caixa Econômica Federal e para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)¹²⁵.

¹²³ BRASIL. Controladoria Geral da União. **CGU e AGU assinam acordo de leniência com as agências MullenLowe e FCB Brasil**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/> Acesso em: 17 jun. 2024.

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF suspende multas de R\$ 8,5 bilhões da antiga Odebrecht e autoriza a reavaliação do acordo de leniência da Operação Lava-Jato**. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/> Acesso em: 17 jun. 2024.

¹²⁵ RODRIGUES, Alex. **PGR pede reconsideração da suspensão de acordo de leniência da J&F**, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/> Acesso em: 30 out. 2024.

O caso da J&F se estacou por envolver um esquema de suborno no qual a empresa pagou milhões de dólares em propinas a funcionários públicos no Brasil para obter financiamentos e outros benefícios. Esse esquema não apenas foi responsável por afetar diretamente instituições públicas brasileiras, mas também por ter repercussões internacionais, já que a J&F utilizou bancos dos Estados Unidos para canalizar os pagamentos de propinas, como referido pelo *Office of Public Affairs*, do Departamento de Justiça estadunidense¹²⁶.

O acordo de leniência da J&F foi resultado de um processo detalhado de negociação entre a empresa e o MPF. Como parte do compromisso firmado, a corporação aceitou pagar uma multa significativa – um dos maiores valores em acordos desse tipo no Brasil – para encerrar uma investigação relacionada a práticas corruptas, especificamente a violações da Lei de Práticas Corruptas no Exterior (FCPA) dos Estados Unidos. Além do pagamento, o acordo incluiu o compromisso de cooperação contínua, exigindo que a empresa auxiliasse as autoridades em investigações futuras associadas ao caso.

A decisão de suspensão pelo STF, ainda que monocrática, foi motivada por uma solicitação da própria J&F para ter acesso aos materiais obtidos na também conhecida Operação *Spoofing*, que expôs conversas de autoridades no caso conhecido como "vaza jato". Além disso, a J&F pediu que fossem suspensas as obrigações financeiras impostas pelo acordo de leniência que havia firmado, argumentando ter sido vítima de excessos durante a Operação Lava Jato. Apontou relações questionáveis entre os procuradores envolvidos, os empresários e a organização Transparência Internacional¹²⁷.

De acordo com Rodrigues¹²⁸, os pedidos da J&F foram motivados pela mencionada decisão do Min. Dias Toffoli de 2023, relativa à invalidade das provas obtidas em acordos de leniência do Grupo Odebrecht/Novonor com o MPF, homologadas pelo então juiz Sergio Moro.

Na petição, a J&F alegou que os ataques conduzidos pelo Estado tinham como única finalidade forçar a assinatura de um acordo de leniência de grande porte, visando a uma repercussão midiática e ao pagamento de uma multa exorbitante. Segundo a empresa, os agentes públicos agiram de forma irresponsável e abusiva, por meio de operações sensacionalistas para atingir empresas de grande relevância, como a Eldorado. Também apresentaram acusações

¹²⁶ UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Office of Public affairs. **J&F Investimentos S.A.** Pleads Guilty and Agrees to Pay Over \$256 Million to Resolve Criminal Foreign Bribery Case, 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/> Acesso em: 30 out. 2024.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 11.972**, Distrito Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/> Acesso em: 28 out. 2024, p. 7-8.

¹²⁸ RODRIGUES, Alex. **PGR pede reconsideração da suspensão de acordo de leniência da J&F**, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br> Acesso em: 30 out. 2024.

infundadas à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o que teria prejudicado sua imagem e suas operações¹²⁹. Nas palavras do Ministro responsável pela decisão,

[...] diante das informações obtidas até o momento no âmbito da Operação Spoofing, no sentido de que teria havido conluio entre o juízo processante e o órgão de acusação para elaboração de cenário jurídico-processual-investigativo que conduziu os investigados à adoção de medidas que melhor conviesse a tais órgãos, e não à defesa em si, tenho que, a princípio, há, no mínimo, dúvida razoável sobre o requisito da voluntariedade da requerente ao firmar o acordo de leniência com o Ministério Público Federal que lhe impôs obrigações patrimoniais, o que justifica, por ora, a paralisação dos pagamentos, tal como requerido pela autora¹³⁰.

Como desdobramento do caso, houve apresentação de recurso pelo Procurador-Geral da República, Paulo Gonet, requerendo que o Min. Dias Toffoli reconsiderasse sua decisão de suspender o pagamento da multa da J&F no valor de R\$ 10,3 bilhões ou submetesse a apelação ao plenário do STF para julgamento. O procurador entende que o objetivo de invalidar os termos do acordo de leniência faz com que a empresa se esquive das obrigações financeiras assumidas em 2017 com o MPF. Segundo ele, a empresa não pode usar ilegalidades identificadas na Operação Lava Jato para evitar suas responsabilidades financeiras, uma vez que o acordo foi celebrado em um contexto diferente, no âmbito da Operação *Greenfield* (como referido), sem relação com as demais operações¹³¹.

Esse caso evidencia que, apesar da relevância das medidas consensuais, como o acordo de leniência, ainda há desafios a serem superados. Embora esses acordos sejam instrumentos incentivadores de cooperação e possibilitem a obtenção de provas, sua eficácia e segurança jurídica podem ser prejudicadas por falta de definições mais precisas e de parâmetros específicos de pactuação. Essa carência de regulamentação clara pode gerar insegurança tanto para as empresas, que buscam cooperar, quanto para as próprias autoridades envolvidas na negociação e fiscalização dos acordos. Desse modo, eventuais abusos podem servir de elementos desmotivadores de celebrações futuras.

Em resposta a esses desafios, foram propostas medidas para aprimorar a coordenação entre os órgãos de controle, visando garantir maior segurança jurídica e eficiência na realização dos acordos de leniência. Entre elas, destacam-se: a criação de mecanismos de consulta entre as entidades, acordos interagências e a formulação conjunta de políticas, além de uma maior centralização da coordenação pelo presidente da República.

¹²⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 11.972**, Distrito Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br> Acesso em: 28 out. 2024, p. 14.

¹³⁰ Ibidem, p. 63.

¹³¹ RODRIGUES, Alex. **PGR pede reconsideração da suspensão de acordo de leniência da J&F**, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/> Acesso em: 30 out. 2024.

Como visto, começa-se a compreender que diversos casos de acordo de leniência no Brasil têm desempenhado um papel crucial no enfrentamento à corrupção. Inclusive, foi considerável o auxílio na recuperação de recursos públicos e na responsabilização de outras empresas e indivíduos envolvidos em práticas ilícitas.

No entanto, a efetividade desses acordos depende da superação de alguns desafios institucionais e da implementação de estratégias de coordenação mais eficientes entre os órgãos responsáveis. Em especial, discute-se (no próximo capítulo) a possibilidade de revisão de tais acordos, justamente para que haja maior garantia de segurança e de efetividade na celebração.

No entanto, embora se possa confirmar, em termos gerais, a eficiência e a eficácia desses contratos em relação às respectivas finalidades, ao que indicam os exemplos citados, há falhas em sua efetividade.

3 REVISÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA

Consoante discutido, pelas definições da natureza jurídica do acordo de leniência, entende-se que ele é tanto como um acordo bilateral (entre uma pessoa jurídica de direito privado e o Estado), como uma ferramenta para obtenção de prova. Tal natureza dupla serve para facilitar o processo investigativo no âmbito da Administração Pública e também para encurtar e mitigar o agir do Direito Administrativo sancionador.

Certamente, para que seja justificada a natureza de acordo bilateral, a Lei Anticorrupção, no citado art. 16, estabelece: 1) o reconhecimento de participação no ilícito; 2) o fim das práticas irregulares; 3) a cooperação plena com as investigações; 4) o fornecimento das informações necessárias para o devido solucionamento do fato. Em caso de sujeição aos termos, a pessoa jurídica pode receber redução de até dois terços da multa que seria eventualmente aplicada ou até mesmo sua isenção, bem como a não aplicação de penas restritivas de direito, previstas no art. 16, §2º da Lei nº 12.846/2013.

O cenário jurídico atual confere tamanha importância ao acordo de leniência que o próprio STF, como ressaltado, reconheceu a validade desse negócio jurídico como instrumento de política criminal. Porém, o que pode ser considerada uma política criminal?

De acordo com Marcelo Ramos¹³², ao mesmo tempo que o termo “política criminal” tem sido amplamente utilizado tem também carregado bastante imprecisão. Sua utilização em diferentes contextos é algo que, segundo o autor, prejudica a verdadeira compreensão dele e o reconhecimento de seu papel nas ciências criminais.

Embora discorrer sobre política criminal na perspectiva do STF, por um lado, fuja ao escopo deste estudo, por outro, é necessário apresentar uma noção válida sobre ela, para melhor se compreender a importância dada ao acordo de leniência.

De início, em termos gerais, a política criminal pode ser vista como uma relação de interdisciplinaridade entre os saberes concernentes às ciências criminais, com a finalidade de construir soluções verdadeiras para o fenômeno da criminalidade, reprimindo ou prevenindo, com base no desenvolvimento teórico da ciência penal e nos resultados empíricos resultantes das pesquisas criminológicas¹³³.

¹³² RAMOS, Marcelo Buttelli. Política (pública) criminal, ciência do direito penal e criminologias: aportes para uma construtiva relação de interdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 13, n. 1. p. 271-291, 2023, p. 273.

¹³³ RAMOS, Marcelo Buttelli. Política (pública) criminal, ciência do direito penal e criminologias: aportes para uma construtiva relação de interdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 13, n. 1. p. 271-291, 2023, p. 287-288.

Nessa perspectiva, o STF reconhece o acordo de leniência como uma ferramenta crucial de política criminal por várias razões: primeiramente, ele facilita a investigação e a elucidação de ilícitos complexos, permitindo que empresas envolvidas em práticas irregulares colaborem com as autoridades, ao fornecerem informações e provas consideradas essenciais ao caso. Isso não só acelera o processo investigativo, reduzindo custos e tempo, mas também desmonta redes criminosas, especialmente em casos de corrupção envolvendo grandes organizações criminosas – reforça-se, por sua importância.

Além disso, o acordo de leniência é útil para eventos futuros, já que ajuda a prevenir novos atos ilícitos, ao incentivar a implementação de programas de integridade e de *compliance* nas empresas colaboradoras. Essa relação entre repressão e prevenção é um dos pilares da política criminal, que busca não apenas reprimir, mas também evitar a ocorrência de novas condutas típicas.

O STF também destaca a importância da cooperação entre diferentes órgãos de enfrentamento à corrupção, como a CGU, o MPF e o TCU. Essa colaboração interinstitucional é fundamental para o sucesso dos acordos de leniência, alinhando-se aos objetivos da política criminal, consoante demonstrado por Ramos¹³⁴.

A possibilidade de revisão do acordo de leniência pode ser vista, nesse contexto, como um instrumento relevante às finalidades de política criminal no cenário nacional. A revisão permite que os acordos sejam ajustados para garantir que continuem eficazes e proporcionais ao longo do tempo, mantendo-se alinhados ao interesse público.

Questiona-se, neste momento, se a revisão dos acordos de leniência pode aumentar a segurança jurídica e a confiança das empresas no processo, podendo culminar em mais colaborações futuras. Como instrumento jurídico consensual, voltado a um fim específico – o encerramento de atos ilícitos –, também é essencial que não haja vícios ou irregularidades no processo de sua realização, motivo pelo qual se averigua a possibilidade ou não de revisão de tal acordo.

3.1 A ADPF 1.051/DF E A PERSPECTIVA DE JULGAMENTO

Como referido, não apenas o Brasil, mas boa parte dos países do Ocidente tem buscado alternativas para a onerosa e não tão mais eficiente forma de persecução de ilícitos. Os

¹³⁴ Ibidem, p. 288.

programas de leniência surgem nesse cenário como uma das alternativas possíveis à implementação do Direito puramente sancionatório.

De modo geral, instrumentos colaborativos, muito embora possam substituir o processo e eventuais condenações administrativas ou criminais, não enfraquecem o exercício do poder de punir e de fiscalizar por parte do Estado. Pelo contrário, a colaboração por meio dessas ferramentas deve sempre incluir informações importantes que possam auxiliar a identificação de outros sujeitos envolvidos em atividades ilícitas, o ressarcimento ao erário de valores subtraídos e outras condutas que visam privilegiar e proteger o interesse público.

Não obstante, no caso específico do acordo de leniência, esse ainda oferece e incentiva a autorregulação para a atuação de pessoas jurídicas de Direito Privado, conforme os ditames constitucionais. Conforme sustentam Sampaio e Canetti¹³⁵,

A proposta, ao menos a partir de seus delineamentos teóricos, é perspicaz: o acordo de leniência busca incentivar a delação de comportamentos ilícitos por parte das pessoas potencialmente responsáveis, com vistas a impor uma situação de “dilema do prisioneiro” aos agentes delitivos em que a colaboração com as autoridades será a estratégia com maior payoff. De um lado, o instrumento se presta ao fornecimento de benefícios ao celebrante do acordo, na medida em que mitiga os efeitos das sanções aplicáveis. De outro, oferece ao poder público maiores subsídios para a apuração das infrações e persecução de outras pessoas envolvidas, com menores custos à Administração Pública, já que as informações seriam oferecidas às autoridades pela beneficiária.

Com base no que foi exposto pelas autoras, percebe-se que o acordo de leniência busca criar uma situação para as empresas que seja mais benéfica do que a continuidade do delito. Esse tipo de acordo é implementado em inúmeros países (como ressaltado) e, no Brasil, sua previsão ocorre em mais de um instrumento, em todos eles com algumas características em comum, como o claro benefício ao sujeito acordante por meio de incentivos e benefícios que desincentivam a realização de condutas ilícitas.

Ainda assim, é importante que os diferentes programas previstos em diversos pontos do ordenamento jurídico tenham coerência interna, seja no campo administrativo, seja no penal. Do contrário, aumenta-se a insegurança jurídica e, conseqüentemente, o desincentivo à realização do pacto.

No que diz respeito à Lei Anticorrupção, desde o momento inicial de sua vigência, há discussões quanto a sua aplicação, devido a fatores internos e externos, tendo em vista o eventual conflito com legislações vigentes.

Discutir essas dificuldades na aplicação do acordo de leniência é crucial, tendo em vista que questões de extrema relevância devem ser sanadas para se poder afirmar que há prevalência

¹³⁵ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; CANETTI, Rafaela Coutinho. Conflitos nos programas de acordos de leniência brasileiros nos casos de fraudes em licitação. **Revista da AGU**, v. 17, n. 4, p. 278-292, 2015, p. 290.

do interesse público. O que se pretende, com o presente trabalho, não é, contudo, discorrer sobre todas problemáticas relacionadas à firmação do pacto de leniência, mas apenas aquela que diz respeito à possibilidade de repactuação.

O que se busca demonstrar é que as discussões quanto à aplicabilidade do acordo e sua eventual revisão existem desde antes da Lei Anticorrupção. Essa foi responsável por trazer uma maior segurança, muito embora outras questões possam ter surgido com sua vigência. Não é raro, assim, que esse pacto seja objeto de debate no âmbito de ações judiciais.

No sentido dessas ações, por sua repercussão e relevância, cita-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1051/DF, haja vista que seu julgamento ter uma vinculação direta com a discussão quanto à revisão do acordo em questão.

3.1.1 A razão de existir da ADPF 1.051/DF

De início, faz-se necessário um retorno a 2020 e à celebração de Acordo de Cooperação Técnica (ACT), que funciona como uma espécie de marco divisório das formas de se tratar os processos de acordo de leniência. Suas consequências incidem diretamente sobre os acordos objeto da ADPF 1.051/DF, de 2023, objeto deste item.

A ADPF 1.051/DF, sob a relatoria do Min. André Mendonça, foi proposta com pedido liminar por três diferentes partidos: Solidariedade, Socialismo e Liberdade (PSOL) e Comunista do Brasil (PCdoB). Os pedidos em questão dizem respeito diretamente aos acordos de leniência firmados entre o Estado e empresas investigadas durante a Operação Lava Jato.

De forma detalhada, respectivamente, é possível explicar os pedidos em sede liminar da seguinte maneira¹³⁶:

O primeiro pedido diz respeito à suspensão da eficácia de obrigações pecuniárias impostas aos celebrantes durante a operação e antes da celebração do ACT, em agosto de 2020. A suspensão liminar visa impedir que as empresas investigadas, que celebraram acordos de leniência durante a Operação Lava Jato, antes da celebração do ACT específico, em 06/08/2020, sejam imediatamente obrigadas a cumprir as obrigações de indenização e de multas.

Tal pedido decorre de uma suposta anormalidade político-jurídico-institucional, verificada no curso da celebração dos pactos mencionados, o que torna imprescindível avaliar as respectivas validades e as sanções que tenham sido impostas às empresas.

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.051/DF**, 2024, p. 3. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/> Acesso em: 07 ago. 2024.

O segundo pedido diz respeito à necessidade de elementos de interpretação da Lei Anticorrupção e do próprio Decreto nº. 11.129/22 conforme a Constituição, que estabelece os parâmetros para revisão.

Ressalte-se que uma interpretação conforme a Constituição não é o mesmo que a interpretação constitucional, tendo em vista que não há interpretação da Constituição, mas sim, interpretação de outro instrumento em conformidade com ela. Segundo Virgílio Afonso da Silva¹³⁷, fala-se em interpretação conforme a Constituição quando existem duas ou mais interpretações possíveis para uma determinada norma, de modo que a preferência deve ser dada àquela que está de acordo com as diretrizes constitucionais¹³⁸.

O que se pretende, portanto, com tal pedido, é o afastamento de uma interpretação mais punitivista, vista como inconstitucional, amplamente adotada na vigência da operação estudada, de forma a garantir que a CGU participe do processo como órgão proponente ou de fiscalização do pacto.

Já o terceiro pedido busca que se reconheça, em sede de jurisdição constitucional, que houve coação na firmação dos contratos, durante a Operação Lava Jato, diante da anormalidade destacada, do que se vislumbraria um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional. Essa situação excepcional justificaria a celebração de novos acordos com exigências analisadas com maiores cuidados.

Por fim, o último pedido é para que o próprio STF permita a revisão dos acordos conforme critérios estabelecidos por ele próprio, com o intuito de dar maior segurança jurídica aos pactos.

A respeito do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), alegou, a parte autora, que esse foi instalado quando os órgãos de persecução penal fomentaram uma quebra ampla de companhias importantes para a economia do país¹³⁹. Não obstante, a razão da existência da ADPF pode ser sumarizada nas principais condutas ilícitas, praticadas durante o processo da Operação Lava Jato, bem como nos preceitos fundamentais violados.

¹³⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação conforme a Constituição: Entre a trivialidade e a centralização judicial. *Revista Direito GV*, v. 2, n. 1, p. 191-210, 2006, p. 191.

¹³⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação conforme a Constituição: entre a trivialidade e a centralização judicial. *Revista Direito GV*, v. 2, n. 1, p. 191-210, 2006, p. 191. Conforme sustenta esse autor, apesar de a ideia de "interpretação conforme a constituição" parecer simples, ela traz consigo alguns desafios que não podem ser ignorados. A interpretação das leis pelo Judiciário e o controle de constitucionalidade que ele exerce sempre geram um potencial conflito entre o Judiciário e o Legislativo. Embora muitos estudiosos do direito frequentemente considerem esse conflito como algo menos problemático, aceitando que é legítimo o Judiciário fiscalizar os atos do Legislativo, o autor argumenta que a regra que obriga o juiz a tentar interpretar uma lei de forma a mantê-la constitucional pode, na verdade, aumentar esse conflito entre os dois poderes.

¹³⁹ É pedido pelos autores do pedido que a noção de ECI seja revisada a partir do paradigma de degeneração, mas tal tema não será abordado no presente trabalho.

As condutas ilícitas elencadas no pedido foram: 1) coação na gênese dos acordos de leniência; 2) arbitrariedade ao se estipular uma sanção não prevista na legislação, chamada de “multa híbrida”, consistente no pagamento de multa acrescido de ressarcimento mínimo ao erário; 3) abusos no momento de fixação da base de cálculo das multas estipuladas; 4) celebração exacerbada de acordos de leniência; 5) criação de eventual “caixa dois eleitoral”; 6) fatos considerados ilícitos no momento da celebração dos acordos de leniência, mas posteriormente descaracterizados como tal¹⁴⁰.

Em concreto, as “causas in concreto que maculam os acordos de leniência celebrados antes do ACT de 2020, especialmente os firmados no âmbito da Operação da Lava Jato”, foram as seguintes¹⁴¹:

[...]. Ostentariam tal predicado (mácula) os seguintes fatores: i) a ausência de utilização de critérios objetivos e racionais para a fixação dos valores das multas e indenizações a serem pagas pelas empresas; ii) a arbitrariedade da denominada “multa híbrida”; iii) os abusos na identificação da base de cálculo das multas; iv) a celebração de múltiplos acordos de leniência, firmados “com todos os órgãos que detinham competência sancionatória (sobrepostas) para penalizar tais empresas”; v) a incompetência absoluta da Justiça Federal e, por conseguinte, do Ministério Público Federal, para apuração e julgamento das infrações penais eleitorais, o que levaria à impossibilidade de se computarem eventuais danos decorrentes de ilícitos como “caixa dois” no âmbito dos acordos celebrados; vi) a imputação de fatos como ilícitos, e que foram “posteriormente considerados lícitos ou, pelo menos, de menor gravidade” na valoração dos acordos.

No que tange aos preceitos, apontou-se a violação dos seguintes: legalidade, boa-fé e boa administração, moralidade, impessoalidade, proporcionalidade, razoabilidade, finalidade, devido processo legal, valores sociais do trabalho e livre iniciativa, além dos fundamentos da ordem econômica estabelecidos na Constituição Federal.

Diante de tais violações, foi alegado que as empresas tinham dificuldade de saber com quem deveriam dialogar. A propósito, diante do que foi abordado no trabalho sobre a possibilidade de revisão dos acordos de leniência, é interessante também discutir a necessidade de se definir de forma mais precisa suas competências institucionais.

Conforme sustentam os autores (da ação) a Lei Anticorrupção atribui à CGU a competência para a celebração dos acordos de leniência, mas o Ministério Público, em especial o Ministério Público Federal (no âmbito da Lava Jato), aproveitando-se de sua condição de monopolista da ação penal e de sua competência para o ajuizamento da ação de improbidade, exerceu um magnetismo irresistível, de modo a atrair para si, ao menos nos primeiros anos, a esmagadora maioria dos acordos¹⁴².

A parte autora sustenta que a celebração de acordos de leniência das empresas investigadas na operação apenas com a CGU não seria suficiente. Isso porque, frente à

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.051/DF**, 2024, p. 4. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/> Acesso em: 07 ago. 2024.

¹⁴¹ Ibidem, p. 8.

¹⁴² Ibidem, p. 5.

problemática da competência, se elas firmassem um acordo com esse órgão, e o MPF, responsável pelas ações penais e de improbidade, não reconhecesse os respectivos efeitos, a situação permaneceria sem solução. Portanto, a ação conjunta entre a CGU e o MPF é arguida pela parte autora do pedido como essencial para garantir que os acordos tenham eficácia e se evitem as ações penais e de reparação de danos ao erário.

Não apenas isso: a falta de reconhecimento conjunto afetou significativamente a parte financeira dos acordos de leniência. Empresas que aceitaram valores elevados e repletos de irregularidades ficaram em uma posição de fragilidade extrema, dificultando o cumprimento das próprias cláusulas impostas. Para os autores¹⁴³, essa vulnerabilidade pode levar a empresa à “morte financeira”, pois a proibição de contratar com o Estado teria consequências graves para sua sobrevivência.

Esse conjunto de alegações foi acompanhado de discussões quanto à natureza jurídica dos pactos. Em que pese o que já se abordou aqui nesse sentido, os autores compreendem que os acordos se configuram como “negócios jurídicos convencionais e consensuais” ou acordos voluntários entre as partes envolvidas¹⁴⁴.

Apesar de ainda se destacar que se trata também de um meio de prova, como já referido, há uma questão crítica mencionada pelos autores da ação: a ocorrência de defeitos graves que violam os princípios fundamentais citados e que descaracterizam a noção de “consensualidade” inerente ao próprio instituto do acordo de leniência.

Com isso, observam um desvio de finalidade na atuação do MPF e argumentam que, em um contexto de punitivismo exacerbado, esse órgão coagiu empresas a aceitarem acordos de leniência com obrigações pecuniárias manifestamente desproporcionais. Essa situação se torna ainda mais relevante quando se leva em conta a realização do citado ACT de 2020.

O cerne da ADPF, para a parte autora, reside, portanto, em dois pontos cruciais: primeiro, na sustentação de que a via dessa Arguição de Descumprimento é apropriada para abordar tanto a constitucionalidade da legislação, que rege os acordos de leniência, quanto os próprios acordos já celebrados. Esse “duplo objeto” envolve, por um lado, a análise crítica da lei que fundamenta os acordos e, por outro, a revisão dos acordos celebrados; segundo lugar, no argumento de que não há alternativa processual viável para tratar dessa questão tão multifacetada, uma vez que impugnar cada elemento separadamente seria insuficiente, haja vista se encontrarem todos intimamente interligados.

¹⁴³ Ibidem, p. 5.

¹⁴⁴ Ibidem, p. 6.

Com efeito, buscar uma interpretação conforme à Constituição implica, inevitavelmente, revisar os acordos firmados e estabelecer critérios para os futuros, trazendo a devida segurança jurídica.

3.1.2 A ADPF 1.051/DF e aprofundamentos quanto aos critérios de revisão

Para fins de introdução do tema, destaca-se que a ADPF foi julgada a partir da adoção do rito abreviado da Lei nº. 9.869/1999 (art. 12), aplicada por analogia às arguições de descumprimento de preceito fundamental.

É possível considerar que um motivo também importante para a existência da ADPF foram os efeitos reflexos de um ACT superveniente, firmado entre o MPF, a CGU, a AGU, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o TCU, a respeito de medidas de enfrentamento à corrupção. Tal Acordo de Cooperação, em uma de suas diretrizes, refere-se ao “acordo de leniência”, afetando de maneira drástica aqueles já celebrados anteriormente na investigação da Lava Jato.

Inicialmente, em julho de 2023, a relatoria considerou pertinente questionar as entidades supracitadas com a finalidade de elucidar as seguintes questões: 1) esclarecimentos quanto a estarem todas as partes envolvidas cumprindo integralmente os termos delineados no ACT de 2020 e pedido expresso de detalhes em caso de descumprimento; 2) informações sobre os atos normativos e regulamentares em vigor nas instituições, os quais devem orientar a celebração dos acordos de leniência, o cumprimento do ACT e os procedimentos relacionados à colaboração das empresas; 3) realização ou não de revisão de acordos de leniência celebrados antes da edição do ACT de 2020, indicando o respectivo objeto, bem como se houve alteração no escopo, nos valores ou nas sanções aplicadas; 4) quantidade de negociações de acordos de leniência em andamento nas respectivas instituições (como a CGU e o MPF), com informações sobre empresas envolvidas e estágio das negociações; 5) indicação de critérios e de parâmetros adotados para admitir uma negociação de acordo de leniência e para conduzir o processo; 6) critérios e parâmetros usados para avaliar e para monitorar os programas de integridade durante as negociações e o cumprimento dos acordos de leniência; 7) critérios e parâmetros utilizados para tratar as informações e os documentos fornecidos pelas empresas durante a fase negocial, referentes aos requisitos previstos no art. 16, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Ibidem, p. 15-16.

Em posterior decisão, foi autorizada, pelo Min. André Mendonça, a renegociação dos valores de acordos de leniência firmados pelas empresas investigadas. Houve audiência de conciliação com representantes de diversas empresas e entes estatais como TCU, Funcef, Caixa Econômica Federal, Metha S.A, UTC; CR Almeida S/A Engenharia de Obra e outras, para elucidar questões pertinentes à renegociação. Conforme destaca a AGU, em junho de 2024, foi apresentada pela CGU e pela própria AGU a proposta final para a revisão dos acordos de leniência em questão¹⁴⁶. A revisão levou em consideração a Lei nº. 13.988/2020, com os seguintes termos:

- a) Isenção condicional da multa moratória incidente sobre as parcelas vencidas;
- b) Isenção condicional dos juros moratórios sobre o saldo devedor até 31/05/2024, incidindo apenas a correção monetária;
- c) A utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), na apuração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da CSLL, limitada aos casos em que, após análise, o débito da empresa se enquadre na situação de difícil recuperação financeira;
- d) Renegociação do perfil de pagamento (cronograma de pagamento), de acordo com a capacidade de pagamento das empresas¹⁴⁷.

Apesar de a instrução dos processos ainda não ter cessado, houve avanço no que diz respeito à reelaboração dos acordos. A AGU aprofundou os critérios para a renegociação desses acordos. O ponto de destaque é que a soma dos benefícios oferecidos não poderá ultrapassar 50% do saldo devedor atualizado de cada acordo. Dessa forma, as empresas envolvidas não podem obter vantagens excessivas na renegociação. Além disso, segundo a AGU, não houve qualquer tipo de mudança na classificação dos fatos subjacentes aos pactos.

Observa-se que há, no decorrer do julgamento da ADPF mencionada, um processo de colaboração entre os entes envolvidos, no intuito de tornar mais eficazes as celebrações de acordos de leniência.

Com base na ação exposta, o presente trabalho busca, portanto, responder suas indagações iniciais ao demonstrar alguns aspectos necessários à celebração do acordo de leniência, bem como aprofundar questões relacionadas aos requisitos de sua revisão. Trata-se, assim, de uma forma de criar uma “regra geral” de celebração e de revisão dos acordos, partindo da elaboração de respostas à seguinte pergunta: com base no histórico de celebração de acordos de leniência, em especial aqueles relacionados à ADPF 1.051/DF, que medidas podem ser adotadas para uma celebração mais segura e uma eventual revisão que priorize o interesse público?

¹⁴⁶ BRASIL. Advocacia-Geral da União. **CGU e AGU enviam ao Supremo proposta final da renegociação dos acordos de leniência**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/c> Acesso em: 13 ago. 2024.

¹⁴⁷ Ibidem.

3.2 É POSSÍVEL REVISAR UM ACORDO DE LENIÊNCIA?

Como se viu, a renegociação de acordos de leniência não é um debate tão recente. Entretanto, reacendeu-se a partir do citado despacho proferido pelo Min. André Mendonça, do STF, no bojo da ADPF 1.051/DF¹⁴⁸.

No contexto da ação, foi concedido um prazo de 60 dias para que o MPF, a CGU e a AGU, de um lado, e as empresas habilitadas nos autos, de outro, chegassem a uma resolução quanto aos acordos de leniência firmados por essas pessoas jurídicas, o que envolve a possível revisão desses negócios¹⁴⁹.

Especificamente sobre o termo “revisão”, Buaiz Neto e Athayde¹⁵⁰, ao comentarem o despacho do Min. André Mendonça, explicam que ele é utilizado de forma genérica, para tratar de qualquer tipo de modificação em relação a um acordo de leniência. Não obstante, ele pode se referir a três espécies diversas: anulação, rescisão e repactuação.

Fala-se em anulação quando há violação a um dos elementos essenciais de um acordo de leniência. Os mencionados autores Buaiz Neto e Athayde explicam que ela pode ocorrer em situações em que, por exemplo, for comprovada que não houve, da parte do agente, voluntariedade na celebração do acordo.

Segundo explicam os autores¹⁵¹, a anulação de um acordo de leniência pode se dar quando se comprova que um colaborador foi forçado a assinar o acordo sob algum tipo de coação. De maneira semelhante, a voluntariedade é também uma exigência para qualquer instrumento da justiça negocial, como acordos de colaboração premiada, como dispõe o *caput* do art. 4º da Lei nº. 12.850/2013. Em caso de anulação, desconsidera-se qualquer elemento probatório relacionado ao acordo anteriormente firmado.

¹⁴⁸ A ADPF 1.051/DF é uma ação proposta pelos partidos políticos Solidariedade, PSOL e PCdoB, que busca a suspensão das obrigações pecuniárias impostas em todos os acordos de leniência celebrados entre o Estado e empresas investigadas durante a Operação Lava Jato, antes da celebração do Acordo de Cooperação Técnica, em 06.08.2020. Além disso, pede-se uma interpretação conforme a Constituição da Lei nº 12.846/2013 e do Decreto nº 11.129/2022, afastando a hermenêutica punitivista e inconstitucional do lavajatismo. A ação também solicita o reconhecimento de que os acordos de leniência foram pactuados em situação de extrema “anormalidade político-jurídico-institucional”, sob um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), e a revisão desses acordos à luz dos critérios a serem fixados pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.051/DF**, 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/> Acesso em: 07 ago. 2024.

¹⁵⁰ BUAIZ NETO, José Alexandre; ATHAYDE, Amanda. **Revisão de acordos de leniência: anulação, rescisão ou repactuação?** 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/> Acesso em: 07 ago. 2024.

¹⁵¹ Ibidem.

No que diz respeito à rescisão, sua concretização não está ligada a eventuais ilegalidades na estrutura do acordo. Há boa-fé na celebração do acordo, mas há descumprimento de obrigações que tenham sido assumidas pela pessoa jurídica responsável.

A rescisão de um acordo, devido ao descumprimento de obrigações pela parte colaboradora, resulta na perda de benefícios para essa parte, como referem Buaiz Neto e Athayde¹⁵². No entanto, as provas obtidas por meio do acordo rescindido ainda podem ser utilizadas para investigar os crimes relatados, desde que a rescisão se deva ao descumprimento pelo colaborador. Nesse caso, apenas os benefícios característicos da delação são revogados, mas não há restrições quanto ao uso dos elementos probatórios, mesmo que eles sejam prejudiciais ao colaborador, conforme já esclarecido.

Constata-se que a rescisão de um acordo de leniência não é, em verdade, uma forma de revisão em sentido estrito, porque ela envolve a cessação do acordo devido ao não cumprimento das obrigações dele resultantes, o que envolve a retirada dos benefícios concedidos à parte colaboradora. Ao contrário da revisão, que implica modificação ou ajuste dos termos do acordo para refletir novas circunstâncias ou informações, a rescisão simplesmente encerra o acordo. Essa terminologia é importante porque, apesar de a rescisão acabar com os benefícios para o colaborador, as provas obtidas através do acordo rescindido podem ser usadas para investigar os crimes, preservando sua validade probatória, conforme se destacou.

Buaiz Neto e Athayde¹⁵³ avançam na discussão sobre a rescisão nos casos em que o descumprimento se dá por parte das autoridades públicas, indagando se o administrado poderia não recolher verbas inicialmente acordadas, mantendo, ao mesmo tempo, os benefícios.

Por fim, a repactuação ou renegociação é, sim, o verdadeiro instrumento revisional, pois trata de modificações no acordo inicial, devido a situações supervenientes. A modificação mantém os benefícios da colaboradora, mas com novas obrigações ou diretrizes.

A onerosidade e a eventual desproporcionalidade no acordo são um dos temas centrais para sua rediscussão. Esclarece Amanda Athayde que há instrumentos voltados a auxiliar o cálculo da multa, além de guias, como o “Manual Prático de Cálculo de Multa no Processo Administrativo de Responsabilização”, da própria CGU¹⁵⁴. Além de eventuais legislações que possam ser mais benéficas à empresa pactuante, esses instrumentos podem motivar a rediscussão desse tipo de pacto.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Ibidem.

Entretanto, foi apenas no Decreto nº 11.129/22, art. 54, que a revisão foi diretamente tratada, na perspectiva das alterações dela decorrentes:

Art. 54. Excepcionalmente, as autoridades signatárias poderão deferir pedido de alteração ou de substituição de obrigações pactuadas no acordo de leniência, desde que presentes os seguintes requisitos:

I - manutenção dos resultados e requisitos originais que fundamentaram o acordo de leniência, nos termos do disposto no art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013;

II - maior vantagem para a administração, de maneira que sejam alcançadas melhores consequências para o interesse público do que a declaração de descumprimento e a rescisão do acordo;

III - imprevisão da circunstância que dá causa ao pedido de modificação ou à impossibilidade de cumprimento das condições originalmente pactuadas;

IV - boa-fé da pessoa jurídica colaboradora em comunicar a impossibilidade do cumprimento de uma obrigação antes do vencimento do prazo para seu adimplemento;

V - higidez das garantias apresentadas no acordo¹⁵⁵.

Vê-se, então, que a revisão do acordo de leniência agora pode ser autorizada de maneira excepcional, desde que preenchidos certos requisitos específicos. A respeito desses, primeiramente, é essencial que os resultados e critérios que embasaram o acordo original sejam mantidos.

A revisão deve privilegiar o interesse público, motivo pelo qual a rediscussão deve oferecer uma vantagem maior para a Administração Pública, de forma que os benefícios resultantes superem aqueles que seriam obtidos com a declaração de descumprimento e a rescisão do acordo.

No terceiro requisito, fala-se em imprevisibilidade da circunstância que motivou o pedido de alteração. Significa que a situação que impossibilitou o cumprimento das obrigações originais deve ser algo sem qualquer previsão no momento da assinatura do acordo. A boa-fé da pessoa jurídica colaboradora, quarto requisito, também é fundamental. Ela deve demonstrar esse princípio ao informar sobre a impossibilidade de cumprir as obrigações antes do prazo estipulado, evidenciando sua disposição para colaborar e agir com transparência.

Por fim, é necessário que as garantias apresentadas no acordo original permaneçam íntegras. Sua higidez assegura que, mesmo com a revisão, as condições financeiras e de cumprimento das obrigações continuam intactas, privilegiando-se o princípio da eficiência no campo da Administração Pública.

Retomando a perspectiva do Decreto nº 11.129/22, apesar de seu pioneirismo na abordagem direta da revisão, ao abordar a rediscussão do acordo de leniência, ele o faz de maneira vaga, de modo que muitas dúvidas são possíveis a partir da leitura do dispositivo.

¹⁵⁵ BRASIL. Decreto nº. 11.129, de 11 de julho de 2022. 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/Acesso> em: 09, ago. 2024.

Dessa maneira, para além dos requisitos gerais nele dispostos, este estudo sugere alguns critérios que podem ser analisados em uma eventual revisão, justamente para que o acordo de leniência se preste à sua função declarada.

O primeiro deles diz respeito à análise do interesse público. O acordo de leniência, como sustenta Faria¹⁵⁶, suscita críticas, especialmente à luz do princípio da indisponibilidade do interesse público. Essa crítica não se limita ao acordo de leniência, já que em todo o Direito Administrativo sancionador, a legalidade administrativa impõe resistência à adoção de práticas consensuais.

À primeira vista, pode-se pensar que o interesse público se resume à necessidade pura de punição dos infratores, uma vez que a lei estipula sanções para condutas ilícitas. No entanto, essa visão simplista falha quanto ao verdadeiro interesse público que, no Direito Administrativo, não se resume à aplicação de sanções, mas visa a um propósito maior.

Via de regra, os efeitos pretendidos com a sanção administrativa são: (i) a repressão do infrator; (ii) a recomposição da legalidade; (iii) prevenção de infrações mediante efeito simbólico geral; (iv) afirmação da autoridade da Administração perante os cidadãos. 36 Ora, todos esses standards podem igualmente serem atingidos pela Administração por meio não apenas da imposição unilateral de sanções, mas também por meio de uma decisão negociada com o infrator, constituindo essa a principal razão pela qual a indisponibilidade do interesse público não é, por si própria, barreira impeditiva da realização de acordos de leniência¹⁵⁷.

Com isso, entende-se que o interesse público não está na sanção em si, mas no objetivo que ela representa, como: repressão ao infrator, restauração da legalidade, prevenção de infrações e reafirmação da autoridade da Administração.

Esses objetivos podem ser alcançados tanto pela punição unilateral, quanto por meio de acordos negociados, como o de leniência. A indisponibilidade do interesse público não impede a realização desses acordos, já que o foco do Direito Administrativo sancionador deve ser a melhor solução para cada caso. A sanção é apenas um meio à disposição da Administração para promover a legalidade e a ordem pública. Mas o acordo de leniência é permeado de outras questões que merecem igual destaque, como apresentado a seguir.

3.2.1 A proporcionalidade e a onerosidade

Para se abordar devidamente o assunto proposto, é preciso verificar quais são as diretrizes adotadas em acordos firmados com a Administração Pública. A LINDB, editada

¹⁵⁶ FARIA, Luzardo. Acordo de leniência e negociação da sanção administrativa: reflexões a partir da indisponibilidade do interesse público. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 13, p. 197-219, 2020, p. 6-7.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 7.

originalmente em 1942 na forma de decreto-lei e reformulada em 2010, pela Lei nº. 12.376, é cirúrgica no destaque de alguns pontos em seu art. 26, §1º, I:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I -buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais¹⁵⁸;

[...]

O dispositivo mencionado trata da celebração de compromisso entre a Administração e interessados (particulares). O texto certamente não foi escrito para lidar com as especificidades do acordo de leniência, mas o legislador, ao tratar das diretrizes necessárias à comunicação entre o ente público e o privado, deixou clara a necessidade dos seguintes elementos: proporcionalidade e compatibilidade com os interesses gerais, ou seja, o interesse público.

Dessa maneira, é possível defender a repactuação de um acordo de leniência no qual, por diferentes motivos, as condições de cumprimento se tornaram muito onerosas para o particular. Essa defesa parte até mesmo da leitura do art. 54, III do Decreto 11.129/22. Mas essa reformulação não pode ocorrer sem a observação a determinados parâmetros, sendo o primeiro deles a prevalência do interesse público.

Vê-se que há uma comunicação clara entre o Decreto 11.129/22 e a LINDB, no sentido de ser possível a onerosidade excessiva para o ente privado. Porém, o interesse público é que deverá guiar a repactuação para que a vontade da Administração não fique subjugada às vontades das empresas eventualmente lenientes.

Diante disso, não se pode achar que qualquer forma de rediscussão de acordos seja uma demonstração de fraqueza ou de incapacidade do Direito Administrativo de responsabilizar um ente privado, abrindo mão, assim, do interesse geral. Pelo contrário, a possibilidade de rediscussão de um pacto, devido a uma onerosidade excessiva guiada pelos ditames principiológicos inerentes à Administração, é algo que pode fortalecer ainda mais o poder do Direito Administrativo, fortalecendo seus instrumentos consensuais.

¹⁵⁸ BRASIL. **Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942**, 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

Inclusive, essa é a posição defendida por Gustavo Henrique Justino de Oliveira e Fernanda Santos Scharamm. Segundo eles¹⁵⁹, esses acordos representam uma forma mais flexível e cooperativa de ação do governo, forma essa que vai além de apenas exercer unilateralmente a punição; ela busca uma solução que atenda de maneira mais eficiente o interesse público, garantindo maior celeridade do que seria possível no processo sancionatório, com sua morosidade.

Ainda sobre a onerosidade nos acordos de leniência, há possibilidade de compensação dos valores já pagos pela empresa em acordos de colaboração premiada. É um entendimento que decorre da necessidade de se evitar a duplicidade de pagamentos sobre a mesma conduta, reforçando o requisito essencial da segurança jurídica. Esse sistema promove um equilíbrio adequado entre as sanções impostas e os valores pagos, reduzindo até mesmo o impacto financeiro sobre o colaborador. Isso pode até vir a incentivar futuros acordos de cooperação.

Em decisões recentes, o Plenário do Tribunal de Contas da União estabeleceu importantes precedentes sobre esse tema. No Acórdão 462/2022¹⁶⁰, de 24 de abril de 2024, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, e no Acórdão 675/2024¹⁶¹, de 29 de outubro de 2024, de relatoria do Min. Jorge Oliveira, o TCU reconheceu a viabilidade da compensação de débitos resultantes de suas condenações, com valores pagos em acordos de leniência e colaboração premiada. Mas para que a compensação seja válida, deve haver uma clara correspondência entre as irregularidades apuradas pelo Tribunal e os valores destinados à reparação dos danos causados ao erário. Isso, respeitando-se os limites da atuação do TCU, como refere a relatoria do Acórdão 675/2024:

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 credor¹⁶².

Além disso, segundo o TCU, para que a compensação seja efetivada, cabe ao interessado a responsabilidade de demonstrar não apenas a equivalência entre os fatos ilícitos e os valores direcionados ao ressarcimento, mas também comprovar os montantes efetivamente recolhidos. Essa comprovação inclui o detalhamento da composição dos valores pagos, de forma a

¹⁵⁹ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SCHRAMM, Fernanda Santos. Possibilidade de renegociação do acordo de leniência: substituição de multa pela execução de obra pública. **Interesse Público**, v. 26, n. 144, p. 169-191, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/> Acesso em: 24 abr. 2024.

¹⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 462/2022** - Plenário. Relator: Benjamin Zymler. 9 de março de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/> Acesso em: 29 out. 2024.

¹⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 675/2024** - Plenário. Relator: Jorge Oliveira. 10 de abril de 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/> Acesso em: 29 out. 2024.

¹⁶² *Ibidem*.

assegurar que cada parcela compensada seja adequadamente justificada e ligada aos mesmos fatos subjacentes, para evitar abusos e fraudes¹⁶³.

3.2.2 Caso fortuito ou força maior

Mesmo sendo possível um acordo de leniência ser celebrado com vícios em sua concepção – casos de coação, de chantagem ou de quaisquer circunstâncias que imponham situações desfavoráveis para a empresa leniente –, é possível haver necessidade de alteração de um acordo inicialmente celebrado de maneira correta. O pacto de leniência, assim como qualquer outro contrato, é um negócio jurídico com potenciais impactos a longo prazo. Em razão das incertezas possíveis, ele não deve ser tratado de maneira diferente dos demais contratos (incluindo contratos administrativos), quando se fala da possibilidade de revisitação de algumas obrigações assumidas, especialmente diante de fatos supervenientes que possam alterar substancialmente as circunstâncias originalmente firmadas.

A ideia de revisitação das obrigações contratuais é amplamente sustentada por princípios consolidados no Direito Civil, como os da teoria da imprevisão, que permitem a alteração das condições contratuais, na ocorrência de eventos extraordinários e imprevisíveis que desequilibram a relação de forma significativa, tornando injusta a manutenção dos termos que foram originalmente pactuados.

A teoria da imprevisão, contudo, tem maior incidência e maior liberdade de aplicação no âmbito das normas de Direito Privado. Para Medeiros¹⁶⁴, prevalece o princípio da autonomia da vontade, diferente das relações entre o Poder Público e o particular, nas quais as vontades do primeiro se sobrepõem às do segundo. Nas relações em que há participação da Administração, o autor sustenta a aplicação da teoria da imprevisão de forma mitigada, de modo que pode ser possível a revisão do contrato, se mantida a supremacia do interesse público.

Medeiros não se refere a acordos de leniência, mas sua conclusão vai ao encontro do previsto no Decreto 11.129/22, ao possibilitar a revisão do acordo de leniência no art. 54, II e III, desde que haja impossibilidade de manutenção das condições originais, devido a eventos imprevisíveis, e que a revisão privilegie o Poder Público.

¹⁶³ Ibidem.

¹⁶⁴ MEDEIROS, Anderson Laurentino. A teoria da imprevisão nos contratos administrativos. **THEMIS Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará**, v. 5. n. 2, 2007, p. 56.

Os requisitos do caso fortuito ou força maior, mesmo não sendo objetos centrais do texto, devem ser ao menos superficialmente elencados. Os critérios para a aplicação do instituto podem variar de acordo com uma das duas possíveis teorias: objetiva e subjetiva.

Silva¹⁶⁵ explica que a teoria objetiva do caso fortuito e força maior tem sua atenção voltada aos eventos em si, independentemente da conduta e da vontade do agente diante da situação. Nessa teoria, o fator primordial é a ocorrência de um evento imprevisível e inevitável que venha impedir o cumprimento de uma obrigação; não se leva em conta se o agente agiu com culpa. Portanto, o principal critério é a imprevisibilidade e a inevitabilidade da situação. Já a teoria subjetiva considera a conduta do agente e sua vontade ao realizá-la. Para que um evento seja considerado caso fortuito ou força maior, além de ser imprevisível e inevitável, é necessário que o agente não tenha concorrido com culpa para sua ocorrência.

Ressalte-se que uma eventual alteração contratual decorrente de caso fortuito ou força maior não se aplica de forma genérica, mas sempre considerando as particularidades do caso. Os tribunais superiores compreendem que determinadas situações, embora possam parecer, à primeira vista, situações adequadas à revisão de acordos por conta de sua suposta imprevisibilidade, não podem ser caracterizadas como caso fortuito ou mesmo força maior.

O Min. Luis Felipe Salomão, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), explica que a jurisprudência atual considera o caso fortuito e a força maior como tipos de “fortuito externo”, que inclui a culpa exclusiva de terceiros. Para ele, esses eventos devem ser imprevisíveis e inevitáveis, além de não terem relação com a organização da empresa¹⁶⁶.

Salomão utiliza a expressão “fortuito externo” justamente para diferenciar do que se conhece como “fortuito interno”. Esse, apesar de imprevisível e inevitável, está relacionado aos riscos da atividade da empresa e faz parte da própria estrutura do negócio. A doutrina jurídica, tende a considerar que apenas o fortuito externo pode excluir a responsabilidade da empresa.

Por sua vez, o Min. Marco Aurélio Bellizze acrescentou que a orientação do STJ é que os estabelecimentos comerciais, de forma exclusiva, devem garantir a segurança de seu ambiente. Por isso, não seria possível o argumento de caso fortuito ou força maior para evitar a responsabilidade civil por atos violentos ocorridos nas dependências comerciais, incluindo estacionamentos adjacentes¹⁶⁷.

¹⁶⁵ SILVA, Rafael Peteffi. Caso Fortuito ou de Força Maior: Principais delineamentos dogmáticos e conexões com a pandemia do coronavírus. **Revista IBERC**, v. 3, n. 2, p. 220-240, 2020, p. 224.

¹⁶⁶ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Caso fortuito, força maior e os limites da responsabilização**. 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br> Acesso em: 11 ago. 2024.

¹⁶⁷ Ibidem.

Por fim, sobre a revisão de um acordo de leniência em situações de caso fortuito ou força maior, é necessário atentar para as condições restritas dessa repactuação. O citado Decreto 11.129/22 estabelece claramente que, para que essa revisão ocorra, é necessário haver imprevisibilidade e que as cláusulas a serem revisadas privilegiem o interesse público. Quer dizer que qualquer evento inesperado não é suficiente para justificar a revisão; é preciso que o evento seja realmente imprevisível e inevitável, bem como estar fora do controle da empresa e do risco esperado decorrente de sua própria atividade.

Assim, não se considera qualquer situação como caso fortuito ou força maior. O STJ, como destacado, entende que apenas o “fortuito externo” se enquadra nessas categorias, excluindo os riscos inerentes à atividade da empresa. O fortuito externo, diferente do interno, é aquele evento completamente alheio à organização da empresa, como desastres naturais.

Além das condições restritas, a revisão, ao ocorrer, deve garantir que o interesse público seja privilegiado, de modo que a empresa leniente não possa se valer do instrumento com a finalidade de buscar vantagem ou diminuição de seu ônus.

3.2.3 A necessidade de se evitar o *bis in idem*

Não se pode negar a ocorrência de um aumento de normas proibitivas em diferentes esferas jurídicas. É possível, até mesmo, entender que esse crescimento pode ser considerado um avanço no enfrentamento à corrupção. Contudo, de acordo com Gilmar Ferreira Mendes¹⁶⁸, a aplicação das políticas de leniência, especialmente durante a Operação Lava Jato, revelou complexidades na cooperação institucional. A sobreposição de regimes regulatórios mostrou a necessidade de uma melhor coordenação entre entidades como a AGU, a CGU, o CADE, o MPF e o TCU, tendo em vista os programas próprios que passaram a implementar.

Para Tarsila Tojal¹⁶⁹, quando se firma um acordo de leniência, a entidade jurídica que cometeu a infração concorda em colaborar com a investigação do ato ilícito, em interromper seu envolvimento na infração sob investigação, em reconhecer sua responsabilidade e em aceitar as sanções determinadas, entre outras ações. O acordo não isenta a empresa da obrigação de reparar completamente os danos causados, mas a libera das sanções de divulgação pública da condenação (artigo 6º, inciso II, da lei) e da proibição temporária de receber recursos

¹⁶⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. **Acordos de leniência e regimes sancionadores múltiplos**, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info> Acesso em: 05 dez 2024.

¹⁶⁹ TOJAL, Tarsila Fonseca. **O princípio de ne bis in idem no tratamento da corrupção no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022, p. 224.

públicos (artigo 19, inciso IV). O acordo também pode resultar em redução de até dois terços no valor da multa aplicável, como dito.

Contudo, como a pesquisadora aponta, o acordo se aplica apenas a infrações definidas na Lei Anticorrupção e na Lei de Licitações, o que pode ser visto como “armadilha jurídica”¹⁷⁰. A realização do acordo fomenta e fornece suporte para a responsabilização criminal e administrativa das pessoas físicas associadas à empresa, sem que haja esforço legislativo para incluí-las no acordo ou incentivá-las a cooperar.

Assim, a dupla responsabilização pelo mesmo fato na mesma esfera é algo a ser evitado. Conforme lecionam Carvalho e Miranda¹⁷¹, para evitar a repetição de punições e em respeito ao artigo 21, §5º da Lei de Improbidade Administrativa – segundo o qual as penalidades aplicadas em outras esferas devem ser consideradas ao se aplicar sanções de improbidade – uma solução viável seria tratar conjuntamente as condutas das empresas envolvidas nos atos prejudiciais previstos no artigo 5º da Lei Anticorrupção. Isso, durante as negociações de um acordo de não persecução cível, caso as empresas não estejam envolvidas em um acordo de leniência.

Nesse sentido, houve uma importante mudança de cenário, trazida pela Lei nº. 14.230/2021. A negociação dos pactos, realizada pelas advocacias públicas do ente ao qual o órgão ou a entidade lesada pertence ou até mesmo pelo Ministério Público, poderia incluir tanto os ilícitos, quanto as penas aplicáveis no processo administrativo de responsabilização de pessoas jurídicas e nos processos punitivos relacionados a infrações na Lei de Licitações¹⁷².

Dessa forma, para Carvalho e Miranda, caso não seja possível combinar tudo em um único acordo, é essencial que as autoridades envolvidas no Procedimento Administrativo de Responsabilização (PAR) e no Acordo de não Persecução Cível (ANPC) busquem acordar

¹⁷⁰ Ibidem, p. 224-225.

¹⁷¹ CARVALHO, Fernanda Paiva; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. Sistema de improbidade administrativa e Lei Anticorrupção empresarial: um necessário e imprescindível diálogo. In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas**. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 100-113.

¹⁷² MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. **Acordos de leniência e regimes sancionadores múltiplos**, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/> Acesso em: 05 dez. 2024). Para organizar melhor esse sistema de compensações na reparação de danos, os autores mencionam o recente acordo de cooperação técnica entre a CGU, AGU, MJSP e TCU orienta que, nos acordos de leniência, sejam claramente identificadas as categorias jurídicas dos valores negociados. Essas categorias são divididas em: (i) valores punitivos, referentes às multas previstas nas Leis 12.846/2013 e 8.429/1992; e (ii) valores destinados ao ressarcimento de danos. Esse acordo também estabelece como diretriz a aplicação do princípio do non bis in idem, ou seja, a proibição da dupla punição pelo mesmo fato, permitindo a compensação entre valores que tenham a mesma natureza jurídica e se refiram aos mesmos ilícitos sancionados em diferentes esferas de responsabilidade (

antecipadamente sobre a compensação de penas, além de garantir a troca de provas e a comunicação entre os resultados obtidos¹⁷³.

Essas soluções devem ser buscadas, porque o pacto de leniência, conforme previsto na legislação, tem causado um alvoroço ligado à fragmentação institucional da própria Administração Pública. Embora seja evidente que um acordo celebrado por determinada autoridade vincule as demais, Tojal afirma que falta aos órgãos públicos superar o velho antagonismo entre eles¹⁷⁴.

Essa necessidade de concordância pode ser vista como fundamental para que se consiga alcançar uma segurança institucional e jurídica, por meio da adesão a um acordo que seja mais atrativo. Essa medida também busca evitar a celeuma relacionada a eventual conflito de competência institucional, tendo em vista que a ação de várias instâncias de controle, como a CGU, a AGU, o MPF e o TCU, no âmbito da Operação Lava Jato, foi marcada pela ausência de uniformidade no compartilhamento de informações e nos benefícios concedidos, diminuindo a atratividade do acordo de leniência para os particulares¹⁷⁵.

Por último, ressalte-se o princípio da vedação do *bis in idem*, como fundamento para evitar a dupla punição, ainda que não se esteja tratando de processos judiciais. Esse princípio está consagrado no artigo 8.4 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto 678/92. O *bis in idem* estabelece que uma pessoa não pode ser processada novamente pelos mesmos fatos após ter sido absolvida por sentença transitada em julgado. No contexto dos acordos de leniência, sua aplicação é relevante para assegurar que as penalidades aplicadas a pessoas jurídicas não resultem na repetição de sanções para os mesmos fatos, respeitando de forma devida os direitos dos envolvidos.

Conforme mencionado por Carvalho e Miranda, trata-se da necessidade de harmonização entre as diversas esferas de responsabilização e a adoção de medidas que

¹⁷³ CARVALHO, Fernanda Paiva; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. Sistema de improbidade administrativa e Lei Anticorrupção empresarial: um necessário e imprescindível diálogo. In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: Perspectivas e expectativas** - Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 112-113.

¹⁷⁴ TOJAL, Tarsila Fonseca. **O princípio de ne bis in idem no tratamento da corrupção no Brasil**: Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022, p. 227.

¹⁷⁵ TOJAL, Tarsila Fonseca. **O princípio de ne bis in idem no tratamento da corrupção no Brasil**: Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022, p. 228. Há um debate sobre a possível sobreposição entre as disposições da Lei Anticorrupção e as da lei penal, considerando que a primeira sanciona apenas pessoas jurídicas e a segunda, pessoas naturais. Em teoria, essa distinção evitaria conflitos, mas na prática, a responsabilização de pessoas jurídicas frequentemente se baseia na conduta ilícita de indivíduos que agem em benefício da organização. Isso cria uma interdependência entre os sujeitos que a legislação não resolve adequadamente. Além disso, mesmo sem incoerências na norma, o princípio pode ser infringido em situações específicas, conforme sustenta a autora.

respeitem o princípio do *non bis in idem*, evitando conflitos institucionais e garantindo a segurança jurídica necessária para a cooperação no enfrentamento à corrupção.

3.2.4 Breve discussão quanto ao alcance do acordo de leniência

O problema relacionado ao alcance do acordo decorre principalmente do fato de que alguns ilícitos, estabelecidos na Lei Anticorrupção podem também ser ilícitos tipificados em outros instrumentos normativos. De certa forma, esse problema foi pensado pelo legislador ao editar essa lei, tendo em vista a menção expressa à Lei de Licitações¹⁷⁶.

Contudo, mesmo a Lei de Licitações sendo expressamente ressaltada, o mesmo não ocorre com outras similares, como a Lei de Improbidade Administrativa, nem com a legislação penal e processual penal. Tanto que os indivíduos ainda podem ser criminalmente processados. Isso, na lição de Francisco Schertel Mendes¹⁷⁷, significa que um acordo de leniência, firmado sob a Lei da Anticorrupção, não garante automaticamente benefícios ou imunidade ao agente privado, quanto às infrações cometidas por ele e previstas em outras leis.

Tendo em vista que, no acordo de leniência, exige-se que o agente admita sua participação no ilícito, essa confissão pode acarretar sérias consequências para ele, de modo a tornar o pacto menos atrativo.

Nesse cenário, enquanto não houver qualquer norma legislativa, propondo alteração ou mitigação (como a Lei das Licitações), a decisão de firmar um acordo de leniência deve ser cuidadosamente ponderada, considerando os possíveis impactos em outras áreas do Direito¹⁷⁸.

Como amplamente referido, embora seja um meio de obtenção prova, o acordo de leniência ainda é um mecanismo consensual e, como tal, deve permanecer a todo tempo convidativo à pessoa jurídica. Ao mesmo tempo, deve manter-se eficaz o suficiente para coibir novas práticas ilícitas.

Essa eficácia certamente depende da ação do ente particular que celebra o acordo com o Estado. Mas ele não pode incorrer no inadimplemento de suas próprias obrigações, assumidas com a celebração do pacto.

¹⁷⁶ Em relação às duas legislações mencionadas é possível que os acordos resultem na isenção ou redução de punições administrativas, como a suspensão do direito de participar de licitações ou a declaração de inidoneidade. Essas sanções, que são previstas nos artigos 86 a 88 da Lei de Licitações, poderiam, portanto, ser incluídas nos acordos de leniência.

¹⁷⁷ MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinícius Marques. **Compliance**: concorrência e combate à corrupção. São Paulo: Trevisan, 2017, p. 111-112.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 112.

Ao contrário de instrumentos de colaboração premiada, o acordo de leniência não depende da homologação judicial para fins na área civil e transcende questões meramente processuais, como a aceitação de responsabilidades e o fornecimento de informações para a investigação em um processo específico. O acordo também exige que a empresa participante adote uma nova postura de integridade, como a referida implementação de mecanismos de controle interno, a exemplo do programa de *compliance*, para prevenir futuras práticas ilícitas. Nessa perspectiva, não há como se entender o acordo de leniência que não seja como um negócio jurídico bilateral e sinalagmático¹⁷⁹.

Com efeito, a assunção de direitos e obrigações é recíproca, partindo tanto do Estado, quanto do particular. Nesse sentido, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) concordou com uma decisão anterior do STF, na qual se reconheceu o acordo de leniência como um contrato bilateral, ou seja, um acordo entre duas partes com obrigações mútuas. O TRF-4 destacou que os efeitos desse acordo se estendem a todos os órgãos e instituições do Estado, que não podiam descumpri-lo. Assim, se um órgão ou instituição quiser contestar o acordo, a única forma de fazê-lo é tentar anulá-lo judicialmente, não simplesmente desconsiderá-lo¹⁸⁰.

O que se afirma, portanto, é que se o Estado descumprir acordos de leniência sem enfrentar as respectivas consequências, haverá comprometimento no que tange à segurança jurídica, à boa-fé contratual e à confiança, elementos essenciais para os acordos, prejudicando o acesso ao interesse público primário da Administração Pública. A partir do momento que o Estado não é visto como uma parte atuante e de boa-fé, há desestímulo ao uso da leniência como um meio eficaz de resolver conflitos. Frustram-se os objetivos da lei que criou essa ferramenta como instrumento de substituição ao moroso processo sancionatório. Frustram-se, também, muitas oportunidades de retorno adequado e mais rápido de recursos públicos ao erário. Frustram-se, em última instância, as expectativas da sociedade sobre o combate à impunidade.

Ocorre que, embora as instituições que firmam os acordos tenham a obrigação de defendê-los perante outros órgãos, a falta de sanções claras, quando eles são desrespeitados, enfraquece a confiança no sistema e alimenta disputas entre instituições pelo protagonismo. Portanto, talvez não seja exagero considerar possível a revisão de um pacto de leniência, motivada por um desrespeito provocado pelo próprio Estado.

¹⁷⁹ TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Consequências jurídicas do descumprimento do acordo de leniência pelo Estado e os mecanismos de garantia à execução contratual e de proteção à empresa colaboradora. In: MORAES, Alexandre de; MENDONÇA, André Luiz de Almeida (Coord.). **Democracia e sistema de justiça**: obra em homenagem aos 10 anos do Ministro Dias Toffoli no Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 591-606.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 595.

CONCLUSÃO

Ao encerrar a presente análise sobre o acordo de leniência e seus critérios em uma eventual repactuação, com a finalidade de auxiliar o enfrentamento à corrupção, é crucial reconhecer que esse tema transcende os limites do meio jurídico, motivo pelo qual, em um primeiro momento, foi necessário abordar a questão de forma histórica. Apontou-se que a corrupção tem sido objeto de reflexão e de debate no cenário nacional desde seu período colonial.

Demonstrou-se ainda, na parte inicial do trabalho, que a literatura dedicada ao estudo da corrupção é vasta, interdisciplinar e multifacetada. No Direito, por exemplo, o tema se estende por diferentes campos, embora seja no Direito Penal e na seara do Direito Administrativo que suas implicações se manifestam de forma mais contundente.

Os ilícitos administrativos estão intrinsecamente ligados às práticas corruptas, gerando debates sobre a eficácia do Direito Penal para coibi-los. Afinal, como equilibrar a relação entre punição justa e prevenção efetiva?

Nesse contexto, ante uma maior complexidade de ilícitos penais e administrativos, surgiram novas técnicas para lidar com a corrupção. No Direito Comparado, as ferramentas consensuais ganharam certa notoriedade, entre as quais, no ordenamento jurídico pátrio, destaca-se o acordo de leniência. Trata-se de uma medida consensual, cuja operacionalização permite que empresas colaborem com as autoridades, revelando informações relevantes em troca de benefícios.

Com efeito, no segundo capítulo do trabalho, o tema foi aprofundado, tendo em vista que o surgimento dos acordos de leniência no cenário jurídico brasileiro não ocorreu sem debates acalorados e sem divergências. Desde a promulgação da Lei nº 12.846/2013, que instituiu o sistema anticorrupção no país, as controvérsias têm sido significativas, especialmente em relação aos próprios acordos e à possibilidade da respectiva revisão.

A respeito de tal revisão, a discussão gira em torno de como garantir que a colaboração das empresas não seja excessivamente favorecida ou que os interesses públicos não sejam prejudicados.

Conclui-se, conforme demonstrado no terceiro e final capítulo, que a revisão dos acordos de leniência é viável, desde que algumas questões sejam cuidadosamente consideradas. Em primeiro lugar, há parâmetros mínimos para revisão, estabelecidos no Decreto nº 11.129, de 2022. Esses critérios incluem a avaliação da efetividade da colaboração, além de questões, como onerosidade excessiva e eventual ocorrência de casos fortuitos ou de força maior.

Além disso, é possível falar em revisão para se evitar o *bis in idem* ou a “não dupla punição”. A empresa não deve ser penalizada duas vezes pelo mesmo fato. A revisão deve considerar se a sanção já aplicada é proporcional e suficiente, evitando excessos.

Deve-se pensar, também, no alcance efetivo do acordo de leniência, já que é fundamental avaliar até que ponto ele abrange todas as práticas ilícitas da empresa. Nesse ponto, a revisão pode ocorrer se novas informações surgirem após a celebração do acordo e se houver necessidade de ampliar sua abrangência. A resposta às práticas ilícitas deve ser adaptativa.

No curso do estudo, pôde-se perceber que a doutrina e a jurisprudência estão se inclinando pela revisão dos acordos de leniência até mesmo como prática necessária para garantir maior eficiência no enfrentamento à corrupção, por meio da aplicação da justiça negocial. As discussões levantadas no trabalho são demonstrativas de que, embora esses acordos sejam ferramentas poderosas na revelação de ilícitos, sua revisão deve ser sempre conduzida com base em critérios bem definidos, haja vista que fragilidades nesse âmbito podem prejudicar todo o escopo do pacto.

O cumprimento de parâmetros mínimos, como os estabelecidos no referido Decreto nº 11.129/2022, assegura que a colaboração das empresas seja, além de efetiva, equilibrada, pois evita tanto a onerosidade excessiva quanto a uma eventual dupla punição.

Dessa forma, a revisão dos acordos de leniência busca reforçar a integridade do sistema jurídico nacional e contribuir para um enfrentamento eficiente à corrupção. Isso, desde que alinhada a princípios, proporcionalidade, razoabilidade e legalidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, Daniel Albuquerque de. **Como funciona a metodologia de pesquisa jurídica?** 2022. Disponível em: <https://direito.idp.edu.br/> Acesso em: 27 abr. 2024.

ALLEN, R. J.; STUNTZ, W. J.; HOFFMANN, J. L.; LIVINGSTON, D. A.; LEIPOLD, A. D.; MEARES, T. L. **Criminal procedure**: adjudication and right to counsel. Aspen casebook series. 2. ed. Nova York: Wolters Kluwer, 2016.

ANDRADE, Jackeline Póvoas Santos de. O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência. **Revista digital de direito administrativo**, v. 4, n. 1, p. 170-203, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/>. Acesso em: 25 jul. 2024

BLASI, Paulo Henrique. A Ação Civil Pública como Instrumento de Combate à Corrupção no Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, n. 221, 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/> Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **CGU e AGU enviam ao Supremo proposta final da renegociação dos acordos de leniência**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Portal Gov. **Acordo de leniência antitruste e TCC**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/> Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **CGU e AGU assinam acordo de leniência com as agências MullenLowe e FCB Brasil**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/> Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942**, 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota técnica nº 1/2017 – 5ª CCR**. 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/> Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº. 11.129, de 11 de julho de 2022**. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 09 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.051/DF**. 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 07 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 11.972/DF**, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/>. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 35693-AgR/DF. Informativo STF n. 942**, 27 a 31 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 462/2022**. Disponível em: [https:// pesquisa.apps.tcu.gov.br/](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/). Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 675/2024**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/> Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 83, 2018**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br> Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF anula provas utilizadas em ação penal contra ex-presidente do Panamá**. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/> Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **2ª Turma começa julgar sanções a construtoras por supostas fraudes em obras de Angra 3**. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/> Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF suspende multas de R\$ 8,5 bilhões da antiga Odebrecht e autoriza a reavaliação do acordo de leniência da Operação Lava-Jato**. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 17, jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Caso fortuito, força maior e os limites da responsabilização**. 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BUAIZ NETO, José Alexandre; ATHAYDE, Amanda. **Revisão de acordos de leniência: anulação, rescisão ou repactuação?** 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/> Acesso em: 07, ago. 2024.

CALDEIRA, Gabriel. Justiça condena Grubisich, ex-CEO da Braskem, a 20 meses de prisão nos EUA. **Estadão Conteúdo**, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/> Acesso em: 5 dez, 2024.

CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro**. 2018. 298 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CARVALHO, Fernanda Paiva; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. Sistema de improbidade administrativa e Lei Anticorrupção empresarial: um necessário e imprescindível diálogo. In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas**. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

CARVALHO, Vinícius Marques de. Apresentação. In: ZENKERN, MARcelo; SHIN, Jae Kim (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas**. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DE SÁ, Acácia Regina Soares. **Improbidade administrativa e a lei anticorrupção: a vedação do BIS IN IDEM**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/>. Acesso em: Acesso em: 23 jul. 2024.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A política criminal na encruzilhada**. Trad. André Luis Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

FARIA, Luzardo. Acordo de leniência e negociação da sanção administrativa: reflexões a partir da indisponibilidade do interesse público. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 13, p. 197-219, 2020.

FERRARI, Isabela Rossi Cortes. **Transadministrativismo: dinâmica e complexidade**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FRANCE, Guilherme; COMPAGNO, José Francisco. A Lei Anticorrupção à luz das recomendações internacionais da OCDE: transparência dos acordos de leniência e mecanismos de denúncia. In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: Perspectivas e expectativas** - Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

FRIDRICZEWSKI, Vanir. Lei Anticorrupção e cooperação interinstitucional: no que ainda precisamos avançar? In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: Perspectivas e expectativas**. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

GEBIN, Marcus. **Corrupção, pânico moral e populismo penal: estudo qualitativo dos projetos de lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

GIAMUNDO, Camillo; MONTICELLI, Brenda. Revisão dos acordos de leniência à luz do interesse público. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/> Acesso em: 17, jun. 2024.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; ARAUJO, Diogo de. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. nº 80, 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/> Acesso em: 31 out. 2024.

HASSEMER, Winfried. **Direito Penal: Fundamentos, estrutura, política**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008, p. 221.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**, 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEY, Valdimer Orlando. **The techniques of political graft in the United States**. Chicago: University of Chicago, 1936.

LIMA, Erik Noleta Kirk Palma; SOUSA, Eliane Ferreira de. O acordo de leniência na prática simultânea norte-americana, britânica e brasileira: o caso Rolls Royce. **Revista da AGU**, v. 18, n. 01, 2019.

LIMA, Renato Brasileiro. **Legislação especial criminal comentada**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

MEDEIROS, Anderson Laurentino. A teoria da imprevisão nos contratos administrativos. **THEMIS Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará**, v. 5. n. 2, 2007.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinícius Marques. **Compliance: concorrência e combate à corrupção**. São Paulo: Trevisan, 2017, p. 111-112.

MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. **Acordos de leniência e regimes sancionadores múltiplos**, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/> Acesso em: 05 dez, 2024.

MENDES, Lucas. **Toffoli suspende multa de mais de R\$ 10 bilhões do acordo de leniência da J&F**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/> Acesso em: 30 out. 2024.

MENDONÇA, André Luiz de Almeida. Bases para a compreensão sistêmica da corrupção. In: MORAES, Alexandre de; MENDONÇA, André Luiz de Almeida (Coord.). **Democracia e Sistema de Justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 237–272, 2018.

MOTTA, Rayssa; NETTO, Paulo Roberto. **STF: Construtoras que fecharam acordo na Lava Jato poderão disputar licitações**. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br>. Acesso em: 17 jun. 2024.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SCHRAMM, Fernanda Santos. Possibilidade de renegociação do acordo de leniência: substituição de multa pela execução de obra pública. **Interesse Público**, v. 26, n. 144, p. 169-191, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/> Acesso em: 24 abr. 2024.

OLIVEIRA, Mariana; SALOMÃO, Lucas. **Odebrecht e Braskem assinam acordos de leniência com EUA e Suíça**, 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com>. Acesso em: 31 out. 2024.

PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). **Rev. Bras. de Infraestrutura RBINF**, ano 5, n. 9, 2016.

RAMOS, Marcelo Buttelli. Política (pública) criminal, ciência do direito penal e criminologias: aportes para uma construtiva relação de interdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 13, n. 1. p. 271-291, 2023.

RIBEIRO, Julia Lavigne. **O acordo de leniência da lei anticorrupção e a descoordenação institucional**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

RODRIGUES, Alex. **PGR pede reconsideração da suspensão de acordo de leniência da J&F**, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/> Acesso em: 30 out. 2024.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. **El decomiso de activos ilícitos**. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

SALES, Marlon Roberth; BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. O Acordo de Leniência: uma análise de sua compatibilidade constitucional e legitimidade. **Revista do Direito Público**, Londrina, v.10, n.3, p.31-50, 2015.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; CANETTI, Rafaela Coutinho. Conflitos nos programas de acordos de leniência brasileiros nos casos de fraudes em licitação. **Revista da AGU**, v. 17, n. 4, p. 278-292, 2015.

SANTOS, Kleber Bispo dos. **Acordo de leniência na lei de improbidade administrativa e na lei anticorrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação conforme a Constituição: Entre a trivialidade e a centralização judicial. **Revista Direito GV**, v. 2, n. 1, p. 191-210, 2006, p. 191.

SILVA, Rafael Peteffi. Caso Fortuito ou de Força Maior: Principais delineamentos dogmáticos e conexões com a pandemia do coronavírus. **Revista IBERC**, v. 3, n. 2, 2020, p. 220-240.

SOARES DE SÁ, Acácia Regina. O acordo de leniência: instrumento de efetividade da ação por ato de improbidade administrativa. **Revista de Doutrina Jurídica**, v. 113, n. 00, p. e022007, 2022. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Consequências jurídicas do descumprimento do acordo de leniência pelo Estado e os mecanismos de garantia à execução contratual e de proteção à empresa colaboradora. In: MORAES, Alexandre de; MENDONÇA, André Luiz de Almeida (Coord.). **Democracia e sistema de justiça: obra em homenagem aos 10 anos do Ministro Dias Toffoli no Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros; TAMASAUSKAS, Igor Sant'anna. A leniência anticorrupção: primeiras aplicações, suas dificuldades e alguns horizontes para o instituto. In: **Colaboração Premiada**. Revista dos Tribunais, 2018.

TOJAL, Tarsila Fonseca. **O princípio de ne bis in idem no tratamento da corrupção no Brasil**: Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

TORRES, Rafael Lima; BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira. Corrupção, crimes econômicos, teorias criminológicas correlatas e ética empresarial. **Revista Internacional Consinter de Direito**, v. 1, n. 1, p. 347–366, 2015. Disponível em: <https://revistaconsinter.com>. Acesso em: 23 jul. 2024.

UNITED NATIONS. **United Nations Conventions Against Corruption**. 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/> Acesso em: 17, jun. 2024.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Office of Public affairs. **J&F Investimentos S.A. Pleads Guilty and Agrees to Pay Over \$256 Million to Resolve Criminal Foreign Bribery Case**, 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/> Acesso em: 30 out. 2024.

VIANNA, Marcelo Pontes; SOUZA, Renato Machado de. Resoluções negociadas na Lei nº 12.846: uma análise da experiência do julgamento antecipado. In: ZENKER, Marcelo; KIM, Shin Jae (Coord.). **Lei Anticorrupção Empresarial: perspectivas e expectativas**. Edição comemorativa dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

WUNDERLICK, Alexandre. Sociedade de consumo e globalização: abordando a teoria garantista da barbárie. (Re)afirmação de direitos humanos. In: CARVALHO, Salo; WUNDERLICK, Alexandre (Orgs.). **Diálogos entre a justiça dialogal: teses e antíteses sobre os processos de informalização e privatização da justiça penal**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p.12.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. La corrupcion: su perspectiva latinoamericana. In: OLIVEIRA, E. (Org.), **Criminologia crítica**. Belém: Edições CEJUP, 1990.

ZOCKUN, Maurício. Vinculação e Discrecionalidade no Acordo de Leniência. **Revista Direito do Estado**, n. 142, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/> Acesso em: 30 out. 2024.