

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

GUIA DO PROGRAMA DE
LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO
DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Brasília, julho de 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Indústrias Gráficas (SIG), Quadra 02, Lotes 530 a 560
Edifício Soheste - Brasília - DF / CEP: 70610-420
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO
Ministro da Controladoria-Geral da União

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA
Secretária-Executiva

CLÁUDIO TORQUATO DA SILVA
Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE
Secretário Federal de Controle Interno

RICARDO WAGNER DE ARAÚJO
Corregedor-Geral da União

ANA TÚLIA DE MACEDO
Secretária Nacional de Acesso à Informação

ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA
Ouvidora-Geral da União

IZABELA MOREIRA CORREA
Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA
Secretário de Integridade Privada

LUIZ HENRIQUE PANDOLFI MIRANDA
Diretor de Acordos de Leniência

EQUIPE TÉCNICA

Aline Rodriguero Dutra, Danielle Costa de Moura, Fernanda Pedreira Nunes, Leonardo Toiomoto, Robson Porfírio dos Santos, Tasso Iuri Lopes de Miranda e Leandro da Silva Pacheco.

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom / CGU
Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.
Copyright © 2023 Controladoria-Geral da União



CONTEÚDO

INTRODUÇÃO	4
1. DOS ASPECTOS GERAIS	5
1.1 DA ORIGEM DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA	5
1.2 DO ACORDO DE LENIÊNCIA	6
1.3 DOS PRINCIPAIS ATORES NA CELEBRAÇÃO DO ACORDO	6
1.4 DA FINALIDADE DA CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE LENIÊNCIA: POR QUE NEGOCIAR COM PESSOA JURÍDICA RESPONSÁVEL POR ATOS LESIVOS?	7
1.5 DA FINALIDADE DA CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE LENIÊNCIA: POR QUE A EMPRESA NEGOCIARIA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?	7
1.6 DOS OBJETIVOS E REQUISITOS DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA	8
1.7 DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – ACT	10
2. DA PROPOSTA	12
2.1 DOS ASPECTOS INICIAIS	12
2.2 DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE	13
2.3 DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTOS	13
2.4 DA DESISTÊNCIA E REJEIÇÃO	14
3. DA NEGOCIAÇÃO	16
3.1 DA COMISSÃO DE NEGOCIAÇÃO	16
3.2 DO HISTÓRICO DE ATOS LESIVOS	17
3.3 COMPOSIÇÃO DOS VALORES	18
A. Multa	18
B. Perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração	19
C. Ressarcimento dos danos incontroversos	20
3.4 DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE	20
Relatório de Perfil	22
Relatório de Conformidade	22
4. CELEBRAÇÃO	24
4.1 DA FORMALIZAÇÃO DO ACORDO	24
4.2 DA PUBLICIDADE E DO COMPARTILHAMENTO DAS INFORMAÇÕES	26
5. DO MONITORAMENTO	27
5.1 DOS ASPECTOS PRELIMINARES	27
5.2 DA COOPERAÇÃO PERMANENTE	27
5.3 DO MONITORAMENTO FINANCEIRO	28
5.4 DO MONITORAMENTO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE	28
5.5 DA RESCISÃO E SEUS EFEITOS	29

INTRODUÇÃO

O presente Guia trata sobre os acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União (CGU), consolidando as práticas adotadas prévia, durante e após a celebração do acordo.

O objetivo deste Guia é nortear as pessoas jurídicas e a sociedade em geral acerca do modo como são conduzidas as negociações dos acordos de leniência. Sua estrutura está baseada nos seguintes pontos:

I. Aspectos Gerais

II. Proposta

III. Negociação

IV. Celebração

IV. Monitoramento

Assim, espera-se que este Guia possa auxiliar as pessoas jurídicas na tomada de decisão para colaborar com o poder público, a partir do melhor entendimento quanto aos requisitos, benefícios, e caminho necessário para se celebrar o acordo de leniência previsto no art. 16 da Lei nº 12.846/2013.

1. DOS ASPECTOS GERAIS

1.1 DA ORIGEM DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

O acordo de leniência tem sua origem no direito antitruste norte-americano, tendo sido concebido como uma ferramenta negocial para dismantelar cartéis, a partir de uma lógica da teoria dos jogos, com vistas a incentivar a traição por parte de um dos membros do cartel¹, reforçada pela premissa do *first come, first served*².

Dessa forma, o primeiro a denunciar entrega provas da existência do cartel e da participação de seus integrantes em conluio e em troca recebe vantagens, a exemplo da mitigação e isenção das sanções aplicáveis.

No direito brasileiro, em resposta às tendências mundiais de uniformização de medidas anti-truste e anticorrupção propagadas por instrumentos normativos internacionais³, e em função dos compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional, o acordo de leniência foi incorporado na Lei nº 10.149/2000 (alterando a Lei nº 8.884/94) e consagrado nos arts. 86 e 87 da Lei Federal nº 12.529/2011 (Estruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência), voltado à investigação de cartéis pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Em seguida, surgiram a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013 - LAC), trazendo os acordos de leniência no âmbito do fenômeno corruptivo contra o patrimônio público, em nível nacional ou internacional; a Lei de Crime Organizado (Lei nº 12.850/2013), instituindo a colaboração premiada; e a Lei sobre o processo administrativo sancionador nas esferas de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), prevendo a possibilidade de acordo no âmbito dos processos sancionadores destas entidades.



1. Cartel é um acordo explícito ou implícito entre concorrentes para, principalmente, fixação de preços ou quotas de produção e divisão de clientes e de mercados de atuação (ENAP, 2019).

2. O primeiro a denunciar a infração terá os benefícios do acordo de leniência.

3. Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA (promulgada pelo Decreto 4.410/2002), a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE (promulgada pelo Decreto 3678/2000), a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – Convenção de Palermo (promulgada pelo Decreto 5.015/2004), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – Convenção de Mérida (aprovada pelo Decreto 5.687/2006).

A LAC, especificamente, inaugurou a responsabilização objetiva⁴, administrativa e civil, das pessoas jurídicas por atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira, fortalecendo o sistema de prevenção e combate à corrupção brasileiro e introduzindo o acordo de leniência como um instrumento de incentivo à autodenúncia, à colaboração da pessoa jurídica para elucidação dos fatos e à promoção de integridade privada.

1.2 DO ACORDO DE LENIÊNCIA

O acordo de leniência é um instrumento negocial, firmado dentro dos limites legalmente estabelecidos, celebrado entre a Administração Pública e um agente privado, pessoa jurídica, que colabora com as autoridades por meio da entrega de informações e provas que permitirão a persecução de terceiros, pessoas jurídicas e físicas. Ademais, por meio do acordo de leniência se ajusta o aperfeiçoamento ou a criação de programas de integridade da pessoa jurídica proponente, o pagamento das multas incidentes e o recolhimento dos valores ilicitamente obtidos, o que garante uma persecução de forma mais rápida e menos custosa, em troca do abrandamento das penalidades aplicáveis.

PILARES DA LENIÊNCIA



INTEGRIDADE



COLABORAÇÃO



RECUPERAÇÃO
DE ATIVOS

1.3 DOS PRINCIPAIS ATORES NA CELEBRAÇÃO DO ACORDO

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, nos casos de atos lesivos à administração pública nacional e estrangeira, conforme dispõe o art. 16, §10º, da Lei nº 12.846, de 2013.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) previu a competência da Advocacia-Geral da União (AGU) para representar judicial e extrajudicialmente a União (art. 131 da CF/88), sendo que a Lei Complementar nº 73/1993 dispõe em seu art. 4º, inciso VI, que são atribuições do Advogado-Geral da União desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente. Ademais, é a AGU ainda o órgão legitimado para propor a ação de improbidade quando a União for a pessoa jurídica interessada (art. 17, da Lei nº 8.429/1992), assim como a ação judicial a que se refere a Lei nº 12.846/2013 (art. 19).

Nesse contexto, considerando que os atos lesivos trazidos pelas pessoas jurídicas colaboradoras nos acordos de leniência, em regra, também são previstos na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a AGU participa como parte nos acordos, nos termos da Portaria Conjunta CGU/AGU nº 4/2019, com vistas a possibilitar a negociação de condutas tipificadas em diferentes legislações em um único instrumento, podendo então a pessoa jurídica se beneficiar da isenção ou atenuação das sanções decorrentes dos diferentes instrumentos normativos, como o processo administrativo de responsabilização (PAR) e a ação civil de improbidade administrativa.

4. A pessoa jurídica será responsabilizada pela prática do ato ilícito independentemente de dolo ou culpa, sendo suficiente que haja nexo de causalidade entre a prática de ato ilícito por agente da pessoa jurídica e o dano causado à Administração Pública.

1.4 DA FINALIDADE DA CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE LENIÊNCIA: POR QUE NEGOCIAR COM PESSOA JURÍDICA RESPONSÁVEL POR ATOS LESIVOS?

A corrupção apresenta custos sociais, econômicos e políticos, sendo nociva à sociedade. Além disso, a realidade tem demonstrado sérias dificuldades no seu combate.

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

Desse modo, os acordos de leniência são capazes de otimizar os custos da persecução estatal, permitindo o enfrentamento à corrupção através da:



1.5 DA FINALIDADE DA CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE LENIÊNCIA: POR QUE A EMPRESA NEGOCIARIA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

A celebração de acordo de leniência, conforme indicado no item anterior, traz vantagens para o Estado. E para a pessoa jurídica responsável por atos lesivos à administração pública?

Os benefícios concedidos às empresas colaboradoras estão estabelecidos no art. 16, § 2º, e 17, ambos da LAC:

- *Isenção da sanção do inciso II do art. 6º, isto é, publicação extraordinária da decisão condenatória em jornal de grande circulação;*
- *Isenção da sanção do inciso IV do art. 19, qual seja: proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações e empréstimos por entidade pública ou controlada pelo Poder Público;*
- *Redução em até 2/3 (dois terços) do valor da multa aplicável; e*
- *Atenuação ou isenção das penalidades previstas na Lei de Licitações e Contratos (atualmente a Lei nº 14.133/2022), se o caso envolver contratação pública, especialmente as penas de multa, impedimento ou inidoneidade para licitar ou contratar com o Poder Público.*

Especificamente quanto à isenção da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, tal benefício conferido à empresa que decidir colaborar com o Estado é de extrema importância, visto que a publicidade da sanção pode atingir a sua imagem institucional, afetando a sua credibilidade no mercado.

Por outro lado, a celebração do acordo pode transmitir a mensagem da vontade empresarial de remediar os atos lesivos praticados e reconstruir seu ambiente empresarial, na medida em que se compromete com a adoção ou aperfeiçoamento de um programa de integridade efetivo.

Além disso, conforme expresso no parágrafo 5º do art. 16 da LAC, os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato

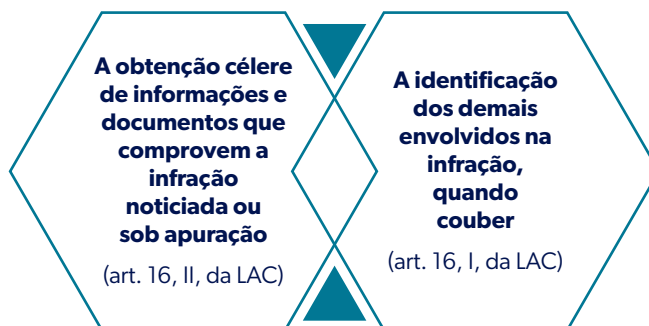
e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas, portanto é vantajosa a participação, no acordo, das sociedades controladoras, controladas, coligadas ou consorciadas, especialmente em razão do benefício de redução em até 2/3 do valor da multa, pelo fato de que as empresas que integram o mesmo grupo econômico são solidariamente responsáveis pela reparação integral do dano e pela multa (art. 4º, § 2º, da LAC)

Importante ressaltar, neste ponto, que todos os acordos são firmados com a participação da Advocacia-Geral da União, em todas as suas etapas, bem como há interação efetiva com outros órgãos estatais, no âmbito de suas competências e de acordo com as particularidades do caso concreto, como o Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, Polícia Federal, entre outros, promovendo segurança jurídica para os agentes privados colaboradores, no que tange ao risco de judicialização e de aplicação de sanções diversas.

Assim, verifica-se que a celebração do acordo de leniência confere à pessoa jurídica a oportunidade de solucionar as ações do Estado em seu desfavor, ao mesmo tempo em que ela afirma seu compromisso de aprimorar a integridade e concretizar seu importante papel de protagonista na prevenção e combate à corrupção e no desenvolvimento econômico e social em parceria com o Estado.

1.6 DOS OBJETIVOS E REQUISITOS DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA.

O art. 16, da Lei nº 12.846/2013, dispõe que a pessoa jurídica responsável pela prática dos atos ali previstos como ilícitos poderá celebrar acordo de leniência desde que colabore efetivamente com a Administração e que dessa colaboração resulte:



Assim, a pessoa jurídica deverá trazer todas as informações e documentos que comprovem os atos ilícitos de que tenha conhecimento, em especial aqueles apurados mediante investigação interna, obtidos mediante colaboração premiada de pessoas físicas, ou mesmos ajustes celebrados com outras autoridades, como o Ministério Público Federal (MPF) ou Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

As informações compartilhadas devem ser hábeis a comprovar a ocorrência do ilícito e auxiliar as autoridades na condução de processos de natureza administrativa e civil, devendo ainda preencher, simultaneamente, os seguintes requisitos:

1. a pessoa jurídica deve ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito (Art. 16, § 1º, inciso I, da LAC).

Esse dispositivo traz o que se convencionou como princípio da primazia, isto é, o instituto do acordo estaria aberto apenas àquele que primeiro buscasse o Poder Público para colaborar, estando vedado aos demais envolvidos acesso ao

instrumento negocial após a celebração do acordo com esse primeiro interessado.

Acontece que o princípio da primazia foi relativizado pelo Decreto nº 11.129/2022, quando acrescentou ao requisito a expressão “quando tal circunstância for relevante”, seja porque há casos em que o ato ilícito não representa conluio entre pessoas jurídicas, seja porque, mesmo quando houver tal conluio, é necessária a avaliação caso a caso da vantajosidade da celebração de acordo com mais de um dos envolvidos, como os elementos de prova a serem fornecidos, o possível ressarcimento ao erário e os compromissos de integridade a serem assumidos e seus reflexos no ambiente empresarial.

2. a pessoa jurídica deve CESSAR completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo (Art. 16, § 1º, inciso II, da LAC);

As pessoas jurídicas deverão adotar todas as medidas necessárias para cessar a prática das condutas ilícitas admitidas, a exemplo de: suspensão ou cessação de pagamentos; demissão ou substituição de pessoas envolvidas; realização de investigações internas, entre outras.

3. a pessoa jurídica deve ADMITIR sua participação no ilícito e cooperar 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 (inciso III, do § 1º, do art. 16, da LAC);

No âmbito da LAC, a pessoa jurídica responde de forma objetiva pelos atos que foram praticados em seu interesse ou benefício. Assim, a responsabilidade da pessoa jurídica independe da existência do elemento subjetivo (culpa ou dolo) ou mesmo do conhecimento, conivência e/ou participação de seus dirigentes, sendo necessário apenas que a atuação a tenha beneficiado.

Ademais, as negociações para celebração de acordo de leniência não são o ambiente para a defesa da pessoa jurídica contra uma acusação de prática de ato lesivo previsto nas Lei nº 12.846/2013: se a pessoa jurídica entende que não tem responsabilidade no ilícito, deve se defender no respectivo processo administrativo sancionador, já que o acordo de leniência visa a aplicação de sanções mitigadas àquele que admite a prática e colabora com as investigações.

De outro lado, deve a pessoa jurídica cooperar com as investigações conduzidas pelo Poder Público, trazendo elementos que apontem para a ocorrência dos ilícitos ou indiquem aqueles que o perpetraram (inciso V, art. 37, do Decreto nº 11.129/22).

4. a pessoa jurídica deve adotar, aplicar ou aperfeiçoar o Programa de Integridade.

A pessoa jurídica colaboradora deverá se comprometer a implementar ou aprimorar seus mecanismos internos de integridade, de modo a servir o acordo como uma nova fase na sua cultura organizacional. Deve, assim, fazer a gestão dos riscos que incidem quando do trato com a Administração Pública, evitando a reiteração da ocorrência de ilícitos.

Pontue-se que os requisitos citados devem ser expressamente declarados pela pessoa jurídica que procura a CGU e a AGU com intenção de iniciar tratativas para celebração de acordo de leniência.

Para auxiliar na elaboração da proposta, a CGU disponibiliza em sua página na internet [“Modelo de proposta de acordo de leniência”](#), documento padrão que deverá ser preenchido pela empresa e encaminhado à Diretoria de Acordos de Leniência para análise.

ETAPAS DE UM ACORDO: da proposta à celebração



1.7 DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – ACT

Em 2020, foi celebrado um importante instrumento de coordenação e cooperação entre órgãos de defesa do Estado: o [Acordo de Cooperação Técnica – ACT](#) firmado entre a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União (TCU), teve por objetivo principal a atuação cooperativa, colaborativa e sistêmica entre os órgãos signatários, de modo a conferir maior segurança jurídica e eficácia aos acordos de leniência celebrados com a CGU e AGU, evitando sobreposições e conflitos.

O ACT foi um importante instrumento de consenso sobre questões decorrentes da atuação coordenada das várias instituições com poder de investigação e persecução de ilícitos relacionados com a corrupção, com destaque para o compromisso de que não sejam aplicadas sanções em duplicidade (princípio do ne bis in idem), e de que as provas compartilhadas não sejam utilizadas contra a empresa colaboradora (quarto e décimo quinto princípios).

Com o ACT, houve ainda o equacionamento da participação do TCU no âmbito das negociações de acordos de leniência. De um lado, previu-se o compromisso da Corte de Contas de não uso das informações oriundas dos acordos em desfavor da pessoa jurídica colaboradora, de outro houve a previsão de que sua participação na fase de negociação visa a apuração e indicação do valor do dano decorrente dos atos lesivos. Uma vez apurado o valor do dano, a CGU e a AGU negociarão a possível inclusão destes valores no acordo, e, no caso de se alcançar consenso com a empresa colaboradora, o Tribunal poderá dar quitação condicionada ao pleno cumprimento do acordo (segunda ação operacional).

Vale mencionar que atualmente o Tribunal de Contas da União possui uma unidade específica voltada para o acompanhamento dos acordos de leniência (Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos - SecexConsenso), nos termos do art. 40, inciso IV, da Resolução nº 347/2022, o que é importante mecanismo de proteção das informações e documentos compartilhados no curso das negociações, que não serão compartilhados com as demais unidades de responsabilização do Tribunal⁵, exceto após a celebração do acordo, e nunca em prejuízo da empresa colaboradora.

Em relação à esfera penal, o ACT previu que após a celebração do acordo de leniência, haverá o compartilhamento das informações e documentos obtidos com o Departamento de Polícia Federal (DPF), com vistas à responsabilização penal das pessoas físicas envolvidas nos ilícitos revelados pela empresa colaboradora (quarta ação operacional).

5. Neste sentido a instrução da equipe técnica do TCU, na apreciação do processo TC 014.127/2022-9 (Acórdão nº 2806/2022 – Plenário).

Assim, como decorrência do ACT mencionado, celebrou-se o [Protocolo de Execução nº 01/2020](#), o qual definiu os procedimentos para a operacionalização do compartilhamento de informações para fins da negociação do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846/2013 e da colaboração premiada prevista na Lei nº 12.850/2013, com o DPF.

Além do compartilhamento de informações sobre acordos já celebrados, o Protocolo de Execução nº 01/2020 prevê tanto um mecanismo de obtenção de informações complementares pela comissão de negociação do acordo de leniência (art. 2º), como uma forma de pessoas físicas ligadas à empresa colaboradora, acaso haja interesse, iniciarem a negociação de uma delação premiada com o DPF (art. 3º).

Nesse sentido, a comissão de negociação poderá encaminhar pedido de informações diretamente à DPF, com vistas a obter dados quanto à existência de investigação em curso sobre os ilícitos e as pessoas físicas ou jurídicas relacionadas aos fatos relatados pela pessoa jurídica, bem como documentos comprobatórios, viabilizando uma avaliação mais acurada sobre a efetiva cooperação da pessoa jurídica. Da mesma forma, na fase de pós-acordo, as informações poderão ser compartilhadas entre as instituições, visando a ampliação da capacidade investigativa do Estado. No protocolo restaram consignados ainda dispositivos específicos para salvaguardar o sigilo das informações compartilhadas, preservando a cadeia de custódia e mitigando o risco de adulteração, fraude ou vazamento.

Outro aspecto importante previsto no Protocolo é o tratamento conjugado a ser dado, pela comissão de negociação e autoridade policial, aos valores a serem ressarcidos nos acordos de leniência e na colaboração premiada, de modo a evitar pagamentos em duplicidade e conferir maior segurança jurídica aos dois instrumentos e à pessoa jurídica colaboradora (art. 8º). Assim, possibilita-se a resolução, no mesmo momento, de implicações passíveis de atingir tanto a pessoa jurídica como a pessoa física.

2. DA PROPOSTA

2.1

DOS ASPECTOS
INICIAIS

2.2

DO JUÍZO DE
ADMISSIBILIDADE

2.3

DO MEMORANDO
DE ENTENDIMENTOS

2.4

DA DESISTÊNCIA
E REJEIÇÃO

2.1 DOS ASPECTOS INICIAIS

A proposta de acordo de leniência é o ato por meio do qual é deflagrado todo o processo de negociação. Trata-se de manifestação escrita proveniente da pessoa jurídica interessada junto à CGU, no sentido de informar que detém informações e documentos pertinentes à ocorrência de ato lesivo que poderiam ser de interesse da Administração Pública.

A pessoa jurídica deve atentar quanto aos subscritores da proposta de acordo, que devem ser seus representantes legais, na forma do estatuto ou contrato social, ou procurador com poderes específicos para tal ato. Trata-se de requisito formal indispensável à aceitação da proposta, sem o qual não há comprovação da existência de vontade da pessoa jurídica de submissão de propositura de acordo.

Há de se realçar que, no ato de submissão da proposta, a pessoa jurídica será orientada pela CGU quanto aos seus direitos, garantias e deveres legais, bem como de que o não atendimento a suas determinações e solicitações durante a etapa de negociação importará a desistência da proposta. Ao final do ato, deverá declarar expressamente que assim foi instruída.

A proposta apresentada possui natureza sigilosa, razão pela qual o acesso aos seu conteúdo ficará restrito no âmbito da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União, não sendo compartilhado mesmo com outras unidades ou servidores dos próprios Órgãos celebrantes.

Independente do caráter sigiloso, por comum acordo da pessoa jurídica e da CGU e da AGU, é possível a divulgação ou o compartilhamento da proposta de acordo. Isso porque as pessoas jurídicas podem possuir interesse em apresentar à sociedade ou a outros órgãos ou entidades, a informação de que está buscando regularizar sua situação com a Administração Pública através da cooperação com a apuração dos ilícitos e do ressarcimento ao Erário. O sigilo, assim, pode ser levantado de forma parcial, dando-se conhecimento da existência dessa proposta ou do conteúdo dela, desde que, frise-se sempre, haja a expressa anuência das Instituições negociantes.

No mais, cabe frisar que há um marco temporal impeditivo da apresentação de proposta de acordo, que é a conclusão do Relatório Final de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR (art. 38, § 2º, do Decreto nº 11.129/2022). Assim, caso a pessoa jurídica esteja respondendo em qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal a um processo desse tipo e deseje cooperar com os fatos que estão lá sendo apurados, a proposição deve ser apresentada até a finalização do Relatório.

2.2 DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Uma vez recebida a proposta de acordo, a CGU realiza um juízo de admissibilidade quanto aos seus termos. Esse ato visa o exame quanto a possibilidade de deflagração de um processo de negociação com a pessoa jurídica, perquirindo se a proposta contém todos os elementos necessários à continuidade do processo.

Muitos pontos podem ser aqui objeto de exame, como, a título exemplificativo, se a proposta foi subscrita pelos representantes legais da pessoa jurídica ou por procurador com poderes específicos para isso; se a pessoa jurídica é a primeira a submeter a proposta de acordo, quando pelas circunstâncias do caso isso for relevante; se, pelas informações apresentadas, o caso envolve ato lesivo da Lei nº 12.846/2013 contra a Administração Pública Federal; se os elementos de prova trazidos são de interesse da Administração Pública; se a proposta contém a efetiva admissão da prática de ilícitos pela pessoa jurídica; entre outros.

Nessa fase, a CGU detém a prerrogativa de requisitar cópia dos autos de processos administrativos já em curso em outros órgãos ou entidades da Administração Pública Federal relacionados aos fatos objeto do acordo, de modo a avaliar o estado da apuração do ilícito e os elementos de prova já existentes.

O juízo de admissibilidade consiste em uma análise preliminar da proposta apresentada pela pessoa jurídica, inerente a conferência quanto ao preenchimento dos requisitos legais e regulamentares para o regular encaminhamento da proposta de Acordo. Superada esta fase, passa-se a confecção do Memorando de Entendimentos.

2.3 DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTOS

Após o envio da proposta de acordo pela pessoa jurídica colaboradora, e o seu aceite pela CGU no âmbito do juízo de admissibilidade, dá-se início efetivo ao processo de negociação através da assinatura de Memorando de Entendimentos. Trata-se de documento que visa formalizar a proposta e definir os parâmetros para as fases seguintes de negociação.

Assim, a primeira característica de realce do Memorando de Entendimentos é o seu caráter formal. Se até então a proposta e contatos preliminares entre pessoa jurídica e CGU poderiam ocorrer e se desenrolar em uma esfera de relativa informalidade, o Memorando traz à negociação a um novo patamar de maturação, destinando-se a aproximar as partes e fixar os termos nos quais serão discutidos e debatidos os requisitos para a celebração do acordo.

O Memorando de Entendimentos fixa os pilares sob os quais ocorrerá a negociação, estabelecendo o dever de lealdade e boa-fé de ambos os lados, a manifestação da pessoa jurídica de que comparece para negociar de livre e espontânea vontade, e seu compromisso de cooperar nos esclarecimentos dos fatos objeto de investigação. O Memorando estabelece ainda as prerrogativas de que desfruta a pessoa jurídica durante o processo, os compromissos que assume por ocasião da negociação, bem como o modo de comunicação entre as partes. Ademais, o Memorando de Entendimentos explicita as salvaguardas no caso de sua resilição, como os compromissos de confidencialidade e restituição de informações e documentos pelo Poder Público e a impossibilidade de seu uso como mecanismo de admissão de ilícito, restrição de direitos ou renúncia a defesa.

O Memorando de Entendimentos será assinado pelos representantes legais da pessoa jurídica e pelas autoridades competentes no âmbito da CGU e da AGU, quais sejam, o Secretário de Integridade Privada e o Procurador-Geral da União.

Vale mencionar que, a critério da Controladoria-Geral da União, eventual processo administrativo de responsabilização instaurado em face de pessoa jurídica que esteja negociando a celebração de acordo de leniência poderá ser suspenso. Nesse caso, a suspensão do PAR ocorrerá sem prejuízo da continuidade de medidas investigativas necessárias para o esclarecimento dos fatos e da adoção de medidas processuais cautelares e assecuratórias indispensáveis para se evitar perecimento de direito ou garantir a instrução processual (art. 40 do Decreto nº 11.129/2022).

No sítio da CGU na internet é possível encontrar modelo do Memorando de Entendimentos, que pode ser acessado [aqui](#).

2.4 DA DESISTÊNCIA E REJEIÇÃO

Importa sempre ressaltar que o acordo de leniência é um instrumento negocial, não se trata, assim, de mecanismo coercitivo ao qual está a pessoa jurídica colaboradora obrigada a participar, podendo, a qualquer momento antes da celebração do acordo, decidir por deixar a mesa de negociação. É o que se denomina por desistência da proposta de acordo.

Diversos motivos podem justificar a pessoa jurídica a desistir da negociação, seja porque entende que a sua resolução consensual importa em carga financeira elevada, seja por entender que possui razões de defesa fortes dentro de um eventual processo de responsabilização, seja por ausência de interesse em esclarecer os fatos apurados. Independente das razões, é assegurada pela legislação a prerrogativa da pessoa jurídica de desistir do acordo, decisão sobre a qual não cabe às autoridades públicas o seu questionamento.

Importante ressaltar que é equiparada à desistência da proposta o não atendimento às determinações e solicitações da CGU e da AGU durante as negociações. Isso porque é intrínseco ao processo de negociação justamente o fim de esclarecer os fatos apurados, de modo que o recebimento de informações, documentos e provas é condição imprescindível a tal tarefa. Nesse cenário, o comportamento da pessoa jurídica de negar acesso a dados ou subtraí-los do conhecimento da CGU e AGU importa em violação a pilar básico do acordo e inviabiliza a continuidade da negociação.

De outro lado, tampouco está a Administração Pública obrigada a negociar com a pessoa jurídica. Conforme as circunstâncias do caso concreto, é possível, por exemplo, que se entenda mais vantajoso, sob uma perspectiva de interesse público, a não celebração do acordo, com o prosseguimento dos eventuais processos de responsabilização já em curso.

Como instrumento negocial que é, o acordo somente é viável se representar vantagens a ambas as partes, devendo ser o produto da junção de interesses díspares, mas congruentes. Assim, não há direito subjetivo a celebração de acordo de leniência.

De todo modo, para salvaguardar a pessoa jurídica, seja no caso de desistência ou de rejeição do acordo é assegurada a não utilização das informações e dos documentos recebidos durante o processo de negociação.

Assim, a frustração da negociação de nenhuma forma será interpretada ou considerada como reconhecimento da prática de ato lesivo (art. 43 do Decreto nº 11.129/2022). Inclusive, ressalvada a possibilidade de a pessoa jurídica e CGU terem decidido de forma conjunta pela divulgação da proposta, não se fará publicidade sequer do fato de estar a pessoa jurídica, ou de ter estado, em processo de negociação.

Neste ponto, ressalva-se apenas os documentos que já estavam de posse do Poder Público, isto é, aqueles produzidos ou obtidos por fonte autônoma e independente da pessoa jurídica. Assim, por força do art. 43, § 3º, do Decreto nº 11.129/2022, a proibição de utilização dos documentos do acordo após a frustração da negociação não impedirá a apuração dos fatos relacionados com a proposta de acordo de leniência, quando decorrer de indícios ou provas autônomas que sejam obtidos ou levados ao conhecimento da autoridade por qualquer outro meio.

Ademais, nos termos da Portaria Normativa Interministerial nº 36/2022 (art. 6º), a desistência da proposta de acordo ou a rescisão do memorando de entendimentos, embora não impeça nova proposta de negociação sobre os mesmos atos lesivos, impactará nos descontos da multa possivelmente aplicáveis ao caso.

3. DA NEGOCIAÇÃO

3.1

DA COMISSÃO DE
NEGOCIAÇÃO

3.2

DO HISTÓRICO DE
ATOS LESIVOS

3.3

COMPOSIÇÃO
DOS VALORES

3.4

DO PROGRAMA
DE INTEGRIDADE

3.5

DA FORMALIZAÇÃO
DO ACORDO

3.1 DA COMISSÃO DE NEGOCIAÇÃO

Com a assinatura do Memorando de Entendimentos, há a designação pela CGU e AGU dos seus representantes para atuar junto à pessoa jurídica na discussão das cláusulas e dos termos do acordo, formando-se, assim, a comissão de negociação.

A comissão de negociação é composta por, no mínimo, dois Auditores Federais da CGU e um Advogado da União da AGU, indicados pelas respectivas instituições. Entretanto, há possibilidade de outros agentes participarem das reuniões de negociação além dos membros designados para a comissão, resguardado o dever de preservar o sigilo da proposta e das negociações (art. 38, § 3º, do Decreto nº 11.129/2022).

Com efeito, o Secretário de Integridade Privada detém assento nessas reuniões, podendo participar diretamente ou por intermédio de servidor por si designado, incluindo aí o titular da Diretoria de Acordos de Leniência e de suas unidades gerenciais. Ademais, dependendo dos fatos sob exame da comissão, pode haver necessidade de conhecimentos técnicos específicos para seu adequado entendimento.

Nesse cenário, é permitido ao Secretário de Integridade Privada designar servidor público em exercício na CGU ou AGU, para atuar como assistente técnico da comissão responsável pela condução das negociações. Poderá ainda solicitar a indicação de servidor ou empregado do órgão ou entidade lesada para prestar informações ou participar das reuniões da comissão responsável pela condução das negociações.

Compete à comissão de negociação esclarecer à pessoa jurídica proponente os requisitos legais necessários para celebração do acordo, havendo quatro objetivos específicos para a negociação.

O primeiro deles é a perfeita compreensão dos atos lesivos praticados pela pessoa jurídica e das provas que esta traz. Cabe à comissão de negociação avaliar se os elementos de prova trazidos são de interesse para a Administração Pública, e se, frente ao arcabouço probatório já disponível, eles complementam ou esclarecem aspectos ainda obscuros ou não percebidos pelas investigações já existentes. Além disso, buscará a comissão obter elementos que demonstrem a admissão pela pessoa jurídica de sua participação nos atos ilícitos e o seu compromisso de ter cessado completamente seu envolvimento neles, averiguando a efetividade da cooperação ofertada às investigações ou ao eventual processo administrativo.

Em face dos atos lesivos relatados, cabe à comissão de negociação, como segundo objetivo, definir a composição de valores que consigne o montante a título ressarcitório e sancionatório a que a pessoa jurídica deverá arcar, e a distribuição desses valores entre os entes lesados.

O terceiro objetivo é avaliar o programa de integridade da pessoa jurídica colaboradora, com apoio da Diretoria de Promoção da Integridade da CGU, a fim de apresentar, conforme a área de atuação da pessoa jurídica e os acontecimentos

relatados, recomendações de alterações e melhorias. Busca-se, assim, perquirir o que facilitou ou permitiu a ocorrência dos atos lesivos relatados e quais medidas ou políticas internas da pessoa jurídica poderiam ser implementadas para evitar sua reincidência.

Por fim, o quarto objetivo é definir os termos e cláusulas do acordo, negociando as obrigações da pessoa jurídica colaboradora e da CGU e AGU, bem como as garantias prestadas para o seu cumprimento, o modo de pagamento e de colaboração com os esclarecimentos dos fatos em futuros processos investigativos e sancionatórios, as consequências do inadimplemento do acordo e o modo e período de monitoramento.

No todo, e de forma sucinta, essas são as funções da comissão de negociação dentro do processo de acordo. Cada um desses aspectos será abordado de forma particular no capítulo seguinte.

Vale mencionar, ademais, que as reuniões entre a pessoa jurídica e a comissão de negociação podem ser realizadas de forma presencial ou online (videoconferência), e que a comunicação escrita entre eles é feita preferencialmente por meio de mensagens eletrônicas (e-mail), evitando-se o protocolo e trâmite de documentos e informações sigilosas, que são mantidas em ambiente seguro na CGU e AGU.

3.2 DO HISTÓRICO DE ATOS LESIVOS

Conforme já mencionado, constitui função precípua da comissão de negociação a elucidação dos atos lesivos perpetrados pela pessoa jurídica, de modo a bem captar todos os elementos possíveis para a caracterização e demonstração dos fatos, bem como a identificação dos indivíduos implicados.

Para essa tarefa é elaborado o chamado Histórico de Atos Lesivos, documento em que se descreve, de forma detalhada e pontual, cada núcleo fático objeto de admissão de ilícito pela pessoa jurídica, em que são apresentadas as pessoas físicas e jurídicas envolvidas, as condutas perpetradas por cada uma delas e os elementos de prova que comprovem o relato trazido. Assim, o Histórico de Atos Lesivos abarcará tantos fatos quantos aqueles trazidos pela pessoa jurídica, prezando-se por uma narrativa coerente e integral dele.

Esta fase pressupõe a apresentação pela pessoa jurídica de todos os atos lesivos de que detém conhecimento, não se admitindo, por qualquer motivo, a retenção de fatos da CGU e AGU. Deve, assim, admitir a sua participação em todo e qualquer ilícito em que esteja envolvida, constituindo a sonegação de informações e documentação causa grave que justifica a rescisão de eventual acordo celebrado.

Em caso de dúvida ou incompletude das informações, a comissão de negociação buscará sempre demandar a pessoa jurídica pelo fornecimento de documentos e provas adicionais e avaliará a necessidade de realização de diligências adicionais para melhor compreensão dos fatos narrados, preservado o sigilo da negociação. Destaca-se que um dos requisitos para a celebração do acordo é a cooperação plena e permanente da pessoa jurídica para o esclarecimento dos fatos através do fornecimento de documentos e cumprimento de solicitações da CGU, sendo que o não atendimento poderá implicar em desistência tácita do acordo pela pessoa jurídica.

Não obstante, pode ocorrer de a pessoa jurídica não deter ainda dados completos relativos aos atos lesivos reportados às autoridades públicas. Nesse cenário, o que se espera da empresa é que ultime todas as investigações internas necessárias à sua convicção quanto à ocorrência do ilícito

e sua implicação nele durante a fase de negociação do acordo, uma vez que é requisito do acordo a admissão pela colaboradora da sua participação nele. Com a celebração do acordo, poderá o Poder Público utilizar tais elementos de prova como substrato para a alavancagem de investigação própria, direcionando as diligências para os pontos ainda carentes de elucidação.

No mais, cabe destacar que, mesmo após a celebração do acordo, permanece para a pessoa jurídica o compromisso pleno e permanente de colaboração com as investigações ou processos, judiciais ou administrativos, decorrentes do acordo, podendo, desse modo, ser ainda demandada a apresentar informações, dados ou documentos que se julguem necessários para a responsabilização de outros envolvidos mesmo após o final do processo de negociação.

3.3 COMPOSIÇÃO DOS VALORES

Se o Histórico de Atos Lesivos visa a segmentação, por núcleo fático, dos ilícitos reportados pela pessoa jurídica no processo de negociação, a próxima etapa visa compor para a pessoa jurídica as consequências, em termos de multas, perda da vantagem auferida e reparações dessas condutas. Assim, há materialização das rubricas por ato lesivo que comporão o valor total do acordo.

É possível classificar os valores em três segmentos, quais sejam:

A. Multa

Conforme o caso, é composta pelo valor da multa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 e pela multa civil prevista no art. 12 da Lei nº 8.429/1992, quando esta for aplicável.

No que toca à multa da Lei nº 12.846/2013, importante destacar que a CGU editou alguns normativos que visaram esclarecer a metodologia de apuração desse valor, bem como do desconto a ser aplicado.

Com efeito, considerando que a base de cálculo da multa é o faturamento bruto da pessoa jurídica, a [Instrução Normativa CGU nº 01/2015](#) fixou a metodologia para sua apuração, conceituando tanto o que integraria esse valor quanto os tributos que seriam abatidos desse montante.

Além disso, foi editada ainda a [Instrução Normativa CGU nº 02/2018](#), que buscou fixar a metodologia de cálculo da multa dentro dos acordos de leniência, apresentando conceitos para a formação do seu valor máximo e mínimo, e esclarecendo outros aspectos pertinentes a sua definição dentro do processo de negociação.

É possível ainda estimar o valor da multa do acordo de leniência via calculadora do PAR (processo

Disponível no site da CGU:

<https://epad.cgu.gov.br/Publico/calculadora/calcPAR.html>

administrativo de responsabilização). Isso ocorre pois ambos os parâmetros do PAR e dos acordos de leniência são os mesmos em sua estrutura, que é oriunda das métricas do Decreto nº 11.129/2022. Eles se diferenciam apenas após o cálculo do valor final da multa, pois nos acordos de leniência poderão ser concedidos descontos de até 2/3 do valor da multa, conforme critérios presentes no decreto.

Por fim, a [Portaria Normativa Interministerial nº 36/2022](#) dispõe sobre critérios para redução em até dois terços do valor da multa aplicável, de que trata o § 2º do art. 16 da Lei nº 12.846/2013. Em linhas gerais, a citada Portaria estabelece parâmetros para melhor delimitar os critérios de iniciativa de autodenúncia, grau de colaboração e condições relevantes:

INICIATIVA DE AUTODENÚNCIA

(art. 3º da Portaria nº 36/2022)

Tempestividade da autodenúncia
+
ineditismo de informações

GRAU DE COLABORAÇÃO

(art. 4º da Portaria nº 36/2022)

Existência de investigação interna
+
entrega de informações e
documentos comprobatórios
dos atos lesivos
+
celeridade da negociação

CONDIÇÕES RELEVANTES

(art. 5º da Portaria nº 36/2022)

Condições de pagamento dos
compromissos financeiros.

B. Perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração

Refere-se aos valores correspondentes ao acréscimo patrimonial indevido ou ao enriquecimento ilícito direta ou indiretamente obtido da infração.

Deve-se destacar que não há metodologia única para sua definição. Com efeito, a estimativa de tal montante deve ser realizada de acordo com as peculiaridades do caso concreto objeto da negociação.

Neste sentido, o artigo 26 do Decreto nº 11.129/2022 inovou ao trazer o conceito de vantagem indevida auferida ou pretendida como o equivalente monetário do produto do ilícito, assim entendido como os ganhos ou os proveitos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica em decorrência direta ou indireta da prática do ato lesivo.

Além disso, o referido dispositivo elencou em seus incisos as metodologias de cálculo aplicáveis para a estimação do montante, conforme itens abaixo:

- *valor total da receita auferida em contrato administrativo e seus aditivos, deduzidos os custos lícitos que a pessoa jurídica comprove serem efetivamente atribuíveis ao objeto contratado, na hipótese de atos lesivos praticados para fins de obtenção e execução dos respectivos contratos; (art. 26, § 1º, inciso I, do Decreto nº 11.129/2022)*
- *valor total de despesas ou custos evitados, inclusive os de natureza tributária ou regulatória, e que seriam imputáveis à pessoa jurídica caso não houvesse sido praticado o ato lesivo pela pessoa jurídica infratora; ou (art. 26, §1º, II do Decreto nº 11.129/2022)*
- *valor do lucro adicional auferido pela pessoa jurídica decorrente de ação ou omissão na prática de ato do Poder Público que não ocorreria sem a prática do ato lesivo pela pessoa jurídica infratora. (art. 26, §1º, III do Decreto nº 11.129/2022)*

Necessário ressaltar que, em quaisquer das metodologias aplicadas ao caso, não se admite que seja deduzido do cálculo da vantagem auferida os valores referentes às vantagens indevidas prometidas ou pagas a agente público ou a terceiros a ele relacionados.

Ademais a composição dos valores relativos a cada ilícito será efetuada em conformidade com a natureza do ato lesivo, podendo as parcelas serem aplicadas isolada ou cumulativamente. Por exemplo, se a pessoa jurídica busca reportar à Administração atos lesivos ocorridos antes da vigência da Lei nº 12.846/2013, a multa desta norma não integrará a planilha de composição de valores. As demais rubricas, contudo, poderão se fazer presentes, conforme o caso.

Assim, como visto, o valor final do acordo é próprio da dinâmica de negociação e dependerá das circunstâncias fáticas de cada caso concreto. Para cada núcleo fático corresponderá rubricas que

discriminarão os valores devidos e sua distribuição se fará conforme os entes lesados envolvidos.

C. Ressarcimento dos danos incontroversos

Nos termos do § 2º, do artigo 37 do Decreto nº 11.129/2022, a parcela incontroversa do dano corresponde aos valores dos danos admitidos pela pessoa jurídica ou àqueles decorrentes de decisão definitiva no âmbito do devido processo administrativo ou judicial.

3.4 DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Para fins do Decreto nº 11.129/2022, um programa de integridade consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de: (i) prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e (ii) fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.



Além disso, o programa de Integridade deve ser estruturado de modo a respeitar as peculiaridades de cada pessoa jurídica, ou seja, deve levar em consideração suas características (por exemplo: segmento de atuação, quantidade de funcionários, faturamento, países com os quais negocia etc.), objetivos e riscos associados, devendo ser atualizado de modo a preservar sua efetividade.

No âmbito dos acordos de leniência a comprovação, pela pessoa jurídica, da adoção e aplicação de um programa de integridade constitui critério redutor do valor final da multa aplicável, que pode ser reduzida em até 5%, o que tem contribuído para o fomento da cultura de integridade no setor privado, por meio do incentivo à construção de um ambiente de negócios menos tolerante a fraudes, ilícitos ou comportamentos antiéticos.

Os parâmetros de avaliação do Programa de Integridade, no âmbito dos acordos de leniência, estão previstos no Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, e, de modo ainda mais específico, na Portaria CGU nº 909/2015, a qual buscou dispor sobre a efetiva avaliação de programas de integridade, estabelecendo como instrumentos de coleta de informações os chamados Relatórios de Perfil e de Conformidade.

PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE



PARA SABER MAIS:

- Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;
- Portaria CGU nº 909/2015;
- Publicação “Avaliação de Programas de Integridade em Acordos de Leniência – orientações gerais às empresas”; Manual prático de avaliação de programa de integridade em PAR.

Relatório de Perfil

O Relatório de Perfil é o documento onde deverão ser registradas as características da empresa e de suas atividades, e, especialmente, o modo como se relaciona com a administração pública, nacional ou estrangeira, no que toca à obtenção de autorizações, licenças ou outros tipos de permissões governamentais. Ademais, no Relatório de Perfil são colhidas informações sobre a frequência e a relevância da utilização de agentes intermediários, como procuradores ou despachantes e, ainda, o quantitativo e valores dos contratos celebrados ou vigentes nos últimos três anos, bem como a influência destes no faturamento anual da pessoa jurídica.

Quando da elaboração do Relatório de Perfil há a necessidade de indicação dos setores de atuação no mercado, seja em território nacional ou estrangeiro; sua estrutura organizacional, abarcando a hierarquia interna, o processo decisório, as principais competências de seus órgãos dirigentes e gestores; a envergadura da pessoa jurídica, com quantitativo de empregados, funcionários e colaboradores; bem como sua qualificação jurídica e participações societárias em que esteja envolvida, como controladora, controlada, coligada ou consorciada.

Uma informação importante para o Relatório de Perfil é a data em que a pessoa jurídica entende que o programa de integridade foi instituído, se antes ou após a ocorrência dos atos lesivos objetos do acordo, bem como se o programa é global e quando foi implementado nos diferentes países onde atua. Este aspecto é relevante para definição do percentual máximo de redução da multa que a empresa conseguirá obter com a avaliação do programa de integridade.

Relatório de Conformidade

Definidos os contornos do perfil de negócios da pessoa jurídica e seu ramo de atuação, passa-se a delinear quais políticas ou medidas estão implementadas para fazer frente aos riscos de sua atividade e de que modo a pessoa jurídica busca implementar uma cultura de integridade em seus quadros. Estes pontos são objeto do Relatório de Conformidade.

O Relatório de Conformidade deve apresentar elementos que comprovem o impacto do programa de integridade na rotina da empresa, com histórico de dados, estatísticas e casos concreto, de modo a captar seus reflexos na prevenção, detecção e remediação do ato lesivo reportado na negociação. Para tanto, é possível que a pessoa jurídica faça uso dos mais amplos e diversos recursos disponíveis, como documentos, livros cadastrais, gravações audiovisuais etc. O essencial, neste momento, é a demonstração de que o programa existe na prática e tem real aplicação nas rotinas e cultura da pessoa jurídica.

Além dos Relatórios de Perfil e Conformidade, a pessoa jurídica deverá preencher uma planilha de informações de pessoas físicas, caso tenha mantido em seus quadros funcionais pessoas físicas que tiveram algum envolvimento no ato lesivo objeto do Acordo, com as seguintes informações:

- a) o nome dos envolvidos;*
- b) qual cargo ocupava quando da ocorrência do ato lesivo;*
- c) uma breve descrição da participação dessas pessoas no ato lesivo;*
- d) se houve afastamento da empresa; ou*
- e) se foram mantidos, quais cargos ocupam atualmente, justificando a sua permanência e informando as atividades que exerce, se possui subordinados ou poderes de gestão, administração ou pagamento; e*
- f) quais as medidas disciplinares que foram eventualmente aplicadas para essas pessoas mantidas nos quadros da empresa.*

Ressalta-se que essas informações devem vir comprovadas documentalmente. Caso a empresa tenha afastado todos os envolvidos no ato lesivo de seus quadros funcionais, essa informação deve estar expressa no Relatório de Conformidade.

DOCUMENTOS DE COLETAS DE DADOS PARA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE



Todos os documentos devem ser entregues assinados pelo responsável pelo programa de integridade, acompanhado de evidências que comprovem as informações prestadas, tais como: documentos oficiais, correios eletrônicos, cartas, declarações, correspondências, memorandos, atas de reunião, relatórios, manuais, imagens capturadas da tela do computador, gravações audiovisuais e sonoras, fotografias, ordens de compra, notas fiscais, registros contábeis, etc.

A Comissão de Negociação poderá solicitar informações adicionais ou reuniões, necessárias ao pleno esclarecimento sobre o programa de integridade da empresa, bem como a empresa poderá solicitar reunião com a Comissão de Negociação e a equipe de avaliação para esclarecimento de dúvidas sobre a avaliação.

A avaliação do programa de integridade é realizada pela Comissão de Negociação com o apoio de equipe especializada da CGU. Por meio da referida avaliação é definido o percentual efetivo de desconto sobre a multa aplicada em razão do ilícito, o qual, como já mencionado, pode chegar até 5% (cinco por cento).

O efetivo percentual de desconto a ser aplicado, limitado ao máximo estabelecido na norma, observará a convergência entre o Relatório de Perfil e o Relatório de Conformidade apresentado pela empresa, bem como a adequação deste último aos critérios estabelecidos nos incisos do artigo 4º da Portaria nº 909/2015 da CGU, os quais indicam a necessidade de demonstração da estrutura do programa de integridade, sua aplicação e funcionamento no cotidiano da empresa, bem como a demonstração da capacidade de tal programa influir na prevenção, detecção ou remediação do ato lesivo apurado.

Observe-se, à título exemplificativo, que a concessão do percentual máximo de desconto fica condicionado ao atendimento de todos os itens elencados nos incisos do artigo 4º da Portaria nº 909/2015 da CGU, enquanto que a criação de um programa de integridade que date de momento posterior à prática do ilícito apurado, embora não impeça a concessão do benefício, por si, já é impeditivo para sua aplicação integral.

4. CELEBRAÇÃO

4.1

DA FORMALIZAÇÃO
DO ACORDO

4.2

DA PUBLICIDADE E DO
COMPARTILHAMENTO DAS
INFORMAÇÕES

4.1 DA FORMALIZAÇÃO DO ACORDO

Concluídas as discussões relativas à consolidação das versões finais do Histórico de Atos Lesivos, da Composição de Valores e das recomendações a serem implementadas no programa de integridade da pessoa jurídica colaboradora, inicia-se a etapa final da negociação, correspondente a elaboração da minuta de acordo de leniência a ser firmado.

A minuta de acordo é o momento ápice da negociação, haja vista ser produto direto das tratativas entre pessoa jurídica e a Administração Pública. Representa o ponto de convergência entre interesses particulares e o interesse público, corporificado em documento que lista os benefícios, as concessões e obrigações a que cada parte assume por ocasião do acordo.

Assim, como todo negócio jurídico, o acordo deve conter partes, objeto e forma. Por conseguinte, a minuta identificará seus signatários, o objeto negociado, as obrigações a que competirá a cada parte, os encargos incidentes, as garantias estabelecidas para assegurar a sua execução e as situações que ensejarão o seu descumprimento, com as consequências que advirão da sua rescisão. Pela própria natureza desse tipo negocial, da seriedade dos assuntos e dos valores nele pactuados, o acordo de leniência será celebrado sempre na forma escrita.

Outro tema de particular importância que deverá constar de maneira expressa diz respeito aos benefícios a que faz jus a pessoa jurídica em decorrência de sua colaboração.

BENEFÍCIOS E VANTAGENS



ISENÇÃO ou atenuação da proibição de contratar com a Administração Pública (inidoneidade)



ISENÇÃO da proibição de receber do Governo Federal incentivos, subsídios e empréstimos (inclusive bancos)



REDUÇÃO da multa em até 2/3



ISENÇÃO da obrigatoriedade de publicar a punição

De outro lado, constará também cláusula expressa que estabeleça a perda de tais benefícios no caso de descumprimento do acordo, ficando a pessoa jurídica ainda impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos, contados da data em que se tornar definitiva a decisão administrativa que julgar rescindido o acordo.

Além disso, com o descumprimento do acordo, haverá o vencimento antecipado das parcelas não pagas, sendo passíveis de execução, tanto o valor integral da multa, descontando-se as frações eventualmente já pagas, quanto os valores pertinentes aos danos e ao enriquecimento ilícito. Outras penalidades e consequências previstas nos termos dos acordos de leniência e na legislação aplicável poderão também ser aplicadas.

No acordo, a pessoa jurídica também firma declaração expressa de ter cessado completamente seu envolvimento no ato lesivo a partir da data da propositura do acordo, assume o compromisso formal de cooperar plena e permanentemente com as investigações e processos administrativos e de comparecer, sob suas expensas e sempre que solicitada, aos atos processuais até o seu encerramento. Com o acordo, a empresa assume também o compromisso de adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade conforme discutido na negociação. Todas essas cláusulas fazem parte da essência e sentido desse instituto negocial.

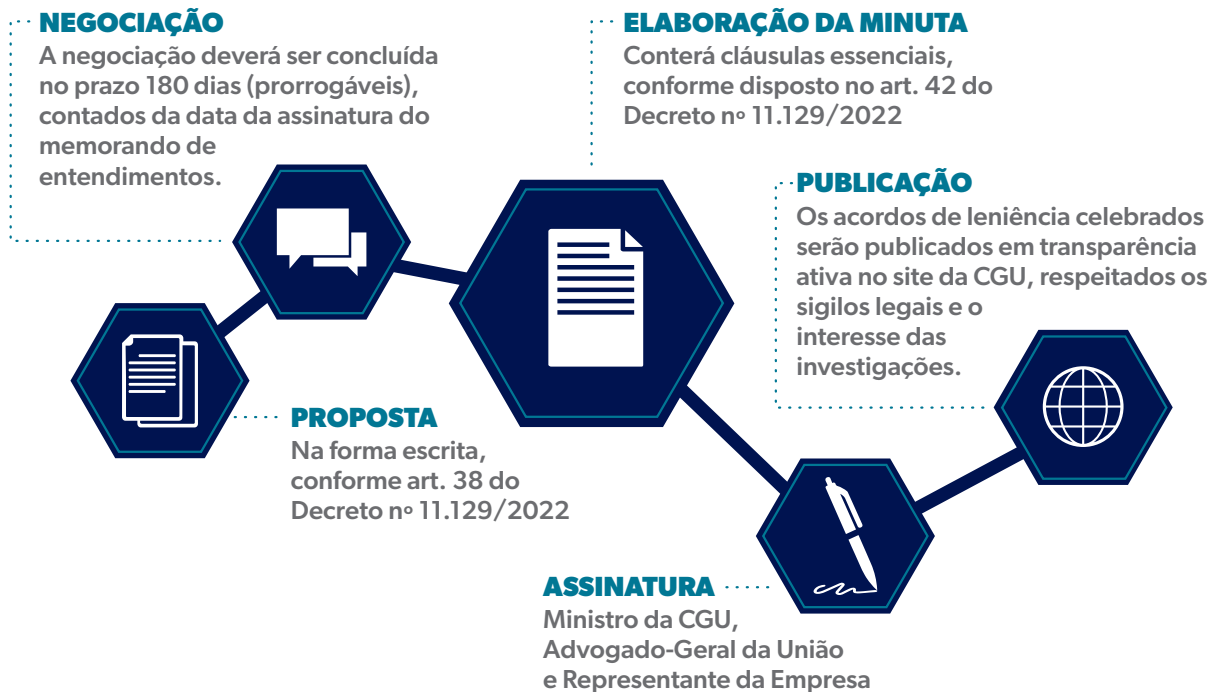
É possível a existência de outros anexos conforme as circunstâncias de cada caso em particular como, por exemplo, uma lista de pessoas jurídicas ou agentes delatados ou uma relação de processos ou procedimentos a que as partes se comprometem a desistir ou renunciar.

Em verdade, como a versão final do acordo se tornará pública, quaisquer dados que, pela natureza, possam causar prejuízos na sua divulgação, como aqueles atinentes a colaboração para elucidação dos fatos ou dados que envolvam sigilo comercial da pessoa jurídica, constarão em anexos, os quais somente serão publicados com a queda ou fim desse sigilo.

Por fim, há de se destacar que, alcançado consenso quanto a versão final do acordo, a comissão de negociação elaborará Relatório Final às autoridades públicas competentes para a sua celebração. **A entrega do Relatório Final marca o fim das atividades da comissão de negociação, que será dissolvida com esse ato.**

Uma vez aceito o Relatório Final pelas autoridades públicas pertinentes, será agendada com a pessoa jurídica data para assinatura do acordo. A decisão sobre a celebração do acordo de leniência caberá ao Ministro de Estado da CGU e ao Advogado-Geral da União.

O acordo será assinado eletronicamente por meio de assinatura digital com certificação através da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP Brasil), de modo a garantir a autenticidade dos signatários, a integridade das informações e a validade jurídica do documento. A assinatura poderá ser realizada por qualquer plataforma (Assinador Serpro, DocuSign, D4sign, etc.) desde que use o certificado ICP Brasil.



4.2 DA PUBLICIDADE E DO COMPARTILHAMENTO DAS INFORMAÇÕES

Uma vez celebrado o acordo de leniência, será dado conhecimento público da sua celebração, adotando-se por padrão a disponibilização em transparência ativa no [site da CGU na internet](#), do inteiro teor dos acordos celebrados, inclusive com os anexos. A regra, pois, é a publicidade, tendo por exceção apenas a necessidade de salvaguardar investigações e processos administrativos.

Tal publicização, contudo, é precedida de análise para fins de anonimização das informações protegidas por sigilos legais, haja vista que, independentemente do sigilo do acordo em si, há outros sigilos que necessitam ser resguardados, como o bancário, o fiscal, os que envolvem investigações em andamento, informações de caráter íntimo ou pessoal ou mesmo segredos comerciais das pessoas jurídicas celebrantes.

Como há a exigência de proteção de investigações e de processos em curso bem como de outros sigilos legais, a publicização pode não alcançar os anexos dos acordos, uma vez que podem conter, por exemplo, elementos de prova necessários à instrução de processos investigativos ou informações de raiz econômico-financeira cuja divulgação pode impactar sensivelmente as operações das pessoas jurídicas colaboradoras.

Não obstante, uma vez concluídos os processos de responsabilização, as investigações, as ações judiciais, ou por qualquer motivo não mais subsistam os sigilos legais que amparam a restrição, os anexos do acordo se tornarão públicos.

Após a celebração do acordo, a CGU providenciará ainda a notificação dos demais órgãos públicos cujos atos lesivos admitidos impliquem o exercício de suas competências, para fins de que se manifestem quanto ao interesse em obter as provas apresentadas pelas pessoas jurídicas celebrantes.

No entanto, o recebimento dessas provas restará condicionado à assinatura, pelo órgão, de termo de compromisso em que assuma a obrigação de sua não utilização em detrimento das pessoas jurídicas celebrantes do acordo.

5. DO MONITORAMENTO



5.1 DOS ASPECTOS PRELIMINARES

Os acordos de leniência possuem mecanismos de monitoramento da implementação de seus termos, visto que suas obrigações podem demandar tempo para serem plenamente cumpridas. Assim, nos termos do inciso VI do art. 10 da Portaria Conjunta nº 04/2019, o acordo de leniência conterà, entre outras disposições, cláusulas que versem sobre o prazo e a forma de acompanhamento do cumprimento das condições e obrigações nele estabelecidas.

O acompanhamento do efetivo cumprimento dos acordos de leniência celebrados será realizado pela Diretoria de Acordos de Leniência (DAL) da CGU em conjunto com a Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade da AGU, por meio de processo administrativo, em observância ao disposto no inciso VII do art. 6º da Portaria Conjunta nº 04/2019.

5.2 DA COOPERAÇÃO PERMANENTE

Uma das obrigações estabelecidas no acordo de leniência é a cooperação plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, de sorte que a pessoa jurídica colaboradora se compromete a comparecer, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento, conforme previsto no art. 37, IV, do Decreto nº 11.129/22.

Desse modo, a pessoa jurídica deverá buscar as instituições celebrantes a qualquer tempo, durante a execução do acordo, para trazer novas informações a respeito dos fatos que compõem o escopo do acordo, ou mesmo novos ilícitos não antes identificados, de modo que, no caso de descoberta de fatos anteriormente desconhecidos, sejam adotadas as medidas investigativas internas cabíveis, reportando todos os achados às instituições celebrantes.

Dependendo da relevância das novas informações descobertas, estas podem aprimorar o conjunto de fatos admitidos e confessados pela pessoa jurídica colaboradora, incorporando-se novos atos lesivos ou detalhando-se de forma mais precisa as informações previamente conhecidas que integram o escopo original. A expansão desses elementos objetivos pode ser realizada por meio de um termo aditivo ao acordo celebrado, mais especificamente, através da atualização do Anexo do Histórico de Atos Lesivos.

Dessa forma, o dever contínuo de colaboração das entidades jurídicas promove a expansão do conhecimento sobre atos contra a Administração Pública, o que implica a ampliação dos poderes investigativos do Estado.

5.3 DO MONITORAMENTO FINANCEIRO

Com a assunção de compromissos financeiros pela pessoa jurídica colaboradora junto à União e, em alguns casos, também junto a órgãos e entidades públicas da Administração Pública Federal e outros interessados, inicia-se também o monitoramento financeiro, etapa que envolve o pagamento de valores do acordo e, se previsto, a constituição e o uso de garantias.

Conforme o caso, a CGU e a AGU podem dar orientações às companhias, visando assegurar o adimplemento do acordo, bem como a correta atualização e destinação dos valores aos entes lesados.

5.4 DO MONITORAMENTO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

O monitoramento do programa de integridade visa verificar o cumprimento dos compromissos de integridade por parte da pessoa jurídica signatária do acordo de leniência. O Decreto nº 11.129/22, em seus artigos 56 e 57, apresenta os elementos necessários para tal monitoramento, visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos.

O processo de monitoramento seguirá as seguintes etapas:



O prazo do monitoramento do programa de integridade será definido no próprio acordo de leniência, que costuma acompanhar o seu prazo de vigência. Não obstante, convencionou-se definir um período inicial, chamado de monitoramento ostensivo, de aproximadamente três anos, podendo tal prazo ser prorrogado caso a pessoa jurídica não demonstre adequadamente o funcionamento de seu programa de integridade.

Durante o prazo de vigência do acordo, a pessoa jurídica colaboradora deverá disponibilizar, sempre que solicitado pela CGU, toda documentação relacionada ao seu programa de integridade, incluindo documentos, estudos, levantamentos relacionados à análise de risco, entre outros. Pode ainda a CGU convocar representantes da pessoa jurídica para esclarecer pontos de interesse do seu programa.

Toda e qualquer dificuldade na implementação dos compromissos de integridade e dos prazos definidos no monitoramento deve ser relatada à CGU, com a apresentação de justificativa razoável para tanto, que irá analisar a situação e deliberar sobre a situação concreta.

Verificado o descumprimento desarrazoado, descumprimentos reiterados ou interrupções no funcionamento do programa, a equipe técnica da CGU poderá propor a rescisão do acordo. Em outras palavras, o descumprimento dos compromissos de integridade também pode ensejar a rescisão do acordo de leniência celebrado.

5.5 DA RESCISÃO E SEUS EFEITOS

O acordo de leniência conterá, entre outras disposições, cláusulas que versem sobre a perda dos benefícios pactuados, e a aplicação de penalidades, no caso de descumprimento das obrigações assumidas pela pessoa jurídica. Incide a pessoa jurídica em descumprimento quando, por exemplo:

- i. não comprova o regular cumprimento de quaisquer obrigações assumidas no acordo;*
- ii. sonega, omite, mente ou deixa de colaborar integralmente e de maneira dolosa sobre informações, fatos, provas ou quaisquer documentos que estejam sob sua posse e relacionados à prática dos fatos que constituem o escopo do acordo, inclusive sobre a adoção, aplicação ou aprimoramento do programa de integridade;*
- iii. recusa, sem justificativa legal, a prestar qualquer informação ou documento solicitado pela CGU;*
- iv. recusa, sem justificativa legal, a entregar documentos ou outros elementos de prova solicitados pela CGU, que tenham em seu poder ou sob guarda de pessoa de suas relações ou ainda sujeita a sua autoridade ou influência, sobre os fatos em relação aos quais se obrigou a cooperar, salvo se, diante da eventual impossibilidade de obtenção direta de tais documentos ou elementos de prova, indique, desde que conhecido, a pessoa que o guarda ou o local onde poderá ser obtido para a adoção das providências cabíveis;*
- v. não efetua tempestivamente o pagamento dos valores definidos, dentro do período previsto no acordo;*
- vi. injustificadamente não atende às obrigações referentes à aplicação do seu programa de integridade;*
- vii. adota, de forma intencional, condutas que impliquem dilapidação patrimonial ou insolvência;*
- viii. cometa dolosamente fraude contábil nas informações repassadas às instituições celebrantes quanto à estimativa dos cálculos que embasam o acordo, entre outras.*
- ix. preste dolosamente quaisquer declarações ou informações falsas ou intencionalmente incompletas.*

Uma vez verificado o descumprimento, a pessoa jurídica perderá os benefícios pactuados e ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos, contados da data em que se tornar definitiva a decisão administrativa que julgar rescindido o acordo. Ademais, ocorrerá o vencimento antecipado dos valores não pagos e serão executados o valor integral da multa, descontando-se as frações eventualmente já pagas, e os valores pertinentes aos danos e ao enriquecimento ilícito, bem como serão aplicadas as demais penalidades e consequências previstas no termo do acordo e na legislação aplicável. Por fim, haverá o registro do descumprimento no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.

www.cgu.gov.br

 [cguonline](#)

 [cguonline](#)

 [cguoficial](#)

 [cguonline](#)

 [cguoficial](#)

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO