



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Direito – FD

Maurício da Silva Santos

**A (IN)SEGURANÇA JURÍDICA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA FIRMADOS NO
ÂMBITO DA LEI Nº 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO)**

Brasília

2018

MAURÍCIO DA SILVA SANTOS

**A (IN)SEGURANÇA JURÍDICA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA FIRMADOS NO
ÂMBITO DA LEI Nº 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO)**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília
- UnB.

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho.

Brasília

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

SANTOS, MAURÍCIO

A (IN)segurança Jurídica dos Acordos de Leniência firmados no âmbito da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Brasília, 2018.

45 fls., 210x297 mm (FD/UnB), Bacharel, Monografia de Graduação – Universidade de Brasília, 2018.

Faculdade de Direito.

1.Insegurança Jurídica. 2.Acordos de Leniência.

3.Lei nº 12.846/2013 4.Lei Anticorrupção

MAURÍCIO DA SILVA SANTOS

**A (IN)SEGURANÇA JURÍDICA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA FIRMADOS NO
ÂMBITO DA LEI Nº 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO)**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília
- UnB.

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho.

Banca Examinadora

**Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho
(Orientador – Presidente da Banca)**

**Prof. Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto
Examinador**

**Prof.^a Esp. Polyanna Ferreira Silva Vilanova
Examinadora**

**Esp. Marina de Araújo Lopes
Examinadora – Suplente**

Aprovada em: 21 de junho de 2018

“Acredite no improvável, acredite no impossível, enxergue o que ninguém vê, perceba o imperceptível e enfrente o que para muitos parece ser invencível. Acredite em você, na força da sua fé, nas vezes que você teve que remar contra a maré. Cada não que alguém lhe disse, talvez fez com que surgisse, um desejo de provar, que quando a gente tropeça se levanta e recomeça sem parar de caminhar.”

Bráulio Bessa

AGRADECIMENTOS

A Deus, nosso criador, por ter me dado força, mesmo diante das dificuldades, ao longo de toda caminhada e por me permitir realizar esse grande sonho.

Aos meus pais e alicerces do meu caráter, Ronaldo Farias e Rosimar Clemente, por todo amor, carinho, apoio, dedicação e por me ensinarem a sempre persistir e nunca desistir dos meus sonhos e objetivos.

A minha irmãzinha, Beatriz Santos, por todo carinho e alegria que sempre me transmite.

Aos meus colegas da Siqueira Castro Advogados, por todo companheirismo e aprendizado.

As Dras. Polyanna Vilanova e Marina Lopes, por todo reconhecimento e por acreditarem sempre em meu trabalho e no meu potencial.

Aos amigos da Universidade de Brasília, por todo apoio e lealdade.

Aos meus professores e meu orientador, Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho, por todos os ensinamentos.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção sob a ótica do princípio da segurança jurídica, basilar no Estado de Direito. Nesse sentido, será demonstrado de que forma os acordos firmados no âmbito da União podem ser mitigados pelas diversas instâncias de responsabilização relacionadas à temática dos acordos de leniência e quais as consequências desta mitigação. Além disso, serão abordadas algumas formas de resolução do problema, a partir de uma revisão na forma de atuação dos órgãos de fiscalização e controle no combate à corrupção.

Palavras-chave: Acordo de Leniência. Insegurança Jurídica. Lei Anticorrupção. Fiscalização. Controle. Corrupção.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the leniency agreement provided for in the Anti - Corruption Law, based on the principle of legal certainty, based on the rule of law. For this purpose, it will be demonstrated how the agreements signed within the Federal Government can be mitigated by the different levels of accountability related to the leniency agreements and the consequences of this mitigation. In addition, some ways of solving the problem will be discussed, based on a review of the performance of the oversight and control agencies in the fight against corruption.

Keywords: Leniency agreement. Legal Uncertainty. Anti-corruption Law. Supervision. Control. Corruption.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CGU – Controladoria Geral da União

IN – Instrução Normativa

LAC – Lei Anticorrupção

MPF – Ministério Público Federal

MS – Mandado de Segurança

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. ACORDO DE LENIÊNCIA	13
1.1 Origem histórica	13
1.2 Implementação no Brasil	16
1.3 Natureza jurídica	19
2. O ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO – LEI Nº 12.846/2013 (LAC) .	21
2.1 Conceito de acordo de leniência	21
2.2 Requisitos para celebração	22
2.3 Competência para celebração	24
2.4 Conflito de atribuições entre CGU, MPF e TCU	26
2.5 Os efeitos dos acordos de leniência e sua insegurança jurídica	31
3. A INTERLOCUÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE NO COMBATE A CORRUPÇÃO	37
3.1 Criação da Rede de Controle no Combate a Corrupção	37
3.1.1 <i>Reformulação da IN 74/2015-TCU</i>	39
CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a sociedade brasileira se deparou – e vem se deparando – com um grave cenário de crise econômica e política oriunda de um dos maiores esquemas de corrupção já vistos na história do Brasil, que não contavam apenas com pessoas físicas, mas também com grandes empresas multinacionais instaladas em grande parte do território brasileiro, responsáveis pelos maiores contratos de obras de infraestrutura do País. Contratos estes que, por atos de corrupção, causaram um enorme prejuízo nas contas públicas do País.

Nesse contexto, diante da necessidade de se punir e/ou responsabilizar adequadamente os atos de corrupção cometidos por pessoas jurídicas, surge no ordenamento jurídico pátrio a Lei nº 12.846/2013, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial, dispondo sobre os meios de punição de pessoas jurídicas por atos ilícitos contra a Administração Pública, especialmente no que se refere aos atos de corrupção e fraudes em licitações e contratos administrativos firmados entre as empresas e o Poder Público. Além de buscar “*desmantelar as estruturas sistêmicas de corrupção pública que foram instaladas no país*”¹

A referida norma, contudo, é sobremaneira complexa, haja vista as dificuldades que se tem em sua interpretação, bem como aplicação. Isso porque traz consigo um instituto inovador, a saber, o acordo de leniência, que uma vez firmado poderá repercutir/impactar direta ou indiretamente em jurisdições diferentes daquelas que firmaram o referido acordo, causando, até mesmo uma insegurança jurídica àquelas empresas que se submeteram ao termo de colaboração.

Nesse sentido, versará o presente estudo sobre a (in)segurança jurídica dos acordos de leniência firmados no âmbito da Lei Anticorrupção. Isso porque, ao se firmar um acordo, os efeitos deste se espalham entre as jurisdições de controle e colocam em xeque a atuação dos órgãos de fiscalização, pois estes podem, dentro do exercício de sua competência, impor sanções anteriormente não previstas/pactuadas no acordo firmado pelo órgão competente. Isso, por obviedade,

¹ PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 79-113, jan./jun. 2016.

causa tremenda insegurança jurídica às empresas por não saberem se aquilo que fora pactuado em um primeiro momento não será acrescido ou diminuído pelos demais órgãos de controle. Cumpre ressaltar, que não se tem qualquer pretensão de esgotar a discussão que paira sobre o assunto, mas tão somente analisar, sucintamente, a problemática da norma, ponderando de que forma a mesma poderia ser aplicada eficientemente à luz dos casos concretos.

No primeiro capítulo será abordada, especificamente, a figura inovadora do acordo de leniência, fazendo um arrazoado sobre a origem do instituto, a sua natureza jurídica e o conceito dado ao mesmo no âmbito da Lei Anticorrupção.

Já no segundo capítulo, adentrar-se-á precisamente a Lei nº 12.846/2013, na medida em que se analisará a competência para celebração do acordo de leniência no âmbito da referida norma; o conflito de atribuições existentes entre o Ministério Público Federal, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União e, por conseguinte, se demonstrará de que forma a segurança jurídica dos acordos de leniência pode ser mitigada pela atividade fiscalizatória dos órgãos de controle, principalmente naquilo que se refere à atuação do TCU.

No terceiro capítulo, por fim, será abordada a necessidade de criação de uma rede de controle no combate a corrupção como forma de se garantir a segurança jurídica dos acordos, bem como tornar mais efetivas as ações de combate a corrupção, sem, novamente, querer esgotar a discussão sobre o assunto.

1. ACORDO DE LENIÊNCIA

1.1 Origem histórica

O instituto do acordo de leniência é originário do Direito norte-americano, sendo introduzido no ordenamento jurídico daquele país em 1978 com a edição do chamado *Corporate Leniency Program* (Programa de Leniência Corporativa). Sua aplicação à época era de competência do Departamento de Justiça, órgão competente para apurar infrações a ordem econômica.

Inicialmente, o acordo de leniência não foi bem aceito pelas empresas norte-americanas, haja vista que a empresa que viesse a celebrar um acordo com a autoridade antitruste não detinha de segurança jurídica para saber se seria beneficiada pela anistia, bem como saber se este benefício seria suficiente ao risco que a mesma estava incorrendo ao delatar o cartel existente. Isso porque, nas palavras de Eduardo Athayde de Souza Moreira e Rodrigo Peñaloza:

A principal característica do programa original era a discricionariedade do Departamento de Justiça na hora de conceder a anistia; ou seja, uma firma interessada no programa não teria como prever as vantagens que poderia obter (ou se haveria alguma vantagem), o que é um desestímulo a sua adesão.²

Esta característica nada estimulante refletiu diretamente na média de acordos de leniência celebrados nos EUA, que durante o período de 1978 a 1993 não passou de um por ano em todo país, além do fato de não se conseguirem levar nenhum grupo/empresa aos tribunais norte-americanos.

Nesse sentido, diante do verdadeiro insucesso do programa originalmente concebido e da necessidade de aprimoramento de um instituto importante no combate a corrupção, foi editado em 1993, o *Amnesty Program* (Programa de Anistia), que trouxe novas regras para celebração dos acordos de leniência, bem como mais benefícios para delatores, de modo que estes pudessem

² MOREIRA, Eduardo Athayde de Souza; PENALOZA, Rodrigo. Programas de Leniência, Corrupção e o Papel da Corregedoria da Autoridade Antitruste. Brasília: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: Acesso em 21 abril de 2018.

ter mais segurança jurídica nos acordos ao conseguirem prever os benefícios que seriam concedidos.

As principais modificações implementadas pelo novo Programa de Anistia restringiam-se a três pontos, quais sejam: (i) a concessão automática de anistia; (ii) possibilidade de leniência no curso do procedimento investigatório e (iii) extensão da anistia aos funcionários da empresa delatora.

A concessão de anistia automática prevista no direito antitruste norte-americano consiste no fato de que a empresa só poderá auferir deste benefício se delatar o esquema cartel antes mesmo de ser instaurado o procedimento investigatório pela autoridade competente, além, é claro, de preencher alguns requisitos que, para o autor Vladimir Spindola, dividiam-se cumulativamente em seis:

- a) Ineditismo na denúncia fornecida ao órgão antitruste.
- b) Após a denúncia, que a empresa cesse sua participação na prática ilícita.
- c) Necessidade de cooperação total, por parte da empresa que delatou o fato, no inter-regno das investigações.
- d) O crime denunciado deve ser um ato da própria empresa e não atos isolados de funcionários ou executivos da mesma.
- e) Possibilidade de a empresa indenizar as partes lesadas.
- f) Necessidade de a empresa delatora não ter coagido outras empresas a participarem da atividade ilegal, bem como não ter liderado ou incentivado a prática infratora.³

A segunda mudança consistia na possibilidade de leniência no curso do procedimento investigatório pelo Departamento de Justiça, sendo necessário, assim como na concessão automática, o preenchimento de 07 requisitos essenciais:

- a) Ser a primeira empresa a apresentar a denúncia, e que esta a habilite a ingressar no Programa de Leniência.
- b) Necessidade de o órgão antitruste não ter provas contra a empresa delatora no momento em que esta decide fazer a denúncia.
- c) Após a denúncia, que a empresa cesse sua participação na atividade ilícita.

³ SILVA, Vladimir Spindola. O Instituto da Leniência no direito antitruste norteamericano. Revista IBRAC. São Paulo: IBRAC, nº 1, v. 9, pp. 323-345, 2002.

- d) Necessidade de cooperação total por parte da empresa que delatou o fato criminoso durante o inter-regno das investigações.
- e) Possibilidade de a empresa indenizar a parte lesada (restitution clause).
- f) O crime denunciado deve ser um ato da própria empresa, e não atos isolados de seus funcionários ou executivos.
- g) A Divisão Antitruste deve determinar que a concessão de leniência para esta empresa não seja injusta com outros; para tanto, deve considerar a natureza da atividade ilegal, isto é, do crime antitruste, além do papel que a empresa denunciante desempenhou na atividade ilícita, bem como o momento em que decidiu apresentar-se ao órgão responsável pela punição.⁴

Muito embora haja a possibilidade de se conceder anistia a empresa delatora no curso do procedimento investigatório, há de se ressaltar que esta concessão ficará, neste caso, adstrita ao poder discricionário do Departamento de Justiça, mesmo que restem preenchidos os requisitos elencados acima, distinguindo-se, assim, do caso da concessão automática, em que basta a satisfação de seis requisitos para concessão do benefício, não havendo submissão a discricionariedade da autoridade competente.

A terceira principal mudança se refere a possibilidade de extensão de anistia aos funcionários/colaboradores das empresas deladoras, onde aqueles que resolvem cooperar são agraciados com o benefício, conforme assevera os autores Eduardo Moreira e Rodrigo Peñaloza:

“Se uma firma se qualificar para a anistia automática, então todos os diretores, executivos e empregados que, juntamente com a firma, resolvem cooperar com as investigações também serão agraciados com anistia”⁵

A razão desta extensão se dá na medida em que estes colaboradores podem ser peças importantes para obtenção de provas, bem como para explicar o

⁴ SILVA, Vladimir Spíndola. O Instituto da Leniência no direito antitruste norte-americano. Revista IBRAC. São Paulo: IBRAC, nº 1, v. 9, pág. 329, 2002.

⁵ MOREIRA, Eduardo Athayde de Souza; PENÁLOZA, Rodrigo. Programas de Leniência, Corrupção e o Papel da Corregedoria da Autoridade Antitruste. Brasília: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: Acesso em 21 abril de 2018 p. 24.

modus operandi da empresa quando de sua participação no esquema de cartel denunciado.

Como podemos perceber, as mudanças empreendidas pelo Programa de Anistia, além de mais claras e objetivas, deram mais segurança jurídica ao referido procedimento de leniência, na medida em que proporcionou às empresas a previsão dos benefícios que as mesmas iriam auferir se cooperassem com Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América – EUA.

O sucesso do instituto da leniência foi tanto que, a partir de 1993, a média de acordos celebrados pela autoridade competente subiu de um por ano para três por mês, sendo recolhido em multas entre 1997 e 2002 cerca de “USD 1,5 bilhão”.⁶ Além disso, o programa expandiu para o cenário mundial, sendo adotado em 1996 pela União Europeia, porém com algumas modificações quanto aos benefícios.

1.2 Implementação no Brasil

O instituto do acordo de leniência foi inicialmente instituído no Brasil com advento da Lei nº 10.149/2000⁷ que inseriu na Lei nº 8.884/1994⁸ dispositivos que possibilitavam a celebração de acordo de leniência entre a União e os particulares investigados por infrações à ordem econômica.

Em 2011 editou-se a Lei nº 12.529/2011⁹, conhecida como Lei de Defesa da Concorrência, que revogou a norma de 1994, porém manteve em seus

⁶ MOREIRA, Eduardo Athayde de Souza; PENÁLOZA, Rodrigo. Programas de Leniência, Corrupção e o Papel da Corregedoria da Autoridade Antitruste. Brasília: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: Acesso em 21 abril de 2018.

⁷ Lei nº 10.149/2000: “Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências”.

⁸ Lei nº 8.884, DE 11 DE JUNHO DE 1994. “Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências.”

⁹ Lei nº 12.529/2011: “Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências”.

arts. 86 e 87 o instituto do acordo de leniência, como um dos instrumentos de atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

Recentemente, com a edição da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, o objeto passível de celebração de acordo de leniência foi ampliado, sendo estendida, também, a pactuação de acordos às pessoas jurídicas que pratiquem atos ilícitos contra a Administração Pública.

Este modelo, porém, diferencia-se do modelo aplicado no âmbito da legislação antitruste, uma vez que este tem por finalidade precípua a proteção da ordem econômica, coibindo práticas de concorrência desleal de mercado. Ao passo que a leniência da Lei Anticorrupção (12.846/2013) visa a responsabilização das pessoas jurídicas pelos danos causados à Administração do Estado e visa, segundo Pereira, “destruir esquemas de desvirtuamento no seio do Estado e recompor sua moralidade”¹⁰. Tal diferenciação mostra-se patente com a preservação da competência do órgão de controle econômico disposta no artigo 29 da Lei Anticorrupção, *in verbis*:

Art. 29. O disposto nesta Lei não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica.

Além disso, assevera o CADE em manifestação proferida no bojo do TC 003.166/2015-5 que:

“32. ‘acordos de leniência firmados pelo CADE e os respectivos processos administrativos para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica não trazem, em sua formatação ou em seus benefícios, consequências administrativas que vão além daquelas estritamente relacionadas à conduta de cartel’.

*33. Nesse caso, esclarece que, em linhas gerais, **as investigações, os acordos de leniência e os processos administrativos realizados no âmbito do CADE não apuram nem tratam fatos e evidências relacionados à corrupção, a atos de pessoas físicas ou jurídicas privadas contra a Administração Pública ou à conduta de agentes públicos. Reforça que as eventuais sanções impostas pelo CADE a pessoas físicas e jurídicas privadas limitam-se ao ilícito administrativo de cartel da Lei 12.529/2011, não envolvendo, por exemplo, o ressarcimento de danos ao Erário.** Afirma que, em regra, portanto, o*

¹⁰ PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 79-113, jan./jun. 2016.

escopo das investigações, processos e acordos do CADE e da CGU, 'ainda quando envolvem arcações fáticos gerais derivados de uma mesma fonte, são distintos, e não geram repercussões diretas um sobre o outro, a ponto de obstar a fruição de suas respectivas competências.'

34. Informa que nas ocasiões nas quais o Conselho se depara com ilícitos que fogem a sua competência de atuação, a exemplo das práticas de corrupção e de fraude de licitação, 'a legislação pátria e a prática corriqueira do órgão obrigam o CADE a encaminhar a documentação indiciária à autoridade responsável' (CGU, MPF, TCU, etc.) (...)”¹¹(grifou-se).

Apesar destas diferenças, o que se vê na doutrina é o pacífico entendimento no sentido de que o instituto da leniência é de imperiosa importância para as investigações empreendidas pelas autoridades, haja vista que as informações obtidas sobre os atos de corrupção não necessariamente seriam obtidas sem a pactuação de um acordo, tendo em vista o alto grau de complexidade e nível de organização dos esquemas de corrupção que vem assolando o Brasil nos últimos anos.

A esse respeito, assevera o Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcante do Tribunal de Contas da União que:

“[...] Esses acordos, portanto, somente podem ser entendidos sob os contornos traçados pelos objetivos de responsabilização, de forma a criar mecanismo colaborativo por parte de potenciais delatores, a propiciar a potencialização do esforço investigativo, pela apresentação de informações verdadeiramente úteis para a investigação e para a produção de provas, no que concerne à recuperação de valores frutos dos atos lesivos e à identificação e responsabilização desejável de todos os envolvidos.

13. Para tanto, em prol de uma efetiva colaboração nas investigações, abre-se mão de punições ao delator-colaborador, permitindo-se, quanto a esse, leniência quanto à punição em relação às infrações de que participou, em face não apenas de sua “confissão” quanto à participação nos ilícitos, mas principalmente em razão dessa colaboração. Logo, diferentemente do que possam vir a pensar, a respeito dessa novel produção legislativa, não se trata de direito às empresas ao abrandamento das sanções cabíveis, mas instrumento a serviço da administração, para utilizá-lo, se útil às suas apurações. Não há espaço, nessa lei, para interpretações que conduzam a crer que ela contém benefício a empresas praticantes de ilícitos contra a Administração Pública, pois o objetivo último é justamente o contrário, pois

¹¹ Acórdão nº 824/2015 - TCU - Plenário. Processo: TC 003.166/2015-5. Relator: Min. Augusto Nardes. Data de Julgamento 15/04/2015.

visa garantir a punição exemplar dos infratores, com a identificação de todos os envolvidos. E, quando essa identificação for fruto de acordo de leniência, com permissivo de exclusão ou atenuação da punição da empresa colaboradora com as investigações, o que se dá em troca da colaboração bem sucedida, e no interesse público maior, é o livramento parcial ou total das punições ao colaborador.”¹²

Pois bem. Superadas as diferenças quanto às finalidades dos modelos de acordo de leniência existente no Brasil, adentraremos no tópico seguinte a natureza jurídica do acordo de leniência no ordenamento pátrio, uma vez que não há explicitamente posicionamento doutrinário acerca da sua natureza.

1.3 Natureza jurídica

A natureza jurídica do acordo de leniência ainda é obscura no ordenamento jurídico pátrio. Isto porque não há de modo explícito posicionamento doutrinário que defina sua natureza objetivamente.

Uma parte da doutrina atribui ao instituto da leniência a natureza jurídica de ato jurídico convencional/consensual, pois, uma vez preenchidos certos pressupostos e/ou requisitos previstos no art. 16 da Lei nº 13.846/2013, a Administração Pública e o administrado convencionam a atenuação ou supressão de um conjunto de penalidades passíveis de aplicação à empresa leniente que praticou atos ilícitos dolosos contra o Estado. Neste caso, assevera o doutrinador Maurício Zouckun que:

*“[...] Administração não goza de margem de liberdade para celebrar ou não o acordo de leniência uma vez constatada a ocorrência dos pressupostos necessários à sua formação. Isso porque a ordem jurídica elegeu este ato negocial como o meio mais adequado para tutela do interesse público, tanto mais porque sua formação também poderá se aperfeiçoar no transcurso de uma ação judicial que tenha por objeto os noticiados ilícitos.”*¹³

¹² Acórdão nº 824/2015 - TCU - Plenário. Processo: TC 003.166/2015-5. Relator: Min. Augusto Nardes. Data de Julgamento 15/04/2015.

¹³ ZOCKUN, Maurício. A vinculação e a discricionariedade na celebração do acordo de leniência na Lei Anticorrupção. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Mauricio-Zockun/vinculacao-e-discricionariedade-no-acordo-de-leniencia>>. Acesso em 29 de abril de 2018.

Como se pode observar, entende esta corrente que há uma vinculação do acordo de leniência e um direito subjetivo da pessoa jurídica em celebrar o acordo de leniência quando preenchidos os requisitos determinados pela norma.

Por outro lado, há quem entenda que o acordo de leniência tem natureza jurídica probatória ou instrução processual penal-administrativa, uma vez que se trata de instrumento capaz de reunir provas convincentes e suficientes para autoridade competente dar início a procedimentos investigatórios e indiciar agentes públicos participantes do esquema de corrupção. As provas apresentadas devem ser dotadas de força e validade, tendo em vista as mais variadas contestações que venham a surgir no contraditório.

Em que pese os debates doutrinários a respeito da natureza jurídica do instituto, temos que a mais adequada é a que define natureza da leniência como ato jurídico convencional, visto que essa corrente dá pelo menos em tese, mais clareza ao instituto ao afirmar que uma vez preenchidos os pressupostos previstos na norma pela empresa infratora, esta estará apta a celebrar acordo com a autoridade competente para tanto, havendo discricionariedade apenas no tocante a mitigação das penalidades que serão impostas as empresas lenientes, conforme assevera o doutrinador Maurício Zockun, em seu artigo sobre a “A vinculação e a discricionariedade na celebração do acordo de leniência na Lei Anticorrupção”.

2. O ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO – LEI Nº 12.846/2013 (LAC)

2.1 Conceito de acordo de leniência

O acordo de leniência é compreendido por alguns autores como uma espécie da colaboração premiada penal. Isso porque, a razão essencial desses institutos é de estimular a colaboração de infratores envolvidos em atos ilícitos penais ou administrativos de modo a identificar outros infratores e evitar a reiteração destas condutas, além de buscar garantir um procedimento investigatório efetivo, tendo como contrapartida uma atenuação de sanções e penalidades. Nesse sentido, o autor Thiago Marrara define Acordo de Leniência como:

[...] ajuste entre certo ente estatal e um infrator confesso pelo qual o primeiro recebe a colaboração probatória do segundo em troca da suavização da punição ou mesmo da sua extinção. Trata-se de instrumento negocial com obrigações recíprocas entre uma entidade pública e um particular, o qual assume os riscos e as contas de confessar uma infração e colaborar com o Estado no exercício de suas funções repressivas.¹⁴

No caso da Lei Anticorrupção, afirma Pereira que:

O acordo de leniência é definido como o ajuste firmado entre pessoa(s) jurídica(s) e o Estado, pelo qual aquela(s) assume(m) ter praticado, em conjunto com outra(s) ou individualmente, qualquer dos atos do art. 5º da mencionada lei, descritos como lesivos à Administração, em conluio com um ou mais agentes públicos, a fim de receber alívio nas penalidades administrativas instituídas na mesma norma (art. 6º).¹⁵

Nota-se que, de fato, a essência do acordo de leniência é a mesma naquilo que se refere à busca probatória através da confissão do infrator e em contrapartida a atenuação das penalidades que podem ser impostas a empresa

¹⁴MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro. modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/99195>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

¹⁵ PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 79-113, jan./jun. 2016.

leniente. Porém, há de se ressaltar que o conceito de leniência empregado pela legislação de anticorrupção pressupõe sempre que a empresa infratora esteja em conluio com agente público, diferentemente, por exemplo, do acordo ajustado na legislação antitruste em que não se pressupõe tal conduta.

Desse modo, tem-se que o conceito consagrado pela Lei Anticorrupção é aquele compreendido como ajuste firmado entre Poder Público e a empresa que praticou ilícitos administrativos em conluio com agentes públicos, por meio do qual este contribui com processo de investigação e recebe em contrapartida benefícios de suavização de penalidades, sem prejuízo de ressarcimento.

2.2 Requisitos para celebração

De acordo com a Lei Anticorrupção o acordo de leniência poderá ser pactuado entre a Administração Pública e a empresa infratora quando esta preencher três requisitos objetivos previstos no art. 16, § 1º, incisos I, II e III, em textual:

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:

§ 1º O acordo de que trata o caput somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

Ao se analisar o primeiro requisito, tem-se que havendo mais de uma empresa envolvida em atos de corrupção, ou seja, na prática do ilícito, apenas a

primeira empresa que delatar poderá celebrar o acordo de leniência e fazer jus aos benefícios previstos na norma, não sendo permitido as demais empresas envolvidas o firmamento de acordo, salvo na hipótese de fatos novos sobre o mesmo ilícito.

No tocante ao segundo requisito, percebe-se que, se, na época da delação, os atos de corrupção ainda perdurarem, estes deverão ser cessados pela empresa infratora quando da celebração do acordo, sob pena de ter cancelado os benefícios concedidos pela Administração.

Quanto ao terceiro requisito, tem-se que a cooperação da empresa infratora deverá ser plena, o que significa dizer que a contribuição dela deverá ser consubstanciada de informações minuciosas e capazes de mover e/ou impulsionar novas investigações. Além disso, deve a cooperação ser “contínua e regular, de modo que o acordo merece ser sustado caso os representantes da pessoa jurídica decidam não mais continuar apoiando as investigações”.¹⁶

Muito embora a lei disponha objetivamente sobre os requisitos para celebração do acordo de leniência, ainda há por parte da doutrina críticas a respeito destes requisitos, uma vez que os mesmos pressupõem a prática de um cartel, o que, para Modesto Carvalhosa contraria diretamente o objetivo precípua da Lei Anticorrupção que é de “expurgar do Poder Público os agentes políticos, administrativos e judiciários corruptos e penalizar e tornar inidôneas as pessoas jurídicas que em concurso com os primeiros se conduzem corruptivamente nas suas relações legais e contratuais com o Estado”.¹⁷

Nesse sentido, propõe o ilustre doutrinador Modesto Carvalhosa que os requisitos que devem ser observados quando da celebração do acordo são seguintes:

(i) a qualificação da pessoa jurídica pactuante que consta do processo penal-administrativo; (ii) a indicação sumária das demais pessoas jurídicas e/ou dos demais agentes públicos que estariam implicados na conduta corruptiva; (iii) a declaração da participação da requerente na conduta

¹⁶ PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 79-113, jan./jun. 2016, pág. 19.

¹⁷ CARVALHOSA, Modesto. Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

corrupta ou a ressalva de sua participação em termos de consumação do delito corruptivo – neste caso, a pessoa jurídica pactuante deve arguir sua ilegitimidade passiva no processo penal-administrativo; (iv) a lista dos documentos que serão fornecidos para a implicação de outras pessoas jurídicas e /ou de outros agentes públicos na conduta corruptiva; (v) o termo de compromisso que irá cooperar plenamente com a autoridade processante durante todo o devido processo penal-administrativo; e (vi) a declaração de reconhecimento da não aplicação do regime de leniência, se o resultado das provas e da colaboração prestadas não resultarem em convicção da autoridade processante da conduta corruptiva das outras pessoas jurídicas apontadas ou dos agentes públicos relacionados.

Observa-se, a partir disto, que embora os requisitos estabelecidos na norma sejam objetivos, podem ser mais bem definidos ou detalhados para que não haja lacunas e interpretações díspares quando da celebração do acordo.

2.3 Competência para celebração

A Lei nº 12.846/2013 estipula, de forma genérica e vaga, que o acordo de leniência deve ser celebrado entre a pessoa jurídica infratora e autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública, conforme disposto no art. 16, caput, em textual:

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: (grifou-se)

(...)

Em se tratando de atos de corrupção lesivos a entidades da Administração Pública Federal ou contra a Administração Pública Estrangeira, será competente para celebrar o acordo de leniência a Controladoria Geral da União – CGU, conforme estabelecido art. 16, § 10, *in verbis*:

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:

(...)

§ 10. A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Essa previsão legal, por sua vez, é alvo de bastante crítica por parte da doutrina especializada, haja vista que as “autoridades máximas” definidas pela norma, são plenamente passíveis de se envolver práticas de corrupção, o que, conseqüentemente, comprometeria sua imparcialidade em fechar acordos de leniência.

A esse respeito, assevera CARVALHOSA que:

Não se pode imaginar que o Prefeito, o Governador, os Ministros, os Secretários de Estado, os secretários gerais, os presidentes das estatais, os Presidentes da Câmara e do Senado, o Presidente dos Tribunais, os diretores dos entes possam arrogar-se dessa competência de entabular e firmar o pacto de leniência e muito menos a competência de instaurar e de julgar os devidos processos penais-administrativos instituídos na presente Lei (art. 8º).¹⁸

Por certo, não se pode olvidar que a celebração dos acordos fique a cargo de pessoas políticas – altamente influenciáveis por pressões externas – ao invés dos órgãos de controle. Nesse sentido, o ideal era que os acordos de leniência se concentrassem no âmbito do órgão correcional de controle interno de cada esfera, assim como previsto no âmbito da Administração Pública Federal (competência da CGU), pois, assim, se garantiria uma maior efetividade nos acordos, haja vista a autonomia e independência destes órgãos correccionais dentro da estrutura administrativa do Estado.

¹⁸ CARVALHOSA, Modesto. Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

2.4 Conflito de atribuições entre CGU, MPF e TCU

No último tópico vimos que a competência para celebração do acordo de leniência no âmbito da Lei nº 12.846/2013 foi atribuída, no âmbito federal, à Controladoria Geral da União, como órgão correcional de controle interno.

Tal atribuição, contudo, tem gerado grandes repercussões no cenário jurídico, propiciando até mesmo embates entre os órgãos que compõem o sistema de controle. A controvérsia cinge-se sobre o fato de que o acordo celebrado, exclusivamente, pela CGU sem a devida anuência do Ministério Público Federal – MPF e do Tribunal de Contas da União – TCU poderia prejudicar a atuação fiscalizatória destes dois órgãos, bem como mitigar a possibilidade dos mesmos de aplicar penalidades e sanções às pessoas jurídicas infratoras, além de quantificar corretamente o dano ao erário gerado pelas práticas delituosas.

A Controladoria Geral da União buscando firmar sua competência para celebrar os acordos, bem como esclarecer que os acordos em nada obstarão a atuação dos órgãos de controle, se manifestou em oitiva nos autos do TC 003.166/2015-5 sob o fundamento de harmonia e independência entre os Poderes da República e das instâncias no sentido de que:

Quanto ao TCU:

“a independência das instâncias rege o direito brasileiro. Assim, qualquer decisão que a CGU tome no exercício do seu mister constitucional e legal não ferirá as atribuições dessa Corte de Contas, nem vinculará suas futuras decisões, ante a sua autonomia. Pensar no sentido proposto na representação do MP/TCU, é considerar que o TCU se submete ao que decidido pela CGU, o que não se pode conceber, posto que são órgãos paralelos atados pelo elo cooperativo do auxílio recíproco”.

Quanto ao MPF:

“o art. 2º da Lei nº 12.846/2013 é claro, direto e eloquente ao afirmar que as medidas tomadas em razão da referida lei só têm repercussão civil e administrativa. A contrario sensu, não haverá nenhuma repercussão penal dos acordos de leniência, inexistindo interferências entre as instâncias e entre os poderes. Mesmo porque as denúncias já foram apresentadas pelo MPF e não podem ser rejeitadas em razão da celebração de acordo de

leniência, que não lhes retira a justa causa penal. Além disso, cumpre destacar que diversas ações civis públicas de improbidade administrativa já foram ajuizadas pelo MPF no tocante a pessoas jurídicas envolvidas na operação Lava Jato”

Não obstante o posicionamento esposado pela CGU e o reconhecimento de que a mesma é competente para celebrar o acordo de leniência, o MPF posicionou-se no sentido de que a celebração de acordo de leniência de forma isolada pela CGU, sem prévia anuência/parecer do *Parquet*, pode prejudicar a persecução penal, bem como a real vantagem do acordo para Administração Pública de leniência. Isto porque, a prolação de acordos no decorrer de investigações, por órgãos alheios a elas, sem o conhecimento adequado – em razão do sigilo – de fatos já apurados, poderia levar o mesmo a uma equivocada concessão de benefícios sem a devida contrapartida por parte da pessoa jurídica infratora, além de desestimular a colaboração dos infratores com outras autoridades, no caso, o Ministério Público.

Além disso, defende o Ministério Público Federal a tese de que possui meios mais amplos e eficientes de verificar se as informações fornecidas pelas pessoas jurídicas lenientes são, de fato, vantajosas para as investigações que estejam em curso sob a tutela das autoridades públicas da União.

Sobre esse aspecto, assinala o Douto Subprocurador-Geral da República, Nicolao Dino, que:

“[...] a formalização de eventuais acordos sem que sejam considerados o estágio da investigação a cargo do Ministério Público Federal e sua repercussão na esfera de responsabilização judicial podem comprometer a efetividade dos trabalhos desenvolvidos nesta última seara, como também a coerência no funcionamento do sistema, ante a adoção de medidas dispare, na esfera administrativa e na seara judicial. Por certo, esse não é o desejo de nenhuma das instâncias dedicadas ao combate à corrupção, nas suas diversas frentes de atuação. Daí a importância em que eventuais acordos de leniência a serem celebrados por meio da Controladoria-Geral da União levem em conta o posicionamento do Ministério Público Federal em relação ao seu objeto.”¹⁹

¹⁹ Acórdão 824/2015-PL, Tribunal de Contas da União.

Ao analisarmos as manifestações proferidas pelos órgãos, têm-se que, de fato, a Lei, em seu designo atual, conferiu à CGU a legitimidade para celebrar os acordos de leniência na esfera federal, mesmo esta tendo uma limitação quanto ao conhecimento de informações já obtidas em outras investigações.

Contudo, não se olvidar que a CGU fique adstrita a outro órgão – no caso o MPF – quando necessitar analisar e/ou sopesar a conveniência e oportunidade de pactuar ou não o acordo em face das informações oferecidas pelas pessoas jurídicas infratoras. Isto porque, ao se vincular a atuação do órgão legalmente competente para celebrar acordo, estar-se-ia violando o princípio da independência das instâncias administrativas judiciais, pois se estaria “condicionando o acordo de leniência ao resultado de desdobramentos de outros processos judiciais ou administrativos, criando uma hierarquia de procedimentos inexistentes”.²⁰

Além disso, podem as informações oferecidas pela pessoa jurídica infratora, mesmo que parciais, serem de grande valia para as investigações no âmbito da persecução administrativa, alavancando justificadamente o seu campo investigatório.

Desse modo, embora recomendável participação conjunta do MPF quando da celebração do referido acordo, não se pode taxar *contra legis* a eventual tratativa em que não se tenha empreendido tal recomendação, pois, mesmo que contestável, não é isso que extrai do substrato legislativo positivado na Lei nº 12.846/2013.

Em relação à repercussão dos acordos na jurisdição do TCU, defende a Corte de Contas que a prolação de acordos pela CGU, não vincula sua atividade fiscalizatória e sancionadora, pois o exercício do controle externo a cargo do Tribunal de Contas tem status constitucional, conforme previsto no art. 71 da Constituição Federal de 1988²¹, fato que por si só inibiria a vinculação de qualquer acordo de leniência fechado no âmbito da Administração Pública, sendo, portanto,

²⁰ ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 197p.

²¹ BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERTIVA DA BRASIL DE 1988. Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...).

perfeitamente válido ao TCU aplicar as sanções previstas nos artigos 46, 57 e 58 da Lei nº 8443/1992²².

Tal posicionamento, restou ainda mais evidente no ordenamento jurídico com a edição da Instrução Normativa nº 74 de 2015²³, por meio do qual o TCU afirma sua competência de avaliar, previamente, o acordo de leniência firmado pela CGU, condicionando todas as fases do processo de leniência à sua prévia aprovação, sob pena de tornar inválidos os atos subsequentes que não tiverem sido aprovados pela Corte de Contas.

Sobre esse aspecto, cumpre-nos destacar, aqui, o embate travado entre a CGU e o TCU nos autos do Mandado de Segurança nº 34.031/DF²⁴, em que a CGU, confrontando diretamente as exigências regulamentadas pela IN 74/2015, pleiteava a suspensão da determinação de encaminhamento ao TCU de informações a respeito dos acordos de leniência em trâmite perante a Controladoria Geral da União.

²² Lei Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficarà sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

§ 2º O valor estabelecido no caput deste artigo será atualizado, periodicamente, por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União.

§ 3º O Regimento Interno disporá sobre a gradação da multa prevista no caput deste artigo, em função da gravidade da infração.

²³ Instrução Normativa nº 74/2015 - Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013.

²⁴ MS 34.031/DF – Relator: Gilmar Mendes

Em decisão monocrática, o Ministro Relator, Gilmar Mendes, entendendo que havia um claro conflito de competências entre órgãos de controle, acolheu o pedido da impetrante e concedeu a medida liminar no sentido de suspender a determinação de encaminhar as informações ao TCU, por entender que o art. 16, §14 da Lei nº 12.846/2013 é inequívoco ao dispor que as informações sobre acordo de leniência só deverão ser encaminhadas ao TCU depois que forem assinados.

O Relator ponderou, ainda, que o prazo determinado pelo TCU se mostrava exíguo, fato que consubstanciou, ainda mais, a concessão da liminar.

Observa-se, a partir deste caso concreto, que, embora a atuação do TCU seja de imperiosa importância no processo de leniência, não apenas pelas competências conferidas pelo texto constitucional, mas, também pela sua alta capacidade técnica de mensurar minuciosamente os danos causados ao erário, há de se reconhecer que a sua instrução normativa é sobremaneira problemática, pois traz em bojo determinações e procedimentos que dificultam a tramitação de acordos de leniência, seja imposição de compartilhamento de informações sigilosas cercam o acordo, seja pelo exaustivo acompanhamento realizado através de prazos extremamente exíguos diante da complexidade que a causa requer.

Além disso, emerge-se de sua atuação certa insegurança jurídica às pessoas jurídicas deladoras. Isto porque, ao afirmar que a leniência não vincula sua atuação, permite-se que a Corte de Contas aplique sanções que podem ser extremamente prejudiciais às infratoras, o que, conseqüentemente desestimula as mesmas em colaborar com outras autoridades por meio dos acordos leniência e até mesmo com o próprio Tribunal, pois a celebração do mesmo não garante a ela a certeza de que não será penalizada pelo mesmo fato em outra instância administrativa.

Essa preocupação, no entanto, será mais bem debatida e aprofundada no tópico seguinte onde trataremos dos reflexos dos acordos de leniência e sua insegurança jurídica.

2.5 Os efeitos dos acordos de leniência e sua insegurança jurídica

Os acordos de leniência, conforme visto anteriormente, são de competência, no âmbito da Administração Pública Federal, da Controladoria Geral da União, embora haja contestações e críticas por parte de outras entidades públicas do Sistema de Controle.

Nesse sentido, uma vez celebrado o acordo de leniência entre a CGU e a empresa jurídica infratora, esta fará jus a amenização das sanções aplicáveis a ela, conforme o art. 16, § 2º da Lei 12.846/2013, em textual:

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:

(...)

2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

Dispõem os artigos 6, inciso II e 19, inciso IV, que:

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

A partir da simples leitura dos dispositivos acima transcritos, percebe-se que a empresa infratora será isenta das sanções de (i) publicação extraordinária da decisão condenatória; (ii) a aplicação de inidoneidade e (iii) redução em até 2/3 do valor da multa aplicável, quando celebrado o acordo de leniência com a autoridade competente, observados os requisitos para celebração já mencionados anteriormente. As isenções concedidas pela autoridade competente nos levam a crer, pelo menos no primeiro momento, que seus efeitos se irradiarão para as demais esferas de responsabilização.

No entanto, não há na Lei qualquer menção sobre os efeitos do acordo de leniência na esfera penal e nas demais instâncias de responsabilização administrativa, sendo perfeitamente possível ao Ministério Público Federal aplicar as devidas sanções penais àqueles envolvidos em práticas de corrupção, mesmo que estes tenham colaborado efetivamente com as investigações através do acordo de leniência firmado pela CGU, seja com base no artigo 19 da Lei 12.846/2013, seja com base em outra lei que tenha por objetivo precípuo a proteção dos mesmos bens jurídicos tutelados pela Lei Anticorrupção.

Nesse sentido, a afirmação do Ministério Público, outrora mencionada, de que os acordos de leniência poderiam repercutir na esfera penal não se faz assente, haja vista que os benefícios concedidos mediante acordos de leniência “não guardam nenhuma repercussão sobre os processos penais que apurem os mesmos fatos. Estes buscam responsabilizar pessoas físicas e aplicar sanções de caráter penal. Aqueles buscam responsabilizar pessoas jurídicas com sanções administrativas”²⁵

No âmbito da esfera administrativa, percebe-se, também, que a lacuna da norma quanto aos efeitos dos acordos tem causado enormes discussões e, por conseguinte, a aplicação indiscriminada de sanções às empresas lenientes por parte dos demais órgãos de responsabilização da Administração Pública Federal. Isto porque, em recente julgado do Tribunal de Contas da União, o plenário da Corte de Contas determinou, cautelarmente, a indisponibilidade de bens da empresa Andrade Gutierrez – empresa leniente – ao fundamento de que embora a mesma tenha

²⁵ ZYMLER, Benjamin, DIOS, Laureano Canabarro. Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pág. 316.

firmado acordo de leniência com CADE/MPF, os efeitos dos acordos não se estenderiam à jurisdição do TCU, haja vista as competências constitucionais da Corte de Contas, sendo perfeitamente possível ao Tribunal a aplicação de normas previstas na Lei nº 8.443/1992. Ou seja, não há imunidade total para o leniente na esfera administrativa.

Nesse contexto, o que se observa é que a lacuna existente na referida norma, tem criado uma situação em que a pessoa jurídica poderá receber benefício da atenuação das penalidades impostas a ela em virtude do acordo celebrado, mas ao mesmo tempo, ou logo depois, poderá ser penalizada por outra instância de responsabilização, seja ela administrativa ou penal. Ou seja, mesmo que a empresa firme o acordo, esta estará submetida, nas palavras do ilustre doutrinador Benjamin Zymler, a “um pelotão de fuzilamento com três soldados: com a CGU, podendo declarar a inidoneidade com fulcro nas normas de licitações; o Ministério Público, podendo ajuizar ações civis, administrativas e penais; e o TCU, também podendo declarar inidôneas as empresas”.²⁶

Isso, por consequência lógica, nos causa grande preocupação e tem promovido acalorados debates na esfera do Direito Administrativo, pois o que se vê é uma direta violação ao princípio constitucional da segurança jurídica – basilar do Estado de Direito –, em prol de uma constante reafirmação de competências, quando em verdade deveriam promover e/ou garantir ao indivíduo/jurisdicionado a possibilidade deste prever as consequências que podem advir de atos praticados por estes. Ou seja, de garantir estabilidade/segurança as relações jurídicas.

Sobre esse aspecto, destaca o ilustre doutrinador André Ramos Tavares que o princípio da segurança jurídica é dotado de três elementos:

*[...] i) a necessidade de certeza, de conhecimento do Direito vigente, e de acesso ao conteúdo desse Direito; **ii) a calculabilidade, quer dizer, a***

²⁶ ZYMLER, Benjamin. Lei anticorrupção empresarial – uma visão do Controle Externo. Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – v. 2, n. 11 (jan./jun. 2016) Rio de Janeiro: O Tribunal. Disponível em: <file:///C:/Users/msantos/Downloads/Revista%20do%20TCE-RJ%20-%20n%C2%BA11%20(1).pdf> Acesso em 05 de maio de 2018.

possibilidade de conhecer, de antemão, as consequências pelas atividades e pelos atos adotados; iii) a estabilidade da ordem jurídica.²⁷

Na mesma linha, assevera o professor Luís Roberto Barroso que:

*[...] do ponto de vista subjetivo, **a segurança jurídica refere-se à proteção da confiança do administrado, impondo à Administração o dever de agir com coerência, lealdade e respeitando as legítimas expectativas do administrado.** Essa idéia, sobretudo no campo das relações obrigacionais e contratuais, compreende também a boa-fé objetiva, a lisura do comportamento, a vedação do locupletamento.*²⁸

Como podemos observar, é cediço na doutrina que no campo das relações obrigacionais deve a Administração Pública agir de forma coerente e leal, de modo que a confiança e expectativa legítima de direito do administrado deve ser sempre respeitada, não podendo Administração após criar estabilidade jurídica ao ato realizado, agir contrariamente àquilo que anteriormente previu.

De igual modo, entende a jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça que:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR. CURSO DE FORMAÇÃO. MATRÍCULA POR FORÇA DE LIMINAR. MÉRITO JULGADO IMPROCEDENTE. MANUTENÇÃO NA ACADEMIA, INGRESSO E PROMOÇÃO NA CARREIRA POR ATOS DA ADMINISTRAÇÃO POSTERIORES À CASSAÇÃO DA DECISÃO JUDICIAL. TRANSCURSO DE MAIS DE CINCO ANOS. ANULAÇÃO. SEGURANÇA JURÍDICA E BOA-FÉ OBJETIVA VULNERADOS. VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. CONSTATAÇÃO DE QUE O CANDIDATO PREENCHIA O REQUISITO CUJA SUPOSTA AUSÊNCIA IMPEDIRA SUA ADMISSÃO NO CURSO DE FORMAÇÃO. ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS PARA INGRESSO E EXERCÍCIO DO CARGO DE OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR.

²⁷ Tavares, André Ramos Curso de Direito Constitucional / André Ramos Tavares. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 766.

²⁸ BARROS, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Conceitos Fundamentais e Construção de um Novo Modelo, 2ª Edição, 2010, p. 368.

1. Os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, bem como a vedação ao comportamento contraditório (venire contra factum proprium), impedem que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio dos administrados.

2. À luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, verifica-se que o Recorrente, em sentido material, preenchia os requisitos editalícios para admissão no Curso de Formação, inclusive aquele cuja ausência formal constituía obstáculo inicial à sua matrícula e que ensejou o ajuizamento da ação judicial em cujo bojo obteve a liminar. (...)²⁹

Por certo, entendemos que o acordo de leniência firmado no âmbito da Lei Anticorrupção é de imperiosa importância para o atual contexto de combate à corrupção, haja vista a complexidade dos atos de corrupção perpetrados por pessoas jurídicas e pessoas físicas.

Porém, não se pode admitir, à luz do princípio da segurança jurídica, que a Administração Pública crie, através dos acordos de leniência, uma aparente estabilidade das relações jurídicas e, posteriormente, venha a aplicar sanções às empresas infratoras que celebraram aludido acordo com um mesmo ente da Administração, pois isso, além de causar imensa insegurança jurídica ao acordo, tem tornando o instituto da leniência pouco atrativo e/ou vantajoso para seus signatários.

Há de se reconhecer, também, que a esta insegurança jurídica dos acordos de leniência se dá, mesmo que implicitamente, em razão de certa disputa/competição entre os órgãos de controle pelo protagonismo de quem fechará ou atuará de forma mais efetiva no âmbito de um acordo de leniência, quando em verdade deveria se promover uma interlocução na atuação dos órgãos do Sistema de Controle.

²⁹ STJ - RMS: 20572 DF 2005/0143093-7, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 01/12/2009, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/12/2009.

A questão não é tão simples, tão pouco queremos transparecer isto, mas se continuarmos com este atual modelo, o instituto da leniência se esvaziará e perderemos um importante instrumento de combate à corrupção.

Nesse sentido, trabalharemos no próximo capítulo de que forma o instituto da leniência pode se tornar mais atrativo à luz do princípio constitucional da segurança jurídica.

3. A INTERLOCUÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE NO COMBATE A CORRUPÇÃO

3.1 Criação da Rede de Controle no Combate a Corrupção

Conforme visto anteriormente, ao mesmo tempo em que o instituto do acordo de leniência é um instrumento de imperiosa importância para o Sistema de Controle quando se trata de combate à corrupção, não garante aos seus signatários a segurança jurídica necessária de que aquilo que fora pactuado não seja mitigado através da atuação de outras esferas de responsabilização administrativa e penal.

Além disso, vimos que a insegurança jurídica dos acordos de leniência na Lei Anticorrupção decorre também da disputa de protagonismo dos órgãos de controle interno e externo, vide os embates travados pela CGU e TCU, nos autos do MS nº 34.031/DF.

Nesse contexto, a questão que se coloca é: Como dar maior segurança jurídica e efetividade aos acordos de leniência?

A princípio, temos que a primeira e grande mudança a ser feita no sentido de se aprimorar e tornar mais seguro e efetivo o instituto da leniência é a de promover a interlocução entre órgãos de controle e fiscalização responsáveis pelo combate à corrupção, de modo que cada um possa contribuir com sua expertise e envidar esforços e recursos que levem o combate a corrupção a patamares mais satisfatórios de sucesso, garantindo-se as empresas jurídicas lenientes a segurança jurídica necessária aos acordos, uma vez que Administração passará atuar em sintonia com aquilo que fora pactuado.

Essa atuação integrada não pode ser compreendida pelos órgãos de controle apenas como uma mera liberalidade e/ou vontade destes, mas, sim, conforme assevera o Douto Subprocurador-Geral Nicolao Dino, como uma “exigência ordem internacional, pois a Convenção de Mérida dispõe em seu artigo

39³⁰ que as organizações estatais juntamente com MP deverão atuar de forma consorciada no sentido de fazer com aqueles instrumentos que preconizados por ela sejam adequadamente aplicados.”³¹ Ou seja, os órgãos de controle devem procurar promover meios que possibilitem a atuação conjunta no combate à corrupção.

Por esta razão, e considerando que a Lei nº 12.846/2013 é silente quanto à atuação conjunta dos órgãos no que se refere à negociação e assinatura dos acordos de leniência, foi aprovado, em 12/07/2017, por deliberação do Plenário da Corte de Contas³², a criação de um Comitê formado pelo próprio Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União, Ministério Público Federal, Conselho Administrativo de Defesa Econômica e Advocacia Geral da União, que tem por objetivo viabilizar a negociação de acordos de leniência com a participação de todos os interessados no âmbito da União, de sorte que os referidos acordos firmados em âmbito federal não sejam desfeitos ou mitigados por instâncias que não participaram da negociação.

Essa importante deliberação da Corte de Contas, nos mostra que já há por parte dos órgãos de controle certa preocupação quanto à segurança jurídica dos acordos de leniência, ante o impacto negativo que tal insegurança gera na sobrevivência econômica das empresas lenientes, haja vista as possíveis multiplicidades de sanções.

Contudo, temos que reconhecer que essa nova forma de atuação das instituições deve ser acompanhada, até para se evitar controvérsias, de alterações legislativas que fomentem e fortaleçam a cultura da cooperação entre os órgãos de controle, pois, como sabemos, a questão dos acordos leniência são de extrema complexidade e perpassam competências constitucionais das instituições, que, uma

³⁰ Convenção de Mérida - DECRETO Nº 5.687, DE 31 DE JANEIRO DE 2006 - Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2003.

Artigo 39. 1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com seu direito interno, para estabelecer a cooperação entre os organismos nacionais de investigação e o ministério público, de um lado, e as entidades do setor privado, em particular as instituições financeiras, de outro, em questões relativas à prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

³¹ Conferência da Lei da Empresa Limpa. Painel sobre cooperação e acordo de leniência. Apresentado em 19 de novembro 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mUDmpAAfNHM>>. Acesso em 31 de maio de 2018.

³² Ata nº 26 da Sessão Plenária do dia 12 de julho de 2017- TCU, p. 84-90. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2017_26.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2018.

vez não bem acertadas podem ser facilmente objeto de controvérsias jurídicas e extremamente prejudiciais às empresas lenientes, haja vista possível aplicação isolada das normas de sua competência.

Por fim, deve-se levar em consideração que interpretação da Lei Anticorrupção, deve ser feita de forma sistêmica e integrada com outras normas relacionadas ao objeto da mesma, pois como sabemos, um único ato de corrupção pode lesar diferentes poderes e conseqüentemente gerar diversas responsabilizações, fato que por si só torna necessária a interpretação integrada e em consonância com os mais variados diplomas incidentes sobre o caso concreto e que tenham por objetivo proteger o bem jurídico tutelado pela LAC.

3.1.1 Reformulação da IN 74/2015-TCU

A Instrução Normativa 74/2015 – que dispõe sobre a competência do TCU em fiscalizar os acordos de leniência firmados no âmbito da União – foi objeto de grandes debates e críticas por parte da doutrina especializada, bem como por parte dos demais órgãos de controle, em razão de ser sobremaneira problemática e inviabilizadora dos tramites dos acordos de leniência, uma vez que fixa prazos extremamente exíguos às entidades da Administração Pública que esteja negociando o acordo de leniência, o que tem acabado por desestimular as empresas em celebrar acordos com a União.

Isso, por sua vez, parece começar a mudar, pois, recentemente o TCU, em conjunto com os demais órgãos de controle que compõem o já mencionado Comitê, começaram a deliberar, nos autos do processo administrativo TC 000.126/2018-7³³, sobre possíveis mudanças nas regras estabelecidas pela IN 74/2015, especificamente naquilo que se refere aos prazos de encaminhamento dos acordos de leniência à Corte de Contas, o que demonstra uma primeira sinalização de evolução do entendimento dos órgãos de controle no sentido de que o caminho para se tornar mais efetivo o instituto da leniência e, conseqüentemente, o combate

³³ Segundo informações prestadas pela Ouvidoria do Tribunal de Contas da União, as tratativas sobre a nova Instrução Normativa nº 74/2015 estão sob sigilo perante a unidade técnica do Tribunal, fato que impossibilitou a disponibilização do referido normativo.

à corrupção é atuação integrada e harmônica entre os entes da Administração Pública.

CONCLUSÃO

A Lei Anticorrupção surgiu no ordenamento jurídico brasileiro como forma ou mecanismo de responsabilização de pessoas jurídicas que atentem contra a Administração Pública, principalmente quando por atos de corrupção. Ou seja, buscou-se com a edição da referida norma preencher a lacuna que por ventura possibilite que a prática de atos de corrupção por pessoas jurídicas não tenha a adequada e necessária sanção.

Por outro lado, a norma foi, de certa forma, infeliz ao não dispor sobre as multiplicidades de instancias de responsabilização, bem como sobre os modos de atuação dos órgãos de controle, notadamente naquilo que se refere aos acordos de leniência.

Nesse contexto, verificou-se ao longo do presente estudo que, muito embora o acordo de leniência seja um instrumento de suma importância para o combate à corrupção, na medida em que permite aos órgãos de controle negociar com pessoas jurídicas em troca de uma suavização das penalidades, não garante, em seu atual modelo, a segurança jurídica necessária aos signatários de que aquilo que fora negociado, ou seja, de que as obrigações assumidas entre a Administração Pública e o signatário do acordo serão cumpridas efetivamente, pois, como vimos, os atos de corrupção perpetrados pelas pessoas jurídicas atingem diversos poderes e esferas da Administração, o que acaba por gerar diversas responsabilizações em diferentes instâncias e torna inseguro, ineficiente e pouco atrativo o acordo de leniência.

Além disso, verificou-se que, mesmo que indiretamente, a insegurança jurídica dos acordos decorre, também, de certa disputa e/ou falta de atuação integrada dos órgãos de fiscalização e controle no combate à corrupção, quando em verdade deveriam atuar de forma harmônica e não contraditória.

Em vista dessas constatações, percebe-se patente a necessidade de que haja uma revisão da atuação dos órgãos de fiscalização e controle que apurem ilícitos perpetrados contra a Administração Pública, de maneira a tornar mais efetivo,

seguro e atrativo o sistema dos acordos de leniência e evitar que decisões contraditórias retardem e/ou inviabilize tão importante instrumento.

Essas revisões, por certo, devem ser acompanhadas de alterações legislativas que fomentem a interlocução dos órgãos de controle, uma vez que assim se daria maior segurança aos jurisdicionados, bem como limitaria de forma clara e objetiva a atuação de cada ator (órgão).

No entanto, enquanto as alterações legislativas não chegam se faz necessário, até para que alcance o interesse público, que as próprias instituições públicas procurem criar mecanismos de atuação integrada e harmônica, como, por exemplo, a criação de uma rede de controle no combate à corrupção que já vem sendo objeto de estudo por parte do TCU, CGU, AGU, CADE e MPF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Conceitos Fundamentais e Construção de um Novo Modelo, 2ª Edição, 2010, p. 368.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal 2012.

BRASIL. *DECRETO nº 5.687, DE 31 DE JANEIRO DE 2006* - Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm> Acesso em 30 de maio de 2018.

BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm> Acesso em 30 de maio de 2018.

BRASIL. *Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994*. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8884.htm>. Acesso em 30 de maio de 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.149, de 21 de dezembro de 2000*. Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10149.htm> Acesso em 30 de maio de 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.529 de 30 de novembro de 2011*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm> Acesso em 30 de maio de 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Acesso em 15 de abril de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.031/DF. Impetrante: Controladoria Geral da União. Impetrado: Tribunal de Contas da União.

Relator: Gilmar Mendes. Brasília, 22 de fevereiro de 2016. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - RMS: 20572 DF 2005/0143093-7, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 01/12/2009, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/12/2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Ata nº 26 da Sessão Plenária do dia 12 de julho de 2017- TCU, p. 84-90. Disponível em:<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2017_26.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 824/2015 - TCU - Plenário. Processo: TC 003.166/2015-5. Relator: Min. Augusto Nardes. Data de Julgamento 15/04/2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 74/2015 - Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei nº 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013.

CARVALHOSA, Modesto. Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

Conferência da Lei da Empresa Limpa. Painel sobre cooperação e acordo de leniência. Apresentado em 19 de novembro 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mUDmpAAfNHM>>. Acesso em 31 de maio de 2018.

MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro. modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/99195>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

MARRARA, Thiago, Comentários ao art.16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA Thiago. Lei Anticorrupção comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 195-231.

MOREIRA, Eduardo Athayde de Souza; PENÃLOZA, Rodrigo. Programas de Leniência, Corrupção e o Papel da Corregedoria da Autoridade Antitruste. Brasília: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: Acesso em 21 abril de 2018.

PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 79-113, jan./jun. 2016.

SILVA, Vladimir Spíndola. O Instituto da Leniência no direito antitruste norteamericano. Revista IBRAC. São Paulo: IBRAC, nº 1, v. 9, 2002, pp. 323-345.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional / André Ramos Tavares. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 766.

ZOCKUN, Maurício. A vinculação e a discricionariedade na celebração do acordo de leniência na Lei Anticorrupção. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Mauricio-Zockun/vinculacao-e-discricionariedade-no-acordo-de-leniencia>>. Acesso em 29 de abril de 2018.

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.197.

ZYMLER, Benjamin. Lei anticorrupção empresarial – uma visão do Controle Externo. Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – v. 2, n. 11 (jan./jun. 2016) Rio de Janeiro: O Tribunal. Disponível em: <[file:///C:/Users/msantos/Downloads/Revista%20do%20TCE-RJ%20-%20n%C2%BA11%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/msantos/Downloads/Revista%20do%20TCE-RJ%20-%20n%C2%BA11%20(1).pdf)> Acesso em 05 de maio de 2018.