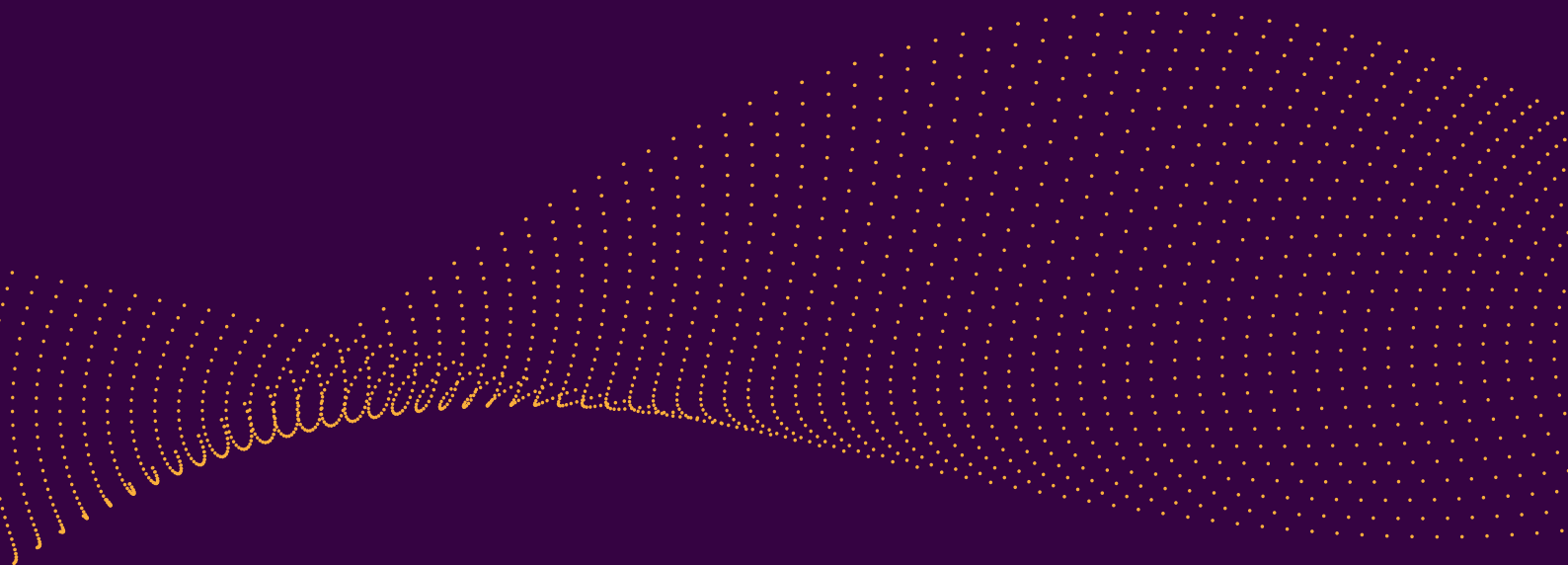


CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

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

2ª edição



Brasília, junho de 2026.

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

EVELINE MARTINS BRITO

Secretária-Executiva

RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

FERNANDA ALVARES DA ROCHA

Corregedora-Geral da União

VALDIRENE PAES MEDEIROS

Ouvidora-Geral da União

PATRÍCIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA

Secretária de Integridade Pública

LIVIA OLIVEIRA SOBOTA

Secretária Nacional de Transparência e Acesso à Informação

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, Danielle Neri Fazza, Fernanda Pedreira Nunes, José de Ribamar Marques de Oliveira Júnior, Leandro da Silva Pacheco, Leonardo Toiomoto, Lucas de Paula Silva, Luiz Henrique Pandolfi Miranda, Rafael Tonicelli de Mello Quelho, Robson Porfírio dos Santos, Tasso Iuri Lopes de Miranda.

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 © 2026 Controladoria-Geral da União



CONTEÚDO

| | |
|--|-----------|
| APRESENTAÇÃO | 5 |
| 1. VISÃO GERAL | 6 |
| 1.1. CONTEXTO NORMATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS | 6 |
| 1.2. O QUE É O ACORDO DE LENIÊNCIA DA LEI ANTICORRUPÇÃO? | 9 |
| 1.3. QUEM PARTICIPA DA NEGOCIAÇÃO DO ACORDO? | 11 |
| 1.4. POR QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NEGOCIA COM EMPRESAS QUE COMETERAM IRREGULARIDADES? | 12 |
| 1.5. POR QUE COLABORAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA? | 12 |
| 1.6. OBJETIVOS E REQUISITOS DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA..... | 15 |
| 1.7. INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS: ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA..... | 16 |
| 1.7.1. Atuação coordenada com o Tribunal de Contas da União e com o Ministério da Justiça e Segurança Pública... 16 | |
| 1.7.2. Atuação coordenada com o Ministério Público Federal | 18 |
| 2. PROPOSTA | 20 |
| 2.1. ASPECTOS INICIAIS | 20 |
| 2.2. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE | 20 |
| 2.2.1. Prazo para concluir as apurações internas antes de propor o Acordo | 21 |
| 2.3. MEMORANDO DE ENTENDIMENTOS..... | 22 |
| 2.4. O QUE ACONTECE SE A PESSOA JURÍDICA DESISTIR DE NEGOCIAR? | 23 |
| 3. NEGOCIAÇÃO | 25 |
| 3.1. COMISSÃO DE NEGOCIAÇÃO | 25 |
| 3.2. HISTÓRICO DE ATOS LESIVOS | 26 |
| 3.3. COMO SÃO CALCULADOS OS VALORES? | 27 |
| A. Multa..... | 27 |
| B. Perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração | 28 |
| C. Ressarcimento dos danos incontroversos | 29 |
| 3.4. CRITÉRIOS PARA DESCONTO NA MULTA E DEFINIÇÃO DO PERDIMENTO DA VANTAGEM AUFERIDA..... | 29 |
| 3.5. AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO..... | 31 |
| 3.5.1. Fundamentos e Objetivos da Avaliação | 31 |
| 3.5.2. Documentação Necessária | 31 |
| 3.5.3. Critérios de Avaliação da Situação Econômica | 32 |
| 3.5.4. Procedimentos de Análise..... | 33 |
| 3.5.5. Parcelamento como Alternativa Prioritária | 33 |
| 3.6. É POSSÍVEL A PESSOA JURÍDICA TER GARANTIDO O DESCONTO MÁXIMO? | 33 |
| 3.6.1. O que é o desconto máximo garantido? | 33 |
| 3.6.2. Garantias Processuais e Proteções Específicas à Pessoa Jurídica..... | 35 |
| 3.6.3. Vantagens e Efeitos Positivos Esperados do Desconto Máximo | 35 |
| 3.6.4. Aplicação Prática e Documentação | 36 |

| | |
|---|-----------|
| 3.7. PROGRAMA DE INTEGRIDADE..... | 36 |
| 3.7.1. Relatório de Perfil..... | 38 |
| 3.7.2. Relatório de Conformidade..... | 38 |
| 4.CELEBRAÇÃO | 41 |
| 4.1. FORMALIZAÇÃO DO ACORDO..... | 41 |
| 4.2. PUBLICIDADE E COMPARTILHAMENTO DAS INFORMAÇÕES | 43 |
| 5.MONITORAMENTO..... | 44 |
| 5.1. ASPECTOS PRELIMINARES | 44 |
| 5.2. COOPERAÇÃO PERMANENTE | 44 |
| 5.3. MONITORAMENTO FINANCEIRO | 44 |
| 5.4. MONITORAMENTO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE | 44 |
| 5.5. A RESCISÃO E SEUS EFEITOS | 45 |

APRESENTAÇÃO

Este Guia detalha as regras e etapas dos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União (CGU), com objetivo de orientar as pessoas jurídicas e a sociedade em geral sobre o processo de apresentação das propostas, negociação e monitoramento dos acordos.

A partir da compreensão dos requisitos, dos benefícios e das etapas da negociação, o Guia busca auxiliar as pessoas jurídicas interessadas na decisão de colaborar com o poder público e propor um acordo de leniência, nos termos do art. 16 da Lei nº 12.846/2013.

Além de um manual de procedimentos, este documento reflete o compromisso da CGU com a modernização do Direito Administrativo Sancionador, privilegiando a consensualidade e a cooperação como vias eficazes para a proteção do erário e defesa da moralidade pública. Ao detalhar estas diretrizes, o Poder Público reconhece que a integridade corporativa é um pilar fundamental para o desenvolvimento econômico do país, incentivando as empresas a assumirem um papel protagonista na correção de desvios e na construção de um ambiente de negócios pautado pela ética.

Nesse sentido, a transparência das etapas aqui descritas visa conferir a necessária segurança jurídica e previsibilidade para que as organizações possam avaliar, com mais segurança, os benefícios do reporte voluntário e da colaboração plena. Espera-se que este material sirva como um elo de confiança entre o Estado e o setor privado, reafirmando que o combate à corrupção é uma responsabilidade compartilhada, na qual a boa-fé e a lealdade processual são os alicerces para a reconstrução da relação entre a Administração Pública e as pessoas jurídicas.


A publicação desta nova versão do Guia justifica-se pela necessidade de atualizar as diretrizes procedimentais em face da evolução normativa e da maturidade institucional alcançada desde 2023. Nesse período, a experiência acumulada com a celebração de 13 novos acordos de leniência proporcionou um aprendizado prático essencial para o aperfeiçoamento da consensualidade administrativa. Além disso, o documento incorpora as atualizações introduzidas pela Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025, que estabeleceu parâmetros objetivos para as negociações, bem como as balizas operacionais da cooperação com o Ministério Público Federal, consolidadas por meio do Acordo de Cooperação Técnica firmado em 25 de abril de 2025.

1. VISÃO GERAL

1.1. CONTEXTO NORMATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS

A ideia de responsabilizar administrativamente pessoas jurídicas por atos de corrupção tem lugar antes mesmo da edição da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC). Isso porque o Brasil já era signatário de compromissos internacionais que determinavam o fortalecimento de mecanismos de responsabilização por esse tipo de ilícito.


O primeiro deles foi a Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1996 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 4.410/2002. O artigo II da Convenção dispõe que são propósitos da citada norma:




“1. promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e 2. promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.”

Especificamente em relação a pessoas jurídicas, o artigo VIII da Convenção da OEA dispõe ainda que:

“Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte proibirá e punirá o oferecimento ou outorga, por parte de seus cidadãos, pessoas que tenham residência habitual em seu território e empresas domiciliadas no mesmo, a um funcionário público de outro Estado, direta ou indiretamente, de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros benefícios, como dádivas, favores, promessas ou vantagens em troca da realização ou omissão, por esse funcionário, de qualquer ato no exercício de suas funções públicas relacionado com uma transação de natureza econômica ou comercial.”




Posteriormente, o Brasil aderiu à Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aprovada pelo Decreto nº 3.678/2000. Pelo texto do decreto:



“Artigo 2 [...] Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos.”

[...]

“2. Caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras.”



Ademais, a adesão à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), promulgada pelo Decreto nº 5.687/2006, consolidou a orientação internacional do Brasil no combate a práticas corruptas de caráter transnacional. O tratado estabelece, em seu artigo 26, que **“cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”**.

Tal contexto de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil serviu de base para que em 2013 o ordenamento jurídico brasileiro passasse a prever a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas por atos de corrupção.

A LAC, contudo, não se limitou a prever a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas por atos de corrupção contra a Administração Pública nacional e estrangeira. Ela também possibilita a solução negociada do caso por meio do acordo de leniência, instrumento que visa premiar a colaboração da pessoa jurídica que decide admitir sua responsabilidade e colaborar com as investigações, mediante a mitigação das sanções aplicáveis.

Soluções negociadas de processos administrativos sancionadores já se encontravam previstas no ordenamento jurídico de outros países e no brasileiro, especialmente relacionadas ao contexto da defesa da concorrência e combate a cartéis.

No plano internacional, a ideia de mitigação de sanções em troca da colaboração da pessoa jurídica infratora remonta aos anos de 1970. Como sinaliza Raquel de Matos Pimenta:

“Em 1976, sem uma legislação específica para tratar de fraudes contábeis ou de corrupção em outros países, a SEC criou um programa de divulgação voluntária (voluntary disclosure program), no qual as empresas pudessem contar as condições e os pagamentos feitos, estabelecer comitês independentes para investigar seus atos e adotar medidas para garantir que a conduta não se repetiria. Informalmente, a SEC se comprometeu a não impor sanções adicionais às empresas colaboradoras, desde que as informações fossem verdadeiras e a investigação, íntegra e objetiva.” (A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção – São Paulo, Blucher, 2020.)

Esse movimento de autorregulação e transparência culminou, em 1977, na promulgação do *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)* nos Estados Unidos. O FCPA surgiu como uma resposta direta aos escândalos de corrupção transnacional revelados pela SEC, estabelecendo, pela primeira vez, a proibição do suborno de agentes públicos estrangeiros e a obrigatoriedade de controles contábeis rigorosos¹. Ao institucionalizar a responsabilidade das pessoas jurídicas por atos de corrupção no exterior, o FCPA tornou-se o referencial global que inspiraria as convenções da OCDE e da ONU, servindo como paradigma sobre o qual se ergueriam os modernos sistemas de *compliance* e as legislações anticorrupção ao redor do mundo², incluindo a LAC brasileira³.

1. PIMENTA, Raquel de Mattos. A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção. São Paulo: Blucher, 2020. E-book. Disponível em: <https://pdf.blucher.com.br/openaccess/9786555500288/completo.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2026.

2. PONTES VIANNA, Marcelo. The Impact of International Cooperation on FCPA Enforcement. [S. l.]: SSRN, 1 mai. 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3213734>. Acesso em: 19 mai. 2026.

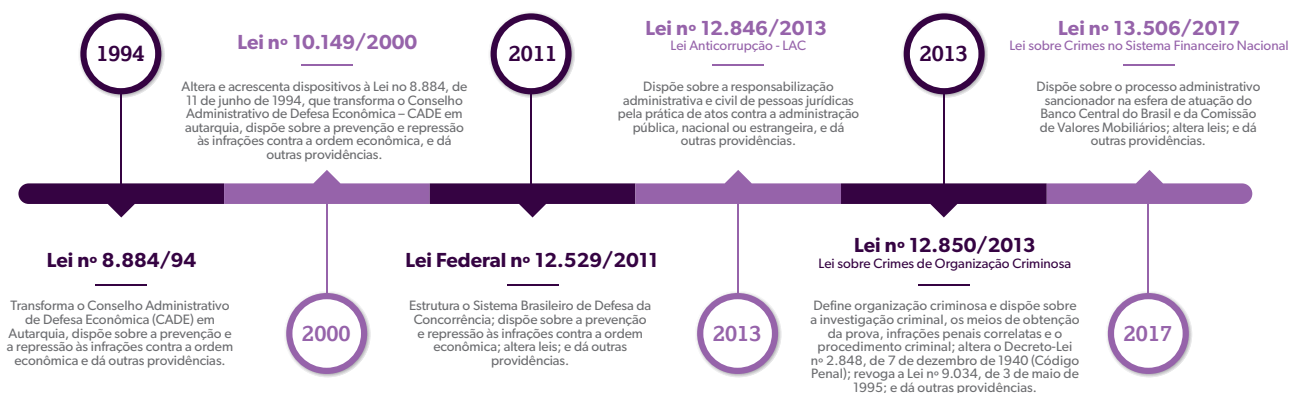
3. QUELHO, Rafael Tonicelli de Mello. The Anticorruption Leniency Program in Brazil: A Path Towards Institutional Cooperation. 2022. 57 f. Paper (LL.M. in Corporate Law/Governance) – Harvard Law School, Cambridge, MA, 2022. Disponível em: https://publicprocurement-international.com/wp-content/uploads/2023/10/LLM-Paper-final_Rafael.pdf. Acesso em: 19 mai. 2026.

Paralelamente ao desenvolvimento dessa normativa anticorrupção, o instituto do acordo de leniência propriamente dito consolidava-se no direito antitruste norte-americano como instrumento negocial para desarticular cartéis por meio do *DOJ Corporate Leniency Program* (1978)⁴.

Naquele contexto, buscou-se desenvolver uma solução negociada visando a obtenção de provas úteis para a elucidação dos fatos, oferecendo em troca a mitigação ou isenção de sanções aplicáveis aos envolvidos que decidissem colaborar tempestivamente (premissa do *first come, first serve*).

No direito brasileiro, em resposta às tendências mundiais de uniformização de medidas anti-truste e anticorrupção propagadas por instrumentos normativos internacionais⁵, e em função dos compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional, o acordo de leniência inicialmente 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).

Posteriormente, a Lei Anticorrupção introduziu os acordos de leniência no âmbito dos atos lesivos cometidos contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro por pessoas jurídicas. Em seguida, a Lei de Crime Organizado (Lei nº 12.850/2013) estabeleceu a colaboração premiada. Por fim, a Lei sobre o processo administrativo sancionador nas esferas de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) previu a utilização do instrumento no âmbito dos processos sancionadores dessas entidades.



Deste modo, do ponto de vista da normatização interna, a LAC inaugurou a responsabilização objetiva⁶, 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 solução negociada, de incentivo à autodenúncia, à colaboração da pessoa jurídica para elucidação dos fatos e à promoção de integridade privada.

4. MILLER, Nathan H. Strategic Leniency and Cartel Enforcement. Berkeley: University of California, Berkeley, set. 2007. Disponível em: https://eml.berkeley.edu/~webfac/gilbert/e221_f07/miller.pdf. Acesso em: 19 maio 2026.

5. 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).

6. “Art. 2º. 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.”

1.2. O QUE É O ACORDO DE LENIÊNCIA DA LEI ANTICORRUPÇÃO?

O acordo de leniência é um instrumento de direito administrativo sancionador, de caráter negocial, previsto na Lei nº 12.846/2013, celebrado entre a Administração Pública e um agente privado, pessoa jurídica. Por meio do acordo de leniência a pessoa jurídica colabora voluntariamente com as investigações, entregando provas e informações sobre outros envolvidos, em troca da atenuação de penalidades.

Assim, além da colaboração, no acordo de leniência a pessoa jurídica se compromete a pagar as multas aplicáveis, com os descontos legalmente previstos, a devolver os valores obtidos ilícitamente com o ato lesivo, ressarcir o Erário pelos danos incontroversos, e a criar ou aperfeiçoar um programa de integridade de acordo com parâmetros reconhecidos pela administração pública. Dessa forma, permite-se que o Estado recupere ativos atingidos pelos ilícitos e que puna os responsáveis de forma mais rápida, proporcional e justa.

Para o Estado, portanto, no acordo de leniência se busca a eficiência na resolução dos processos administrativos sancionadores, na recuperação de recursos financeiros e na obtenção de informações que possam auxiliar na apuração de ilícitos cometidos contra a Administração Pública, além de fomentar a cultura de integridade no setor privado, a fim de prevenir a ocorrência de futuros atos ilícitos.

PILARES DA LENIÊNCIA



INTEGRIDADE



COLABORAÇÃO



RECUPERAÇÃO
DE ATIVOS

Alguns exemplos práticos ajudam a compreender o acordo de leniência enquanto instrumento de fomento à cultura de integridade, incremento da capacidade investigativa do Estado e recuperação de ativos. Afinal, em quais situações práticas seria possível a uma empresa que tenha cometido ilícitos propor um acordo? E mais, quais vantagens essa empresa teria em realizar a confissão de tais atos se, muitas vezes, eles podem até mesmo ser desconhecidos do Estado? Por fim, poderia se perguntar ainda, por que o Estado abriria mão de sua capacidade punitiva, aceitando, por exemplo, receber uma multa em valor reduzido? Vejamos adiante situações hipotéticas em que é possível a celebração de um acordo, evidenciando porque o instituto é vantajoso tanto para a administração pública quanto para a pessoa jurídica que colabora.

Exemplo 1: Obtenção Irregular de Licença Ambiental mediante pagamento de propina a agente público

Em dezembro de 2022, o gerente de obras da pessoa jurídica Alfa pagou propina para agentes públicos do Órgão Público federal X com o objetivo de obter licenciamento ambiental para a construção de um novo e moderno edifício sede da empresa. No ano seguinte, em procedimentos investigativos internos, o setor de compliance da companhia identificou irregularidades em alguns lançamentos contábeis que indicavam indícios de pagamentos a terceiros por serviços não identificados. O processo de investigação interna desvendou que um dos gerentes da pessoa jurídica pagou propina para um agente público agilizar o processo administrativo de concessão da licença ambiental. Ao tomar conhecimento



da irregularidade, a unidade de compliance de Alfa reportou o caso à Alta Administração da empresa que procurou a Controladoria-Geral da União para propor acordo de leniência. Na proposta de acordo, a empresa revelou à CGU o ato ilícito de que as autoridades não tinham conhecimento, fornecendo documentos e informações obtidos em sua investigação interna. Em contrapartida, com a celebração do acordo, foram oferecidos à pessoa jurídica benefícios de isenção da publicação extraordinária da decisão condenatória e redução no valor da multa da LAC.

Exemplo 2: Uso de documento falso para fraudar licitação

A Controladoria-Geral da União instaurou processo administrativo de responsabilização contra a empresa Beta em razão de fraude em licitação realizada pelo Ministério Y. No processo, restou demonstrado que um funcionário da empresa Beta apresentou certidões técnicas falsas na fase de habilitação de uma licitação para fornecimento de equipamentos de informática. O certame resultou na adjudicação de um contrato administrativo com o Ministério Y. Ao ser notificada para apresentar defesa no PAR, Beta procurou a Controladoria-Geral da União fornecendo documentos e informações sobre a licitação fraudada no Ministério Y e levando ao conhecimento das autoridades outro contrato de fornecimento de equipamentos de informática ao Órgão Z, no qual também teriam sido cometidas irregularidades (apresentação de atestados técnicos inidôneos), das quais a Administração Pública não tinha conhecimento. Ao fim das negociações, CGU e AGU celebraram acordo de leniência com a empresa Beta, onde a multa aplicada foi atenuada em dois terços, foi concedida isenção da obrigatoriedade de publicação da decisão condenatória e isenção da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público. No caso concreto, a empresa realizou a devolução da vantagem auferida em ambos os contratos, mas se beneficiou da não aplicação da declaração de inidoneidade, permanecendo apta a participar de outros processos de licitação com órgãos federais e ainda manter ativos os contratos firmados anteriormente de forma regular.



Exemplo 3: Combinação de preços entre licitantes

Após regular processo de investigação realizado pela Controladoria-Geral da União, restou demonstrada a prática de fraudes pela empresa Delta para a obtenção de contratos públicos junto a diversos órgãos federais. Em razão da existência de provas robustas, Delta foi regularmente notificada em processo administrativo de responsabilização no qual lhe foram imputados atos lesivos da Lei nº 12.846/2013. Durante o prazo de defesa do PAR, a empresa Delta procurou a Controladoria-Geral da União e revelou extenso esquema de cartel de que também participavam as empresas Gama e Ômicron. Relatou que nos últimos cinco anos as três empresas se alternavam entre as vencedoras de diversos processos licitatórios, onde combinavam quem venceria cada licitação, por meio de apresentação de propostas de cobertura, tendo apresentado cópias de mensagens de representantes das empresas que indicavam o conluio. Após negociação regular realizada entre a pessoa jurídica Beta, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União, foi celebrado acordo de leniência que permitiu recuperação dos ativos e a devida persecução contra as empresas Gama e Ômicron. Delta obteve o benefício de atenuação da multa a ser paga, implementou alterações significativas em seu programa de integridade e obteve atenuação de sanções da legislação de licitações.



Os três cenários práticos descritos evidenciam como o acordo de leniência se materializa como uma ferramenta de conformidade e de auxílio à atividade estatal de controle. No Exemplo 1 (licenciamento ambiental) e no Exemplo 2 (fraude documental em licitação), demonstra-se o papel

do acordo na revelação espontânea de ilícitos que eram desconhecidos pela Administração Pública ou na conversão de um processo administrativo contencioso (o PAR) em uma solução consensual de menor custo. O Exemplo 3 (cartel em contratação pública) ilustra a força do acordo como alavanca de investigação contra ilícitos associativos complexos: a partir da cooperação de um único agente privado, o Estado adquire elementos de prova consistentes para desarticular conluios sistêmicos de difícil detecção, superando a assimetria informativa e otimizando os recursos estatais sem o desgaste de litígios judiciais que poderiam se arrastar por anos.

Adicionalmente, sob a ótica dos requisitos legais vigentes, esses exemplos ilustram o caráter cooperativo e bilateral do acordo. Nesses casos hipotéticos, os benefícios concedidos às colaboradoras — tais como a redução de até dois terços da multa, a isenção de publicação extraordinária e a não aplicação da pena de inidoneidade — não operam como outorga de anistia indiscriminada. Pelo contrário, encontram-se vinculados a contrapartidas objetivas e mensuráveis da empresa: a admissão de responsabilidade objetiva, o fornecimento de provas inéditas e fidedignas, a recomposição dos cofres públicos com a devolução do proveito ilícito e o compromisso monitorável de robustecimento de suas estruturas de governança e integridade. Trata-se, portanto, de um compromisso de cooperação processual recíproca que tutela o interesse público primário de preservação do erário e moralidade administrativa.

1.3. QUEM PARTICIPA DA NEGOCIAÇÃO 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 12.846/2013.

Por outro lado, 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). No mesmo sentido, 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, a AGU é 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).

Desse modo, a participação da AGU nas negociações não visa só conferir segurança jurídica ao instrumento. Como representante judicial e extrajudicial da União, a AGU assegura que a solução consensual abranja não apenas a responsabilidade administrativa, mas também as consequências judiciais, resolvendo de forma definitiva a aplicação das sanções previstas no art. 19 da Lei nº 12.846/2013, e prevenindo a propositura da ação civil prevista neste artigo.

Participam também do acordo de leniência as pessoas jurídicas proponentes ou colaboradoras, que são os entes privados interessados em admitir sua responsabilidade e colaborar com o Estado. Podem ser colaboradoras quaisquer sociedades empresárias e sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário, bem como fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, conforme definido no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.846/2013.

Por fim, o Ministério Público Federal (MPF) e o Tribunal de Contas da União (TCU) podem participar das negociações de forma coordenada com a CGU e a AGU. Essa atuação interinstitu-

cional, que será detalhada no item 1.7, está prevista em Acordos de Cooperação Técnica (ACT) e visa conferir maior segurança e eficácia aos acordos de leniência.

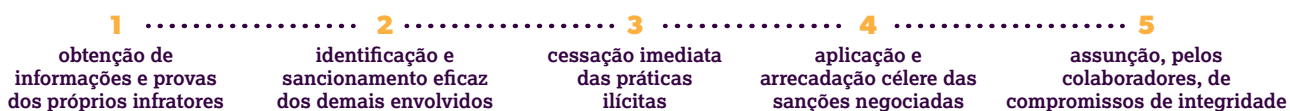
1.4. POR QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NEGOCIA COM EMPRESAS QUE COMETERAM IRREGULARIDADES?

A corrupção apresenta custos sociais, econômicos e políticos. Quando o dinheiro público é desviado, ele deixa de chegar aonde realmente importa, como hospitais, escolas e obras públicas, gerando um impacto direto na sociedade.

Muitas vezes é difícil para o Estado identificar e comprovar atos de corrupção. Vamos a um exemplo prático: Imagine uma licitação para comprar ambulâncias para um hospital municipal. O agente público direciona a licitação para que a empresa X seja vencedora, em troca de vantagens indevidas (propina) que lhes foram oferecidas por essa empresa. Assim, a empresa X sagrou-se vencedora da licitação, não tendo sido selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração. O dinheiro, neste caso, não foi desviado diretamente do caixa da prefeitura para o agente público, entretanto, o valor final pago pelas ambulâncias foi superior ao valor de mercado e a prefeitura arcou com esse prejuízo. Em casos como o mencionado, a ligação entre a propina recebida e o favorecimento da pessoa jurídica nem sempre é de fácil demonstração e elucidação pelo Estado. Uma eventual colaboração da pessoa jurídica permitiria a obtenção de provas mais célere e a efetiva recuperação dos ativos desviados.

Além disso, 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 limitados, que restringem sua capacidade investigativa.

Desse modo, os acordos de leniência têm se mostrado instrumentos eficientes, pois economizam dinheiro e o tempo que o Estado gastaria em investigações que poderiam levar décadas, permitindo o enfrentamento à corrupção através da:



1.5. POR QUE COLABORAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

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

Os benefícios concedidos às empresas colaboradoras estão estabelecidos nos arts. 16, § 2º, e 17, ambos da LAC:

BENEFÍCIOS DA CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA



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.



Atenuação ou isenção das penalidades previstas na Lei de Licitações e Contratos (atualmente a Lei nº 14.133/2021), se o caso envolver contratação pública, especialmente as penas de multa, impedimento ou inidoneidade para licitar ou contratar com o Poder Público.

A isenção da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória é de extrema importância, visto que a publicação da sanção pode atingir a imagem institucional da pessoa jurídica, afetando, por exemplo, a sua credibilidade no mercado.



Uma empresa que, após regular procedimento administrativo, for condenada à publicação extraordinária da decisão condenatória deverá manter a exibição da sanção em seu sítio eletrônico na internet e em jornal de grande circulação durante um período específico. Assim, qualquer pessoa que visualizar o site da empresa ou tiver acesso à publicação do jornal durante aquele período da condenação, saberá que a pessoa jurídica foi condenada em processo de responsabilização da Lei Anticorrupção. A sanção de “publicação extraordinária da decisão condenatória” atua como uma verdadeira sanção reputacional, já que atinge a imagem da pessoa jurídica infratora. A sua isenção mediante benefício concedido em acordo de leniência blinda a pessoa jurídica de tal exposição negativa.

Por outro lado, a celebração do acordo pode transmitir a mensagem da vontade empresarial de remediar os atos lesivos praticados e de reconstruir seu ambiente organizacional, na medida em que se compromete com a adoção ou aperfeiçoamento de um programa de integridade efetivo. O compromisso de aperfeiçoamento do programa de integridade demonstra que a pessoa jurídica, embora tenha respondido por atos lesivos da LAC, dispõe-se a reforçar seus controles internos, numa sinalização positiva de valorização da governança e do compliance.

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. Assim, a participação no acordo é vantajosa também para as sociedades controladoras, controladas, coligadas ou consorciadas, especialmente em razão do benefício de redução em até 2/3 do valor da multa, já 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).

Para garantir que tudo seja feito dentro da lei e com total segurança jurídica, o processo conta com a participação da Advocacia-Geral da União (AGU) em todas as suas etapas, desde o início das negociações até a celebração do acordo, que é assinado tanto pelo Ministro da Controladoria-Geral da União quanto pelo Advogado-Geral da União. Além disso, por meio de Acordos de Cooperação Técnica atualmente em execução, há interação efetiva com outros órgãos estatais, no âmbito de suas competências e de acordo com as particularidades de cada caso concreto, como o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União, a Polícia Federal, entre outros.

A atuação coordenada e conjunta com esses órgãos amplia a segurança jurídica para as colaboradoras e evita a aplicação futura de novas sanções pelos mesmos fatos. Além disso, possibilita estender os benefícios legais de soluções negociadas às pessoas físicas que eventualmente estejam relacionadas aos atos lesivos objeto do acordo, por meio, por exemplo, do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), a que se refere a Lei nº 8.429/1992, que poderá ser negociado concomitantemente com o acordo de leniência.

Em suma, para a empresa que infringiu a Lei Anticorrupção, o acordo é uma oportunidade real de se regularizar perante o Estado, de proteger seus negócios e empregos, e de se transformar em aliada no combate à corrupção e na promoção da integridade privada.

É possível compensar valores pagos em outros acordos ou processos, administrativos ou, judiciais, com os valores do acordo de leniência?

Um dos benefícios que advêm da colaboração da pessoa jurídica e que foi mais bem delineado pela Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 refere-se à possibilidade de a empresa colaboradora aproveitar os valores já pagos em outros processos sancionadores no adimplemento do acordo.

O objetivo aqui é evitar a cobrança ou aplicação em duplicidade de sanções pelos mesmos ilícitos, antes ou após a negociação de acordo de leniência (*bis in idem*), quando uma empresa decide colaborar com o poder público por meio deste instrumento. Busca-se garantir que a empresa não seja obrigada a pagar novamente pelos mesmos fatos quando existir a possibilidade da aplicação de sanções em diferentes esferas.

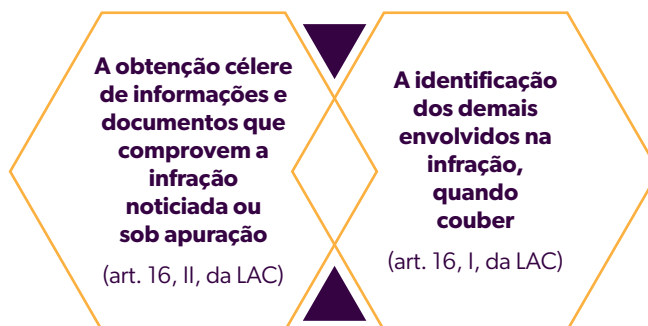
Nesse sentido, a CGU e a AGU poderão avaliar, a pedido da pessoa jurídica, a compensação de valores já pagos em outros acordos ou processos administrativos ou judiciais, desde que comprovada a identidade de sujeitos, de fatos e de natureza jurídica das obrigações. Em seu pedido, a colaboradora deve apresentar documentos e certidões que comprovem a natureza jurídica, os pagamentos realizados e demonstrem que se referem aos mesmos fatos.

O art. 55 prevê, ainda, situações em que o mesmo caso também esteja sendo tratado por autoridades de outros países. Nessas situações, o acordo de leniência no Brasil pode prever que parte das sanções pagas no exterior seja considerada no cálculo das sanções aplicadas no Brasil, desde que exista reciprocidade entre os Estados.

Em conjunto, essas regras buscam promover uma resposta estatal mais justa e proporcional aos ilícitos cometidos, evitando punições duplicadas e incentivando a cooperação com as autoridades na apuração de irregularidades.

1.6. 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 ilícitos poderá celebrar acordo de leniência, desde que colabore efetivamente com a Administração na:



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

Neste particular, o art. 4º, inciso V, da Portaria Normativa Interministerial AGU/CGU nº 1/2025, esclarece que também são considerados informações, documentos e elementos que comprovam a infração aqueles que constituam indícios materiais capazes de contribuir para sua apuração.

Para celebrar o acordo de leniência, a pessoa jurídica interessada deve preencher ainda, 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 11.129/2022).

- **4. a pessoa jurídica deve submeter seu Programa de Integridade à avaliação da CGU.**

A pessoa jurídica colaboradora deverá submeter seu Programa de Integridade à avaliação da CGU (art. 57 do Decreto nº 11.129/2022), e, acaso não possua um, ou se verifique a necessidade de aperfeiçoá-lo, deverá se comprometer a implementar ou aprimorar seus mecanismos internos de integridade, de modo que o acordo sirva 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.

1.7. INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS: ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1.7.1. Atuação coordenada com o Tribunal de Contas da União e com o Ministério da Justiça e Segurança Pública

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), sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal (ACT/2020). O instrumento teve por objetivo principal direcionar 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 a AGU.

O ACT/2020 explicitou o consenso dos referidos Órgãos sobre importantes questões decorrentes da atuação dessas instituições, destacando-se o compromisso de não aplicação de sanções em duplicidade (princípio do *ne bis in idem*), e de não utilização contra a empresa colaboradora das provas compartilhadas (quarto e décimo quinto princípios do ACT/2020).

No TCU, o ACT/2020 foi regulamentado pela Instrução Normativa nº 95/2024. Segundo esse regulamento, a participação do TCU na negociação dos acordos de leniência ocorre por meio do compartilhamento de informações pela CGU e pela AGU, durante a fase de negociação dos acordos, a respeito dos atos lesivos que envolvam fatos sujeitos à jurisdição da Corte de Contas, em conformidade com a primeira ação operacional (item 3) e com a segunda ação operacional (*caput*) do ACT/2020, bem como com o art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 95/2024. A partir desses elementos, o Tribunal realiza a estimativa do dano ao Erário com base na metodologia preconizada em seu roteiro de auditoria para quantificação de superfaturamento ou mediante outros critérios acolhidos por sua jurisprudência, conforme o art. 1º, parágrafo único, inciso VI, e o art. 7º, § 1º, da referida Instrução Normativa.

Mais adiante na negociação, quando já concluída a proposta de valores pelas partes do acordo de leniência, o TCU é comunicado para se manifestar, no prazo de até 90 dias, sobre a suficiência dos valores negociados para o ressarcimento do dano estimado, consoante o item 2 da segunda ação operacional do ACT/2020 e o art. 6º da IN TCU nº 95/2024. Caso o Plenário do Tribunal delibere que os montantes pactuados não satisfazem os critérios estabelecidos, a decisão é cientificada à CGU e à AGU para que promovam uma negociação complementar junto à pessoa jurídica colaboradora, conforme prevê o item 4 da segunda ação operacional do ACT e o art. 10, *caput* e parágrafo único, da norma regulamentar do TCU.

Por fim, se a manifestação do Plenário for em sentido favorável, atestando a suficiência dos valores consensuados (seja pelos cálculos da CGU e AGU, seja após a negociação complementar), o TCU declarará que o pleno adimplemento das obrigações financeiras ensejará a quitação do dano no âmbito do controle externo, nos termos do item 3 da segunda ação operacional do ACT e do art. 9º da IN TCU nº 95/2024. Ademais, com a comprovação do efetivo pagamento e a manutenção da adimplência da empresa, o Tribunal determinará o arquivamento dos processos de controle externo já existentes ou a não instauração de novas tomadas de contas especiais quanto às irregularidades contempladas no escopo do acordo, abstendo-se de aplicar sanções de sua competência, em estrita observância ao art. 15, incisos e § 1º, da Instrução Normativa TCU nº 95/2024.

Vale mencionar que atualmente o Tribunal de Contas da União possui uma unidade específica voltada para o acompanhamento dos acordos de leniência (a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos - SecexConsenso), nos termos do art. 34, inciso III, da Resolução nº 373/2024, o que é importante mecanismo de proteção das informações e documentos compartilhados no curso das negociações, salvaguardando o sigilo em relação às demais unidades de responsabilização do Tribunal⁷, que só receberão essas informações após a celebração do acordo, e nunca em prejuízo da empresa colaboradora.

Com relação à esfera penal, o ACT prevê, após a celebração do acordo de leniência, 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 do ACT).

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

Para isso, foi celebrado o [Protocolo de Execução nº 01/2020](#), com o DPF, que define 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.

Além do compartilhamento de informações sobre acordos já celebrados, o Protocolo de Execução nº 01/2020 prevê mecanismos de obtenção de informações complementares pela comissão de negociação do acordo de leniência (art. 2º), além da possibilidade de pessoas físicas ligadas à empresa colaboradora, caso 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 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, bem como documentos comprobatórios, com o intuito de obter suporte para a avaliação da efetiva cooperação da proponente.

Da mesma forma, uma vez celebrado o acordo, as informações poderão ser compartilhadas entre as instituições, contribuindo para a ampliação da capacidade investigativa do Estado.

No protocolo restaram consignados, ainda, dispositivos específicos para resguardar o sigilo das informações compartilhadas, preservar a cadeia de custódia e mitigar o risco de adulteração, fraude ou vazamento.

Outro aspecto importante previsto no Protocolo é a possibilidade de tratamento conjunto dos valores a serem ressarcidos no acordo 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).

1.7.2. Atuação coordenada com o Ministério Público Federal

Em 2025, a CGU, a AGU, e o Ministério Público Federal formalizaram um novo Acordo de Cooperação Técnica (ACT/2025). O objeto desse instrumento é aperfeiçoar e ampliar a cooperação, a coordenação e a integração entre as instituições durante as fases de negociação, celebração e execução dos acordos de leniência. Para alcançar esse propósito, o ACT/2025 firma-se em objetivos e princípios fundamentais que buscam incrementar a segurança jurídica, o devido processo legal e a previsibilidade para as empresas. Entre as diretrizes estabelecidas, destacam-se a promoção do intercâmbio seguro de informações, a adoção de parâmetros uniformes para o cálculo de sanções, a vedação à sobreposição de punições pelos mesmos fatos (*bis in idem*) e a garantia de que as provas fornecidas não serão utilizadas em desfavor da pessoa jurídica colaboradora em outras esferas sancionatórias sem o seu expresso consentimento.

No mesmo sentido, a Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1, de 19 de dezembro de 2025, reconheceu e formalizou a possibilidade de negociação coordenada de acordos de leniência envolvendo três instituições essenciais no combate à corrupção: a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal. Essa estrutura tripartite reflete a realidade de que os atos lesivos contra a administração pública frequentemente englobam múltiplas dimensões, jurídicas e investigativas, compreendendo questões de responsabilização administrativa, interesse da União como parte lesada, além de potencial interesse penal.

A Portaria citada consagra os avanços obtidos na coordenação interinstitucional decorrentes da celebração do Acordo de Cooperação Técnica (ACT/2025) entre as três instituições em abril de 2025 (https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/bitstream/1/20912/3/ACT_CGU_AGU_MPF_2025.pdf),

prevendo que no caso de negociação coordenada de acordos de leniência, aplicam-se as disposições da Portaria juntamente com o procedimento estabelecido no ACT/2025.

Deve-se ressaltar que, nos termos da cláusula sexta do ACT/2025, a negociação coordenada de acordo de leniência entre AGU, CGU e MPF depende de manifestação de interesse da pessoa jurídica, sendo a regra a negociação coordenada para os casos iniciados após a celebração daquele ACT.

Ainda de acordo com a mencionada cláusula, em qualquer hipótese, a CGU, a AGU e o MPF adotarão as medidas necessárias para preservação do sigilo aplicável ao caso e, nos termos da cláusula nona, será preservada a integridade das informações e documentos apresentados pela pessoa jurídica colaboradora.

ETAPAS DE UM ACORDO: da proposta à celebração



2. PROPOSTA

2.1. ASPECTOS INICIAIS

A proposta de acordo de leniência é o ato em que a pessoa jurídica manifesta por escrito sua intenção de colaborar com as autoridades.

A proposta deve ser apresentada pelos representantes legais da pessoa jurídica, na forma do estatuto ou contrato social, ou procurador com poderes específicos para este ato. Trata-se de requisito formal indispensável para a validade do ato, que comprova o desejo da pessoa jurídica de colaborar.

No recebimento da proposta, a pessoa jurídica será orientada pela CGU acerca dos seus direitos, garantias, deveres legais e de que o não atendimento a suas determinações e solicitações durante a etapa de negociação importará a desistência da proposta.

A proposta apresentada possui natureza sigilosa, de modo que o acesso ao seu conteúdo ficará restrito aos agentes públicos designados no âmbito da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União, não sendo compartilhado nem mesmo com outras unidades ou servidores dos próprios Órgãos celebrantes, que não tenham atuação na negociação.

Independentemente do caráter sigiloso, por comum acordo da pessoa jurídica com a CGU, é possível a divulgação ou o compartilhamento do conteúdo da proposta de acordo. Isso acontece caso as pessoas jurídicas tenham interesse em informar à sociedade ou a outros órgãos ou entidades, que estão buscando regularizar sua situação com a Administração Pública.

O sigilo da proposta, assim, pode ser levantado de forma parcial, dando-se conhecimento de sua existência ou conteúdo, desde que haja a expressa anuência da CGU.

Por fim, 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 a apuração dos fatos sob investigação e celebrar acordo de leniência, a proposição deve ser apresentada antes da conclusão do Relatório a ser elaborado no PAR.

2.2. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Recebida a proposta, a CGU verifica se estão presentes os elementos mínimos necessários para o início do processo de negociação.

Nesse momento são analisados os seguintes pontos: 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 ou contra a administração pública estrangeira, isto é, se a CGU é competente para a celebração do acordo proposto; se os elementos de prova ou os indícios materiais trazidos são de interesse da Administração Pública e capazes de contribuir para a apuração; e se a proposta contém a efetiva admissão da prática de ilícitos pela pessoa jurídica.

Nessa fase, a CGU pode 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.

Assim, o juízo de admissibilidade consiste na análise preliminar da proposta apresentada pela pessoa jurídica, com relação ao atendimento aos requisitos legais e regulamentares para o correto encaminhamento da proposta de acordo. Superada esta fase, a pessoa jurídica proponente e as Instituições Celebrantes celebram um Memorando de Entendimentos, que regulará as relações entre eles durante as negociações, conforme detalhado no item 2.3.

2.2.1. Prazo para concluir as apurações internas antes de propor o Acordo

A Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025, em seu art. 6º, prevê um mecanismo para atender a situação das pessoas jurídicas que ainda estão apurando internamente os atos lesivos, e, portanto, não detém todas as informações sobre os atos lesivos e envolvidos para formular uma proposta de acordo de leniência. Nesse caso, a norma permitiu a apresentação de um requerimento específico para obtenção de declaração de tempestividade da autodenúncia.

Esse procedimento funciona como salvaguarda para a pessoa jurídica, permitindo-lhe assegurar que sua manifestação de interesse em cooperar será considerada tempestiva. Como será discutido adiante (item 3.4), a tempestividade é requisito fundamental para concessão dos benefícios do acordo, particularmente o desconto máximo de dois terços da multa, nos termos dos arts. 5º, § 2º, 21, inciso I, e 26, todos da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025. Desse modo, a declaração de tempestividade protege a empresa contra o risco de que investigações internas prolongadas resultem na perda dos benefícios que poderiam ser auferidos no acordo de leniência em razão da intempestividade da autodenúncia.

Para requerer a declaração de tempestividade, a pessoa jurídica deverá encaminhar petição à Diretoria de Acordos de Leniência da Secretaria de Integridade Privada contendo as seguintes informações: qualificação completa da pessoa jurídica; identificação dos autores já conhecidos envolvidos nos atos lesivos; resumo factual das infrações identificadas ou suspeitas; indicação do ente ou órgão da administração pública lesado; e descrição detalhada das diligências internas que pretende realizar para apuração completa dos ilícitos. O pedido deverá ser fundamentado, evitando-se alegações genéricas, de forma que a análise pela administração pública seja facilitada.



Recebido o requerimento, a Diretoria de Acordos de Leniência e a Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade procederão à avaliação do pedido, considerando especialmente a verossimilhança das informações prestadas, o grau de desenvolvimento da investigação

interna e a probabilidade de que novas informações serão efetivamente obtidas. A Secretaria de Integridade Privada emitirá sua declaração no prazo de cinco dias úteis, contados do recebimento das informações completas.

A declaração de tempestividade indicará prazo para que a pessoa jurídica apresente sua proposta formal de acordo de leniência à Secretaria de Integridade Privada. Esse prazo poderá ser estendido justificadamente, permitindo-se que a empresa conclua suas investigações internas com a devida diligência. A concessão do prazo adicional é avaliada caso a caso, considerando-se a complexidade dos ilícitos, a extensão das investigações necessárias e o grau de transparência da empresa em relação aos achados preliminares.

Cumprido ressaltar que o pedido de prazo para apuração interna não implica qualquer reconhecimento pela pessoa jurídica da prática do ato lesivo. A declaração de tempestividade apenas certifica o momento em que a pessoa jurídica contactou a CGU e a AGU, de modo que sirva de marco temporal para a avaliação da tempestividade do reporte voluntário dos fatos ao Poder Público.

Por outro lado, a obtenção da declaração de tempestividade não impede que outras pessoas jurídicas envolvidas nos mesmos atos lesivos também firmem acordos de leniência, desde que atendam aos requisitos legais. Isso porque, a declaração também não gera exclusividade sobre o objeto da negociação nem impede que a administração pública negocie com outras empresas envolvidas. De todo modo, a declaração pode e deverá ser utilizada pela pessoa jurídica na fase posterior de negociação do acordo para comprovar que sua manifestação inicial atendeu ao critério temporal exigido pela lei, bem como para demonstrar a boa-fé de sua colaboração desde os estágios iniciais.

Em caso de não formalização posterior da proposta de acordo de leniência, é fundamental destacar que **o requerimento inicial e todas as informações então prestadas não poderão ser utilizados pela Controladoria-Geral da União ou pela Advocacia-Geral da União para qualquer finalidade investigativa ou sancionatória**. Essa proteção decorre do princípio da confidencialidade inerente ao processo de negociação de acordos de leniência, evitando-se que as empresas hesitem em buscar cooperação com o Estado por temer que as informações preliminares possam ser usadas em seu desfavor.

2.3. MEMORANDO DE ENTENDIMENTOS

Após o recebimento da proposta de acordo e sua admissão pela CGU e AGU, inicia-se o processo de negociação, com a assinatura do Memorando de Entendimentos (MdE), documento que definirá os parâmetros para a negociação.

O Memorando de Entendimentos fixa os direitos e obrigações das partes em negociação, dentre eles os deveres de lealdade e boa-fé das partes, a voluntariedade do comparecimento da pessoa jurídica perante a Administração e seu compromisso de cooperar nos esclarecimentos dos fatos objeto de investigação. Ademais, o Memorando de Entendimentos explicita as salvaguardas no caso de encerramento das negociações sem acordo, tais como os compromissos de confidencialidade e restituição de informações e documentos pelo Poder Público, impossibilitando o uso das informações como mecanismo de admissão de ilícito, restrição de direitos ou renúncia à 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, os titulares da Secretaria de Integridade Privada e da Procuradoria-Geral da União. Nos termos do Acordo de Cooperação Técnica CGU/AGU/MPF de 25/04/2025, quando se tratar de negociação coordenada, o MdE também será assinado por membro do Ministério Público Federal.

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).

Além disso, nos termos do art. 7º, §2º da Portaria Normativa Interministerial AGU/CGU nº 1/2025, a assinatura do memorando de entendimentos interrompe e suspende a prescrição pelo prazo da negociação, limitado, em qualquer hipótese, a trezentos e sessenta dias.

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

2.4. O QUE ACONTECE SE A PESSOA JURÍDICA DESISTIR DE NEGOCIAR?

O acordo de leniência é um instrumento negocial, de forma que não há obrigação de qualquer das partes de prosseguir na negociação se assim não desejar. Dessa maneira, a qualquer momento antes da celebração do acordo, a pessoa jurídica pode decidir por deixar a mesa de negociação.

Diversos motivos podem justificar a desistência da negociação por parte da pessoa jurídica, seja por entender que a resolução consensual importa em carga financeira elevada, seja por entender que possui razões de defesa fortes dentro de um eventual processo de responsabilização, ou mesmo por não ter interesse em esclarecer ou admitir os fatos apurados. Independentemente das razões, é assegurada pela legislação a prerrogativa da pessoa jurídica de desistir do acordo, decisão que não pode ser questionada pelas autoridades públicas.

Importante ressaltar que o não atendimento às determinações e solicitações da CGU e da AGU durante as negociações é equiparado à desistência da proposta. Isso porque a participação voluntária e a postura colaborativa são intrínsecas ao processo de negociação, que demanda o fornecimento de informações, documentos e provas para sua conclusão.

De outro lado, a Administração Pública também não permanece obrigada a negociar com a pessoa jurídica. Conforme as circunstâncias do caso concreto, é possível, por exemplo, que se entenda mais vantajosa, sob uma perspectiva de interesse público, a rejeição da proposta de 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 convergência dos interesses dos envolvidos. Assim, mesmo admitida a proposta e iniciada a negociação, não há direito subjetivo à 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, não se fará publicidade sequer do fato de estar a pessoa jurídica, ou de ter estado, em processo de negociação, ressalvada a possibilidade de as partes terem decidido de forma conjunta pela divulgação da proposta.

Neste ponto, ressalvam-se apenas os documentos que já estavam de posse do Poder Público,

isto é, aqueles produzidos ou obtidos por fonte autônoma e independente da colaboração 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 CGU/AGU nº 1/2025 (art. 24), 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 eventuais descontos no caso de as partes voltarem a negociar um acordo de leniência sobre os mesmos atos lesivos.

3. NEGOCIAÇÃO

3.1. COMISSÃO DE NEGOCIAÇÃO

Com a assinatura do Memorando de Entendimentos, é designada uma Comissão de Negociação formada por representantes da CGU e da AGU, para atuar junto à pessoa jurídica na negociação das cláusulas e dos termos do acordo.

A comissão de negociação é composta por, no mínimo, dois membros da carreira de Finanças e Controle em exercício na Controladoria-Geral da União e um membro da Advocacia-Geral da União, indicados pelas respectivas instituições. Entretanto, há possibilidade de outros agentes participarem das reuniões de negociação além dos membros designados para a comissão, como o Secretário de Integridade Privada ou o titular da Diretoria de Acordos de Leniência, resguardado o dever de preservar o sigilo da proposta e das negociações (art. 38, § 3º, do Decreto nº 11.129/2022).

Ademais, dependendo dos fatos sob exame da comissão, pode haver necessidade de designação de assistente técnico, com conhecimentos específicos para o adequado entendimento dos fatos. Nesses casos, é permitido ao Secretário de Integridade Privada designar servidor público em exercício na CGU ou na 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, com as devidas cautelas para a proteção do sigilo da proposta.

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 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.

Com relação aos atos lesivos relatados, cabe à comissão de negociação, como segundo objetivo, definir a composição de valores que serão imputados à pessoa jurídica a título de multa, devolução da vantagem auferida e ressarcimento de danos, e a distribuição desses valores entre os entes lesados.

O terceiro objetivo é avaliar o programa de integridade da pessoa jurídica colaboradora, podendo contar 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, entender o que facilitou ou permitiu a ocorrência dos atos lesivos relatados e quais medidas ou políticas internas da pessoa jurídica poderiam ser implementadas ou aperfeiçoadas para evitar novos desvios.

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, ainda, que as reuniões entre a pessoa jurídica e a comissão de negociação podem ser realizadas de forma presencial ou remota (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 na AGU.

3.2. HISTÓRICO DE ATOS LESIVOS

Conforme já mencionado, um dos objetivos do acordo de leniência é obter informações e evidências sobre os atos lesivos admitidos pela pessoa jurídica proponente, e bem assim aqueles ilícitos relatados por ela que teriam sido cometidos por terceiros, de modo a obter todos os elementos possíveis para a caracterização e demonstração dos fatos, além da identificação dos indivíduos implicados.

Para essa tarefa, com base na colaboração da pessoa jurídica, é elaborado o documento chamado Histórico de Atos Lesivos, que registra a síntese dos atos admitidos e as informações necessárias para a compreensão dos ilícitos decorrentes e da identificação de demais envolvidos. Assim, o Histórico de Atos Lesivos apresentará uma narrativa coerente e integral dos atos relatados pela pessoa jurídica colaboradora no contexto do acordo, com a indicação das evidências entregues, e que constituirá um dos anexos do acordo de leniência.

Esta fase pressupõe a apresentação, pela pessoa jurídica, de todos os atos lesivos de que tem conhecimento, não se admitindo a omissão de fatos, conforme previamente pactuado no Memorando de Entendimentos.

Em caso de dúvida ou falta de informações, a comissão de negociação buscará demandar a pessoa jurídica pelo fornecimento de documentos e provas complementares, 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, poderá ser concedido prazo para que a empresa conclua todas as investigações internas necessárias à sua convicção quanto à ocorrência do ilícito e sua responsabilidade. Com a celebração do acordo, poderá o Poder Público utilizar tais elementos de prova como subsídios para outras investigações, direcionando as diligências para os pontos ainda carentes de elucidação.

3.3. COMO SÃO CALCULADOS OS 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 busca consolidar as consequências financeiras para a pessoa jurídica, em termos de multas, perda da vantagem auferida e ressarcimento de danos.

São, portanto, três as obrigações financeiras pactuadas no acordo de leniência:

A. Multa

Em regra, nos acordos de leniência é prevista a obrigação de pagar a multa do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, e, para atos praticados antes da entrada em vigor da LAC, a multa civil prevista no art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

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

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.

Pode-se estimar o valor da multa do acordo de leniência realizando uma simulação por meio da [Calculadora do PAR](#), ferramenta disponibilizada na Internet pela CGU, considerando que não há diferenças entre os parâmetros para cálculo da multa do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 no processo administrativo de responsabilização e nos acordos de leniência, os quais estão estabelecidos nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022. A diferença limita-se aos descontos que poderão ser concedidos em razão da colaboração no acordo de leniência (até 2/3 do valor da multa aplicável), após o cálculo do valor final da multa.

Disponível no site da CGU:

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

Ademais, maiores informações sobre a metodologia de cálculo da multa podem ser encontradas no [Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU](#).

Por fim, a Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 dispõe (arts. 20 a 24) sobre os 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 norma estabelece parâmetros para melhor delimitar os critérios de iniciativa de autodenúncia, grau de colaboração e condições relevantes descritos no Decreto nº 11.129/2022, que serão discutidos no item 3.4:



Condições relevantes para o cumprimento do acordo: Condições de pagamento dos compromissos financeiros assumidos pela pessoa jurídica no acordo.



Grau de colaboração: Existência de investigação interna, de entrega de informações e de documentos comprobatórios dos atos lesivos e de celeridade da negociação.



Iniciativa de autodenúncia: Tempestividade da autodenúncia e ineditismo das informações.

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

A sanção de perdimento dos bens, direitos ou valores, prevista no art. 19, inciso I, da LAC, refere-se à obrigação de devolução dos 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 quantificação. Com efeito, a estimativa desse montante deve ser realizada de acordo com as peculiaridades do caso concreto no contexto da negociação.

Nesse sentido, o art. 26, § 1º, do Decreto nº 11.129/2022 elencou em seus incisos as principais metodologias de cálculo aplicáveis para a estimação do montante da vantagem auferida:

METODOLOGIAS

Art. 26. O valor da vantagem auferida ou pretendida corresponde ao 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.

§ 1º O valor da vantagem auferida ou pretendida poderá ser estimado mediante a aplicação, conforme o caso, das seguintes metodologias:



LUCRO
ADICIONAL

I - pelo 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;



CUSTOS
EVITADOS

II - pelo 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



RECEITA
AUFERIDA

III - pelo 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.

Sobre o assunto, a Controladoria-Geral da União publicou, em 2025, o Guia de Identificação e Quantificação da Vantagem Auferida, material que, embora não esgote o tema, traz diretrizes objetivas e exemplos hipotéticos para auxiliar na mensuração da vantagem ou proveito obtidos por meio da infração e que serão endereçados no acordo. Para mais detalhes sobre o Guia, consulte [guia_identificacao_quantificacao_vantagem_auferida_2025.pdf](#)

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 já apurados em decisão definitiva em processo administrativo ou judicial.

Nesse ponto, esclarece-se que a CGU e a AGU não concedem quitação autônoma quanto aos danos causados ao Erário. A quitação definitiva dessa rubrica no âmbito do acordo de leniência depende de o Tribunal de Contas da União apurar o valor do débito ainda durante a fase de negociação e de a pessoa jurídica aceitar a estimativa apresentada, incluindo-a no montante dos valores a serem pagos no acordo, nos termos do rito descrito no item 1.7.1.

Caso contrário, o acordo de leniência consignará cláusula expressa ressaltando que não há quitação sobre tais prejuízos, de modo que o TCU poderá proceder à apuração posterior do dano remanescente e dar prosseguimento aos respectivos processos de controle externo, assegurada à pessoa jurídica a compensação ou a dedução dos valores de mesma natureza jurídica que já tenham sido pagos no próprio acordo, nos termos do art. 26 da Instrução Normativa TCU nº 95/2024.

3.4. CRITÉRIOS PARA DESCONTO NA MULTA E DEFINIÇÃO DO PERDIMENTO DA VANTAGEM AUFERIDA

A concessão de incentivos financeiros, sob a forma de reduções nas penalidades aplicáveis, constitui um dos principais atrativos para a celebração de acordos de leniência. Esse mecanismo negocial serve como elemento indutor para que as pessoas jurídicas optem pela via consensual, permitindo a regularização de sua situação perante o Estado em troca do reporte voluntário de irregularidades e da cooperação permanente.

A Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 (arts. 20 a 29) estabelece diretrizes para a concessão de reduções das sanções aplicáveis nos acordos de leniência. A norma detalha os critérios para a quantificação do desconto sobre o valor da multa prevista na LAC e estabelece os parâmetros para a definição do percentual relativo à sanção de perdimento da vantagem auferida. O objetivo regulamentar é criar parâmetros mínimos para tais reduções e conferir previsibilidade e isonomia ao processo de negociação.

Em relação à multa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, o art. 20 da referida Portaria estipula que a sua redução observará obrigatoriamente três critérios fundamentais: a iniciativa de autodenúncia, o grau de colaboração da pessoa jurídica e as condições relevantes para o cumprimento do acordo. A avaliação conjunta, balizada e fundamentada desses três elementos determinará o percentual final de desconto a ser aplicado, respeitando o limite legal de até dois terços da penalidade.

O primeiro critério, a iniciativa de autodenúncia (art. 21 da Portaria), é avaliado sob os aspectos objetivos da tempestividade e do ineditismo. A tempestividade restará configurada se o lapso temporal entre o conhecimento do indício do ato lesivo pela empresa e a sua manifestação formal de interesse em celebrar o acordo perante a CGU e a AGU não ultrapassar doze meses. Já o ineditismo exige a apresentação de informações ou provas de atos desconhecidos pelas autoridades públicas, ou novos elementos sobre investigações em curso. A título de exemplo, uma pessoa jurídica que identifica um pagamento de propina por meio de uma auditoria interna e formaliza o reporte à CGU no oitavo mês subsequente, entregando cópias de e-mails corporativos até então ocultos, atende aos requisitos da tempestividade e do ineditismo.

O segundo critério formador do desconto, o grau de colaboração (art. 22 da Portaria), depende da qualidade da investigação interna e da robustez da entrega de informações e de documentos. Isso porque a Comissão de Negociação avaliará a adequação, a abrangência e a efetividade das diligências conduzidas pela pessoa jurídica para comprovar a materialidade e a autoria dos atos lesivos narrados. Os documentos entregues são valorados com base em sua relevância, suficiência e organização estrutural. Como exemplo prático, a entrega voluntária de acervos documentais previamente indexados e estruturados, que evidenciem correlações financeiras diretas com as irregularidades sem demandar esforço investigativo adicional do Estado, resulta em máxima valoração neste quesito.

Ainda no escopo do grau de colaboração, examina-se a celeridade da negociação (art. 22, § 5º, da Portaria). Esse parâmetro considera a rapidez, a precisão e a completude do relato factual apresentado, a assunção inequívoca da responsabilidade pela pessoa jurídica e a indicação tempestiva dos demais envolvidos. A presteza da empresa no atendimento às requisições da Comissão de Negociação evidencia uma postura de boa-fé, necessária para a otimização dos recursos estatais e para a concessão da parcela correspondente do desconto.

O terceiro critério engloba as condições relevantes para o cumprimento do acordo (art. 23 da Portaria). Neste ponto, analisa-se especificamente a capacidade e o formato propostos para o adimplemento das obrigações financeiras pactuadas. Observa-se primordialmente a celeridade proposta para a quitação. Pagamentos efetuados à vista ou em exíguo prazo tendem a elevar o patamar do benefício. Nas hipóteses de parcelamento em que o prazo supere seis meses, a qualidade, a liquidez e a estabilidade das garantias patrimoniais ofertadas passarão a compor a avaliação deste critério, impactando a margem de desconto da multa.

Em contrapartida à sistemática de abatimentos, a Portaria prevê circunstâncias para a diminuição do percentual de desconto apurado. O art. 24 dispõe que o percentual de desconto será reduzido em desfavor da pessoa jurídica caso seja verificado que esta, em momento anterior, desistiu de proposta de acordo ou resiliu memorando de entendimentos que tratava dos mesmos atos lesivos. A mesma redução punitiva aplicar-se-á à hipótese em que a empresa (ou seu controlador) realize tratativas paralelas com autoridades estrangeiras ou nacionais sobre os mesmos ilícitos sem a devida transparência e coordenação com a CGU/AGU.

Além do desconto da multa, o acordo de leniência também permite a modulação da sanção de perdimento da vantagem auferida com a infração, isto é, a redução em até 30% no valor a que a empresa pode ser obrigada a devolver a título de vantagem obtida. Assim, definida a base estimativa do proveito ilícito, conforme discutido no item 3.3, alínea B, deste Guia, a fixação da quantia exata a ser perdida em favor do ente lesado corresponde à aplicação de um percentual que deve situar-se na faixa entre 70% e 100% da vantagem quantificada (art. 30, § 1º da Portaria). Para a aferição exata deste percentual a ser fixado na rubrica de devolução, o art. 30, § 2º, determina que a Comissão de Negociação utilize os mesmos critérios empregados para a estipulação do desconto da multa previstos nos arts. 20 a 24.

Sendo assim, o grau de ineditismo, a qualidade das evidências compartilhadas e a forma de pagamento exercem um impacto simultâneo: maximizam o desconto na multa pecuniária e aproximam o índice de perdimento da vantagem ao seu piso normativo de 70%.

Excepcionalmente, o art. 30, § 3º, outorga à Comissão de Negociação a prerrogativa técnica de propor a estipulação de um percentual de perdimento inferior à marca dos 70%. Esta medida de flexibilização condiciona-se à verificação de circunstâncias estritas: a demonstração de que a colaboração prestada pela pessoa jurídica permita a descoberta de ilícitos relevantes e desconhecidos pelo Estado, ou a negociação tenha se iniciado por autodenúncia; ou a situação econômica do infrator

indique incapacidade de pagamento dos valores calculados para as sanções e o ressarcimento ao erário, conforme alegado e provado pela pessoa jurídica, o que será discutido no tópico seguinte.

3.5. AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO

A avaliação da capacidade de pagamento da pessoa jurídica constituirá etapa nas negociações dos acordos de leniência quando a pessoa jurídica colaboradora alegar incapacidade de adimplir integralmente os valores propostos para as sanções e ressarcimento ao erário. Reconhecendo a complexidade da análise econômico-financeira e a necessidade de fundamentação rigorosa para eventuais reduções nas obrigações pecuniárias, a Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 regulamentou detalhadamente os critérios, documentos e procedimentos para tal avaliação, conforme arts. 31 e 32.

3.5.1. Fundamentos e Objetivos da Avaliação

A avaliação da capacidade de pagamento não constitui simples verificação da disponibilidade imediata de recursos. Trata-se de análise econômico-financeira abrangente que considera a situação patrimonial atual da pessoa jurídica, sua projeção de fluxo de caixa futuro, a existência de débitos preexistentes, as responsabilidades trabalhistas e comerciais, e os impactos que o pagamento dos valores do acordo teria sobre a viabilidade operacional da empresa. O objetivo é permitir uma tomada de decisão quanto à possível redução das obrigações pecuniárias a um patamar proporcional e adequado para os ilícitos objeto do acordo de leniência, e que seja exequível para a pessoa jurídica colaboradora.

Ademais, a avaliação da capacidade de pagamento não se restringe à verificação da projeção futura da disponibilidade financeira da pessoa jurídica, devendo ser demonstrado também que a incapacidade de pagamento alegada decorre de circunstâncias externas legítimas, tais como, crise econômica do setor, mudanças regulatórias, perda de mercados, e não de decisões deliberadas dos controladores, como a distribuição excessiva de lucros, retirada de capital sob forma de dividendos, financiamento de operações paralelas não relacionadas ao negócio principal, entre outras situações.

3.5.2. Documentação Necessária

A pessoa jurídica que alegue incapacidade de pagamento deverá apresentar documentação abrangente que permita avaliação técnica fundamentada (art. 32 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025). Os documentos exigidos:

1. projeções detalhadas de **fluxo de caixa para os cinco anos seguintes** ao da celebração do acordo, acompanhadas de documentação de suporte para as premissas utilizadas nas projeções;
2. as **cinco últimas Demonstrações** de Resultados do Exercício (DRE), balancetes patrimoniais, balanços auditados e inventários, produzidos conforme exigências legais aplicáveis;
3. as **cinco últimas declarações de imposto de renda** de pessoa jurídica apresentadas ao fisco;
4. **planos de reestruturação** financeira, societária, recuperação judicial ou extrajudicial, de aquisição ou desinvestimento, com documentação probatória;

5. correspondência integral, cópias de apólices e informações sobre pagamentos relativos a qualquer pedido de cobertura de **seguro**, particularmente seguros de diretores e executivos;
6. descrição completa de todas as **transações com partes relacionadas** ou afiliadas realizadas nos dois anos anteriores ou previstas para os dois anos seguintes; e,
7. identificação de qualquer **ativo que possua ônus**, gravame ou penhora, com precisão sobre natureza e extensão de cada encargo.

A documentação deverá ser organizada de forma acessível, preferencialmente com índice explicativo, de modo que os responsáveis pela análise na CGU possam rapidamente localizar informações pertinentes. Além disso, documentos em idiomas estrangeiros deverão vir acompanhados de tradução. A apresentação deve incluir certificado de conformidade emitido pelo responsável financeiro da empresa, atestando que as informações foram elaboradas conforme registros contábeis e documentos que integram os arquivos corporativos.

3.5.3. Critérios de Avaliação da Situação Econômica

A avaliação da capacidade de pagamento observará critérios estabelecidos na Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 (art. 31):



Especialmente relevante para a avaliação é o exame sobre os motivos que levaram à incapacidade alegada, para excluir a hipótese de que esta decorre de decisões deliberadas dos controladores destinadas a reduzir artificialmente a capacidade de pagamento. A Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 estabelece explicitamente (art. 31, parágrafo único) que não constituem fatores relevantes para redução de obrigações: efeitos adversos no crescimento futuro da empresa; previsão de lançamento de novas linhas de produtos; futuras oportunidades de negócios; distribuição de lucros e dividendos; ou compensações e bônus aos executivos. Tais fatores, embora legítimos em contexto ordinário, não podem servir de justificativa para redução de sanções quando a pessoa jurídica está num ambiente de colaboração com o Estado.

3.5.4. Procedimentos de Análise

Recebida a documentação da pessoa jurídica, a comissão de negociação solicitará auxílio da Coordenação de Análise Econômica e Contábil (CECON) da Secretaria de Integridade Privada para avaliação técnica. A CECOM é a unidade especializada criada para assessorar tecnicamente as decisões econômicas e contábeis nos processos administrativos de responsabilização e de acordo de leniência.

Durante a análise, a CECOM poderá solicitar informações ou documentos complementares, tais como estudos de avaliação de capacidade de pagamento produzidos por terceiros de notório saber, cópias de contratos de crédito celebrados pela empresa e relatórios recentes de dívidas e recebíveis. Se apropriado, poderá requerer análises de situação econômica de pessoas jurídicas controladoras, controladas ou coligadas, sob a premissa de que o grupo econômico como um todo pode ter capacidade de pagamento, ainda que a entidade que negocia o acordo em particular apresente dificuldades.

Por fim, a CECOM elaborará manifestação técnica elencando eventuais riscos e limitações identificadas quanto à capacidade de pagamento, para avaliação posterior pela comissão de negociação.

3.5.5. Parcelamento como Alternativa Prioritária

A Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 estabelece (art. 32, § 5º) que a concessão de parcelamento dos valores do acordo deve ser considerada com prioridade sobre qualquer redução da alíquota de sanção. Em outras palavras, quando a análise da documentação encaminhada revelar dificuldades de pagamento, a solução preferida será flexibilizar o cronograma de pagamento, estendendo-se o prazo para adimplemento, e mantendo íntegro o valor substantivo da sanção e do ressarcimento ao erário.

O parcelamento padrão permite que os valores sejam quitados em até sessenta meses (cinco anos), contados da celebração do acordo (art. 36 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025). Em situações excepcionais, particularmente quando a pessoa jurídica se encontra em processo de recuperação judicial ou extrajudicial, poderá ser concedido parcelamento estendido em até cento e vinte meses (dez anos). O parcelamento em período tão longo é excepcional, exigindo demonstração clara de que sem tal flexibilização a empresa não poderia arcar com os valores acordados.

3.6. É POSSÍVEL A PESSOA JURÍDICA TER GARANTIDO O DESCONTO MÁXIMO?

3.6.1. O que é o desconto máximo garantido?

A Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 (arts. 25 e 26) instituiu duas hipóteses específicas em que, no acordo de leniência, será concedido o desconto máximo de dois terços da multa — o máximo benefício redutor da multa previsto na Lei nº 12.846/2013. A intenção da nova regulamentação é estimular o autoreporte voluntário de ilícitos que de outro modo permaneceriam desconhecidos pela administração pública, ou de ilícitos revelados em contextos específicos de reorganização societária.

As hipóteses de acordo de leniência com desconto máximo garantido funcionam como incentivo particularmente robusto, pois oferecem à pessoa jurídica colaboradora previsibilidade sobre o benefício máximo a ser concedido, independentemente de detalhes posteriores da negociação. A pessoa que decide reportar voluntariamente um ilícito totalmente desconhecido ao Estado, ou que revela ilícitos da empresa adquirida no contexto de fusão ou aquisição, recebe garantia de que obterá redução de dois terços na multa, criando assim um forte estímulo para o comportamento proativo e colaborativo.

Primeira Hipótese: Reporte Voluntário de Ilícitos Desconhecidos

A primeira modalidade de desconto máximo garantido (art. 25 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025) aplica-se quando a pessoa jurídica reporta voluntariamente à Controladoria-Geral da União ato lesivo sobre o qual o Estado não tinha conhecimento prévio, apresentando informações relevantes sobre os atos ilícitos. O núcleo dessa modalidade é o conceito de "**reporte voluntário**" — ato de iniciativa exclusivo da empresa, não provocado por investigação, processo administrativo, inquérito policial ou procedimento investigatório preexistente.

Para que a pessoa jurídica tenha direito ao desconto máximo garantido nesta hipótese, deve atender cumulativamente aos seguintes requisitos:

1. cumprir os requisitos gerais previstos nos artigos 3º e 4º da Portaria, ou seja, **ter cessado completamente** seu envolvimento no ato lesivo, admitir **sua responsabilidade objetiva**, cooperar plena e permanentemente com as investigações, fornecer informações e documentos para a comprovação do ilícito, reparar a parcela incontroversa do dano, e perder em favor do ente lesado os valores de vantagem auferida;
2. adotar tempestivamente as **medidas internas e externas de remediação** da conduta, incluindo afastamento dos colaboradores envolvidos, aplicação de sanções ética e disciplinares aos responsáveis, e implementação ou aperfeiçoamento de políticas para prevenir reincidência;
3. **não ter sido punida** previamente, nos cinco anos anteriores à descoberta do ato lesivo, com sanções de responsabilização conforme Leis nº 12.846/2013 ou nº 8.429/1992, proibição de licitar ou contratar, ou sanções congêneres; e,
4. comprovar que possui **programa de integridade** implantado e em funcionamento, aderente ao modelo regulado pelo Decreto nº 11.129/2022.

O conceito de "ato lesivo sobre o qual não haja conhecimento prévio do Estado" é precisamente definido: considerar-se-á reporte voluntário aquele feito antes da instauração de investigação, processo administrativo, inquérito policial ou qualquer outro tipo de procedimento investigatório, inclusive na esfera penal. Ao realizar a proposta de acordo, a pessoa jurídica deverá declarar expressamente que não tem conhecimento de nenhum desses procedimentos. A declaração é essencial e sua falsidade constitui motivo para rescisão do acordo (art. 27).

Segunda Hipótese: Reporte em Contexto de Operação Societária

A segunda modalidade de desconto máximo garantido (art. 26 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025) aplica-se quando a pessoa jurídica reporta voluntariamente à Controladoria-Geral da União ato lesivo de responsabilidade de pessoa jurídica por ela adquirida, por fusão, incorporação ou qualquer outro tipo de operação societária. Esta modalidade reconhece a circunstância de que quando empresas passam por processos de consolidação ou aquisição, frequentemente identificam ilícitos cometidos no passado - antes da operação - pelas entidades adquiridas no passado.

O fundamento dessa modalidade é estimular que os adquirentes façam *due diligence*⁸ rigorosa, divulguem o conhecimento obtido sobre ilícitos da empresa adquirida, e se responsabilizem pela remediação de tais atos, nos termos do art. 4º da Lei nº 12.846/2013.

8. A *due diligence*, ou diligência prévia, refere-se ao processo de investigação e análise realizado previamente à celebração de um negócio, com o objetivo de identificar riscos e avaliar informações relevantes em operações como fusões, aquisições ou parcerias comerciais.

Para fazer jus ao desconto máximo nesta hipótese, a pessoa jurídica adquirente deverá:

1. reportar os fatos dentro de doze meses da data de conclusão da operação societária;
2. ter detectado o ato lesivo durante as diligências prévias ou posteriores da operação, e reportá-lo antes de comunicação da instauração de investigação sobre a empresa adquirida;
3. cumprir os requisitos gerais de colaboração (arts. 3º e 4º);
4. adotar tempestivamente medidas de remediação, incluindo afastamento de colaboradores envolvidos;
5. não ter sido punida, a adquirente, nos cinco anos anteriores à conclusão da aquisição, com sanções conforme Leis nº 12.846/2013 ou nº 8.429/1992 ou proibições de licitar;
6. comprovar que a adquirente já possuía programa de integridade implantado e em funcionamento no momento da aquisição, aderente ao modelo do Decreto nº 11.129/2022; e,
7. comprovar que a aquisição serviu a propósito comercial genuíno, que a adquirente não contribuiu ou participou dos ilícitos, e que a aquisição não teve a intenção de evitar responsabilidade pelos atos ilícitos.

É fundamental que a pessoa jurídica adquirente devolva a vantagem auferida com a infração, ou indique qual pessoa física ou jurídica incorporou essa vantagem, apresentando elementos de convicção que permitam ao Estado aplicar ao responsável a sanção de perdimento. Esse requisito reconhece que muitas vezes o proveito ilícito foi retirado da empresa adquirida antes da operação, transferindo-se para controladores ou beneficiários finais. A responsabilidade da adquirente é identificar o destino desses recursos para que o Estado possa recuperá-los, se esse for o caso.

3.6.2. Garantias Processuais e Proteções Específicas à Pessoa Jurídica

Em ambas as modalidades de desconto máximo garantido, a Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 estabelece proteções contra má-fé ou falsidade de informações (art. 27). Ou seja, se for comprovado que a pessoa jurídica prestou informação falsa, ou agiu com dolo ou má-fé na comprovação dos requisitos exigidos, as consequências são severas:

- **Rescisão do acordo;**
- **Aplicação integral da multa e da pena de perdimento da vantagem auferida sem qualquer redução;**
- **Cobranças dos danos ao erário na integralidade;**
- **Preservação do direito da administração pública de utilizar relatos e elementos probatórios apresentados contra a pessoa jurídica colaboradora.**

3.6.3. Vantagens e Efeitos Positivos Esperados do Desconto Máximo

A concessão de desconto máximo garantido representa política pública de estímulo ao comportamento proativo de pessoas jurídicas. Ao oferecer certeza sobre o benefício máximo em situações específicas, o Estado remove incerteza que poderia desencorajar empresas de reportar ilícitos.

Particularmente no caso de reporte voluntário de ilícitos desconhecidos, reconhece-se que a empresa que espontaneamente procura o Estado assume riscos significativos, tais como exposição reputacional, necessidade de afastamento de executivos etc. Nesse cenário, a mitigação de sanções pela concessão do desconto máximo, é uma medida normativa que busca compensar os riscos apontados assumidos pela pessoa jurídica.

A hipótese de reporte em contexto de operação societária, por sua vez, estimula que adquirentes conduzam investigações internas rigorosas sobre a empresa adquirida. Sem tal incentivo, haveria tendência para que adquirentes simplesmente aceitassem riscos de ilícitos preexistentes, permitindo sua continuidade silenciosa. Com o incentivo de desconto máximo, fomenta-se dinâmica de revelação e remediação.

Do ponto de vista do Estado, a concessão de desconto máximo em casos qualificados de reporte voluntário é vantajosa. Isso porque, o custo em sanções reduzidas é compensado pelo ganho em informações que de outro modo nunca seriam obtidas, pela alavancagem investigativa que tais informações proporcionam, e pela certeza de que ilícitos anteriormente desconhecidos foram revelados e os responsáveis identificados.

3.6.4. Aplicação Prática e Documentação

A pessoa jurídica que pretenda requerer desconto máximo garantido deverá informar expressamente na proposta inicial de acordo, indicando qual das duas modalidades se enquadra. Tal indicação orientará os procedimentos subsequentes, pois a comissão de negociação deverá validar desde o início o atendimento dos critérios específicos para aquela modalidade.

A pessoa jurídica deverá fornecer documentação idônea e suficiente à análise. No caso de reporte de ilícitos desconhecidos, a documentação deverá demonstrar que a investigação interna foi conduzida com a profundidade adequada, que os ilícitos revelados não eram acessíveis ao conhecimento público ou das autoridades, e que a empresa não teve conhecimento de procedimentos investigativos iniciados contra si. No caso de reporte em operação societária, deverá ser ofertada principalmente a documentação sobre o processo de *due diligence*, e sobre as datas em que os ilícitos foram identificados.

Por fim, os acordos que se beneficiam de desconto máximo garantido terão cláusula expressa indicando a modalidade aplicada, os critérios satisfeitos, e as consequências específicas do descumprimento.

3.7. PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Um programa de integridade, segundo o Decreto nº 11.129/2022 (art. 56), é um conjunto de mecanismos e procedimentos de integridade, estruturado de acordo com as características e os riscos das atividades de cada pessoa jurídica.

Na prática, o programa de integridade engloba mecanismos internos de controle, auditoria, canais de denúncia e a aplicação real de códigos de ética e políticas internas.

O objetivo da adoção de um programa de integridade é:

- ***Prevenir, identificar e corrigir problemas como fraudes, desvios e outras irregularidades praticadas, inclusive contra a administração pública, seja no Brasil ou no exterior.***

Exemplo: descobrir rapidamente uma tentativa de pagamento indevido a um agente público.

- **Criar e manter cultura de integridade dentro da organização.**

Exemplo: funcionários saberem que comportamentos antiéticos não são tolerados e que existem caminhos seguros para denunciar ilícitos.

Para isso, o programa de Integridade deve ser estruturado de acordo com a realidade de cada organização. Isso significa considerar características como o setor em que atua, o número de funcionários, o faturamento e até os países com os quais a empresa faz negócios.



Além disso, o programa deve ser atualizado regularmente para garantir que continue funcionando de forma efetiva, alinhado com as mudanças na pessoa jurídica e no ambiente externo.

Durante a negociação dos acordos de leniência, se a pessoa jurídica consegue comprovar que possui e aplica um programa de integridade, pode fazer jus a uma diminuição no valor da multa aplicável. Esse benefício representa incentivo às empresas para adotarem medidas reais contra fraudes, condutas ilícitas e comportamentos antiéticos, já que a atenuante concedida na multa pode chegar a até 5%, de uma alíquota máxima de 20% (1/4 da alíquota total). Na prática, as pessoas jurídicas que conseguem demonstrar possuir um programa de integridade implantando e em funcionamento receberam em média uma redução do valor da multa prevista na LAC de 39% nos processos administrativos de responsabilização⁹. Isso ajuda a fortalecer a cultura de integridade no setor privado, estimulando um ambiente de negócios mais ético e transparente.

Os critérios de avaliação do Programa de Integridade nos acordos de leniência estão definidos no Decreto nº 11.129/2022. Além disso, há orientações mais específicas na Portaria CGU nº 909/2015, que define dois instrumentos principais de coleta de informações sobre o programa de integridade da pessoa jurídica:

- **Relatório de Perfil, que apresenta uma visão geral da empresa e de suas características;**
- **Relatório de Conformidade, que mostra como o programa de integridade funciona na prática.**

9. VIANNA, Marcelo Pontes; NARDI NETO, Armando de. Dosimetria na Lei Anticorrupção e seu papel na promoção da integridade. JOTA, [s. l.], 27 ago. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dosimetria-na-lei-anticorruptao-e-seu-papel-na-promocao-da-integridade>. Acesso em: 21 maio 2026.

PARA SABER MAIS

Para mais informações sobre avaliação de integridade em acordos de leniência, recomenda-se consulta aos materiais específicos disponíveis na seção respectiva na página da CGU na internet (Materiais de Orientação — Controladoria-Geral da União):

- 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;
- Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas (VOL. II) (2024).

3.7.1. Relatório de Perfil

O Relatório de Perfil é o documento que reúne as principais informações sobre a pessoa jurídica e suas atividades. Ele descreve, por exemplo, como a organização se relaciona com a administração pública, no Brasil ou no exterior, especialmente quando precisa obter autorizações, licenças ou outros tipos de permissões governamentais.

Esse relatório também registra dados sobre o uso de agentes intermediários, – como procuradores ou despachantes – informa a quantidade e os valores dos contratos públicos firmados ou vigentes nos últimos três anos e os impactos no faturamento anual da empresa.

Na elaboração do Relatório de Perfil, também é necessário informar:

- ***Os setores de atuação da empresa, no Brasil e no exterior;***
- ***Sua estrutura organizacional, incluindo hierarquia interna, processo decisório e competências dos gestores e órgãos dirigentes. Por exemplo, quem aprova contratos, quem supervisiona áreas críticas, como compras e compliance, etc.;***
- ***O porte da organização, com o total de empregados, funcionários e colaboradores;***
- ***A qualificação jurídica da empresa e suas participações societárias - seja como controladora, controlada, coligada ou integrante de consórcios.***

Além disso, no Relatório de Perfil também deve ser informada a data em que a pessoa jurídica considera ter implementado o seu programa de integridade, se antes ou após a ocorrência dos atos lesivos que estão sendo tratados no acordo de leniência.

Por fim, se a pessoa jurídica atuar em outros países, deve ser informado se o programa tem alcance global e, caso tenha, quando ele passou a ser aplicado nos diferentes países onde a empresa atua.

3.7.2. Relatório de Conformidade

Depois de apresentados o perfil da pessoa jurídica e seu ramo de atuação, o próximo passo é identificar quais políticas e medidas de integridade estão em funcionamento para lidar com os riscos das atividades da organização, e o modo como a pessoa jurídica busca implementar uma cultura de integridade em seu ambiente.

O Relatório de Conformidade deve mostrar, de forma concreta, elementos que comprovem o impacto do programa de integridade na rotina da empresa. Para isso, é importante apresentar dados históricos, estatísticas e casos concretos, que demonstrem resultados na prevenção, detecção e remediação do ato lesivo que motivou a negociação do acordo de leniência. Por exemplo, apresentar casos em que o canal de denúncias recebeu alerta sobre possível fraude, indicando como a empresa investigou, tratou o problema e ajustou seus processos.

A pessoa jurídica pode apresentar qualquer tipo de material de apoio que ajude a comprovar esses resultados, como, documentos, registros cadastrais, relatórios, gravações audiovisuais etc. O ponto central é demonstrar que o programa não existe apenas no papel, mas que é aplicado de forma real e contínua na rotina da pessoa jurídica.

Além dos Relatórios de Perfil e de Conformidade, a pessoa jurídica deverá preencher uma planilha com informações sobre pessoas físicas que tiveram algum envolvimento no ato lesivo relacionado ao acordo de leniência. Essa planilha deve conter as seguintes informações:

- a) nome das pessoas envolvidas;
- b) o cargo que ocupavam na época do ato lesivo;
- c) breve descrição da participação dessas pessoas no ato lesivo;
- d) informação sobre se houve afastamento da empresa, ou, se foram mantidos, quais cargos ocupam atualmente, justificando a sua permanência e informando as atividades que exercem, se possuem subordinados ou poderes de gestão, administração ou pagamento; e
- e) as medidas disciplinares eventualmente aplicadas às pessoas que permaneceram nos quadros da empresa.

Ressalta-se que todas as informações devem ser 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 pessoa jurídica, 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, podendo contar com o apoio de equipe especializada da CGU. Na avaliação é definido o percentual efetivo da atenuante para compor a alíquota da multa prevista no art. 6º da LAC, que, como já mencionado, pode chegar até 5% (cinco por cento) de uma alíquota total de 20%.

O percentual final de desconto aplicado à multa, sempre limitado ao máximo estabelecido na norma, dependerá da análise do **Relatório de Perfil** e do **Relatório de Conformidade** apresentados pela colaboradora, bem como a adequação deste último aos critérios estabelecidos nos incisos do artigo 4º da Portaria CGU nº 909/2015, que exigem a demonstração da estrutura do programa de integridade, sua aplicação e funcionamento no dia a dia da pessoa jurídica, bem como a demonstração da capacidade de o programa influenciar na prevenção, detecção ou remediação do ato lesivo investigado.

4. CELEBRAÇÃO

4.1. FORMALIZAÇÃO DO ACORDO

Concluída a discussão e finalizada a consolidação das versões finais do Histórico de Atos Lesivos, da Composição de Valores e das recomendações a serem implementadas no programa de integridade da empresa colaboradora, inicia-se a última fase da negociação, que é a elaboração da minuta do acordo de leniência a ser celebrado.

A minuta de acordo é o resultado direto da negociação entre a empresa colaboradora e a Administração Pública. Representa o ponto de convergência entre interesses particulares e interesse público, resultando em documento que lista os benefícios, as concessões e as obrigações assumidas pelas partes no acordo de leniência.

Assim como em qualquer negócio jurídico, o acordo deve conter as partes, objeto e forma. Portanto, a minuta identificará seus signatários, o objeto negociado, as obrigações de cada parte, as garantias estabelecidas para assegurar a sua execução, e as situações que ensejarão o seu descumprimento, além das consequências da sua eventual rescisão. Deve, ainda, assumir o compromisso formal de cooperar plena e permanentemente com as investigações e processos administrativos, e de comparecer a todos os atos processuais, sob suas expensas e sempre que solicitada.

Com a celebração do acordo, a empresa assume também o compromisso de adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme definido na negociação. Todas essas cláusulas são consideradas essenciais. Eventuais anexos podem ser acrescentados ao acordo, dependendo de cada situação, tais como lista de pessoas jurídicas ou agentes delatados ou ainda uma relação de processos ou procedimentos que as partes concordam em desistir ou renunciar.

Devido à natureza desse tipo de negociação, da complexidade dos assuntos e dos valores nele pactuados, o acordo de leniência será celebrado sempre na forma escrita.

Outro ponto importante que deve ser mencionado são os benefícios assegurados à 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

Dada a publicidade do acordo, quaisquer dados que, por sua natureza, possam gerar prejuízo com sua divulgação, como detalhes sobre a colaboração para esclarecimento dos fatos ou dados que envolvam sigilo comercial da pessoa jurídica, constarão em anexos, os quais somente serão publicados quando as razões do sigilo deixarem de existir¹⁰.

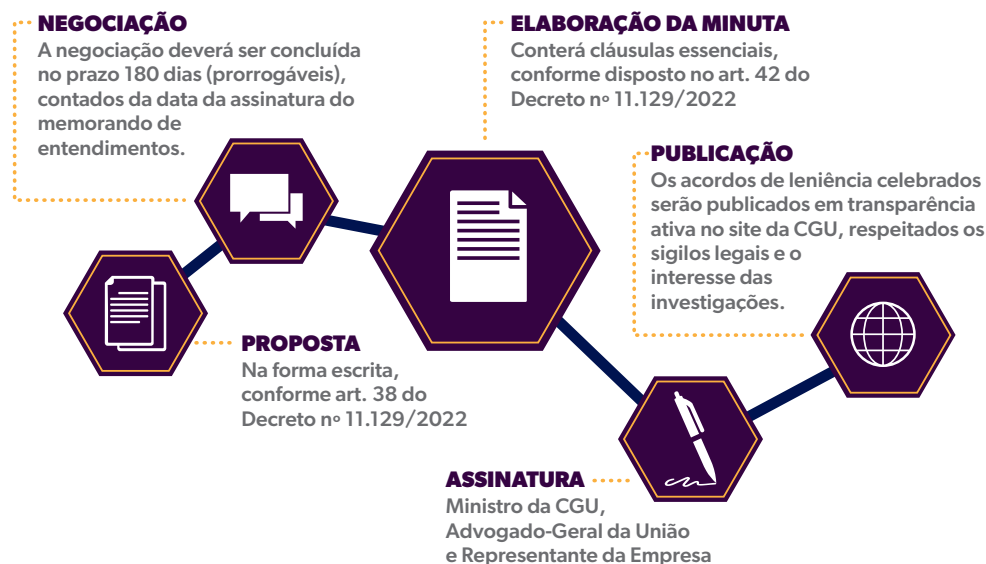
Por outro lado, o acordo também deve incluir cláusulas que estabeleçam as consequências do seu descumprimento. Neste caso, haverá o vencimento antecipado do valor total do acordo, descontando-se as parcelas já quitadas a título de multa, de danos e de enriquecimento ilícito. Também poderão ser aplicadas outras penalidades e consequências previstas nos termos do acordo de leniência e na legislação aplicável.

Nessa hipótese, a empresa colaboradora fica, ainda, impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos, contados da data em que se tornar definitiva a decisão administrativa que declarar rescindido o acordo (art. 16, § 6º, da Lei nº 12.846/2013).

Por fim, depois de alcançado o consenso sobre a versão final do acordo, a comissão de negociação encerrará as negociações, e a encaminhará às autoridades públicas competentes para assinatura do acordo de leniência.

É importante ressaltar que a Comissão de Negociação deve conduzir todo o processo em estrita observância às orientações internas e aos precedentes da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União. Contudo, a aceitação da proposta de acordo de leniência não possui caráter vinculante imediato, tornando-se definitiva e obrigatória apenas após a decisão final e a efetiva celebração do instrumento pelo Ministro de Estado da CGU e pelo Advogado-Geral da União.

Geralmente 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, desde que use o certificado ICP Brasil (assinatura qualificada).



10. Ver item 4.2. “Publicidade e compartilhamento das informações” para mais detalhes.

4.2. PUBLICIDADE E COMPARTILHAMENTO DAS INFORMAÇÕES

Após celebrado, o termo do acordo de leniência e seus respectivos anexos serão publicados em transparência ativa no [site da CGU na internet](#), sendo mantidas em sigilo as informações protegidas por restrições legais, e aquelas que possam causar prejuízos às investigações ou ao processo administrativo ou judicial, como:

- *informações que contenham a narrativa dos atos lesivos trazidos pela empresa colaboradora, como o anexo que contém o histórico de condutas;*
- *informações que indiquem autoria e materialidade dos atos lesivos; e,*
- *informações referentes ao conjunto de empresas e contratos vinculados aos atos lesivos.*

A divulgação pública do acordo é precedida de análise destinada a anonimizar informações protegidas por sigilos legais. Isso ocorre porque, mesmo que o acordo não esteja sob sigilo, podem existir informações que precisam ser preservadas por força de lei, como dados bancários, fiscais, investigações em andamento, informações de caráter íntimo ou pessoal, além de segredos comerciais das empresas signatárias.

Por essa razão, a publicação pode não incluir alguns anexos, num primeiro momento, a fim de resguardar, por exemplo, elementos de prova necessários à instrução de processos investigativos ou informações econômico-financeiras cuja divulgação possa impactar as operações da pessoa jurídica colaboradora. O art. 43 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025, exemplifica algumas hipótese de informações comercialmente sensíveis.

Além disso, a mesma Portaria Normativa, em seu art. 44, especifica que eventuais informações comercialmente sensíveis existentes no termo do acordo e seus respectivos anexos devem ser oportunamente apontadas pela pessoa jurídica colaboradora durante as negociações, juntamente com o fundamento legal que sustenta a manutenção do sigilo. Preferencialmente, deve ser utilizada marca d'água no documento com a indicação de **“DOCUMENTO COMERCIALMENTE SENSÍVEL”**.



Conforme o caso, os documentos e informações que não possam ser publicados por razões de sigilo serão tarjados, mantendo-se a publicidade da parte do documento que contenha informações públicas.

De toda forma, respeitadas as restrições de acesso às informações comercialmente sensíveis (art. 48 do Decreto nº 11.129/2022), uma vez concluídos os processos de responsabilização, as investigações e as ações judiciais decorrentes dos acordos de leniência celebrados, ou se por qualquer motivo não mais subsistam os sigilos legais que ampararam a restrição de acesso, as informações inicialmente consideradas sigilosas se tornarão públicas.

Após a celebração do acordo, a CGU notificará os demais órgãos públicos que também tenham competência sobre os atos lesivos, para que se manifestem sobre o interesse em obter as provas apresentadas pelas pessoas jurídicas celebrantes.

Contudo, o recebimento dessas provas pelo órgão interessado estará condicionado à assinatura de termo de compromisso, pelo qual se obriga a não utilizar essas provas contra a própria empresa colaboradora, além da obrigação de preservar os sigilos legais relativos às informações compartilhadas (art. 48, § 2º, do Decreto nº 11.129/2022).

5. MONITORAMENTO

5.1. ASPECTOS PRELIMINARES

Os acordos de leniência podem prever mecanismos de monitoramento do cumprimento das obrigações pactuadas, que podem demandar tempo para serem implementadas. Assim, conforme o inciso VIII do art. 17 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025, o acordo de leniência conterá, entre outras disposições, cláusulas que versem sobre o prazo e a forma de acompanhamento do cumprimento das condições e obrigações nele estabelecidas.

A Diretoria de Acordos de Leniência (DAL) da CGU, com auxílio da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade (PNPRO) da AGU, realizará o acompanhamento do efetivo cumprimento dos acordos de leniência celebrados, propondo as medidas necessárias para o saneamento de eventuais incidentes, em observância ao disposto no inciso VII do art. 9º e no art. 47 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025. Além disso, a Controladoria-Geral da União divulgará em transparência ativa, em seu sítio eletrônico, informações sobre o cumprimento das obrigações pecuniárias e de integridade assumidas no acordo de leniência

5.2. COOPERAÇÃO PERMANENTE

Uma das obrigações estabelecidas no acordo de leniência é a cooperação plena e permanente da pessoa jurídica com as investigações e com o processo administrativo, comprometendo-se, ainda, a comparecer, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento, conforme previsto no art. 37, inciso IV, do Decreto nº 11.129/2022.

Desse modo, durante toda a execução do acordo, a pessoa jurídica poderá ser acionada para apresentar novas informações ou evidências a respeito dos fatos que compõem o escopo do acordo, a fim de colaborar com as investigações e processos instaurados pelo Estado a partir dos ilícitos reportados. Nesse caso, se necessário, deverá adotar as medidas investigativas internas cabíveis, reportando os achados às instituições celebrantes.

5.3. MONITORAMENTO FINANCEIRO

Quando a pessoa jurídica colaboradora assume compromissos financeiros no Acordo de Leniência, inicia-se também o monitoramento financeiro. Essa etapa envolve o acompanhamento do pagamento dos valores do acordo e das demais obrigações assumidas, como a constituição de garantias, quando previstas.

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

5.4. MONITORAMENTO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

O monitoramento do programa de integridade visa verificar o cumprimento dos compromissos de integridade assumidos pela pessoa jurídica signatária do acordo de leniência, podendo

ser dispensado, a depender das características do ato lesivo, das medidas de remediação adotadas pela pessoa jurídica e do interesse público.

O Decreto nº 11.129/2022, em seus artigos 56 e 57, apresenta os elementos necessários para o 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, quando aplicável, será definido no próprio acordo de leniência, sendo geralmente de aproximadamente 24 meses, prorrogáveis, caso a pessoa jurídica não consiga demonstrar o pleno cumprimento das obrigações de aperfeiçoamento pactuadas no período inicialmente previsto.

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.

As informações relativas às etapas do processo de monitoramento dos programas de integridade serão publicadas em transparência ativa no sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União, respeitados os sigilos legais e o interesse das investigações.

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. A RESCISÃO E SEUS EFEITOS

O acordo de leniência conterà, 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.

Conforme estabelece o art. 51 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025, em caso de descumprimento de obrigação constante do acordo por parte da pessoa jurídica, esta será notificada pela CGU para se manifestar no prazo previsto no instrumento e, na falta deste, no prazo de 30 dias. Encerrado o prazo assinalado, sem o cumprimento da obrigação, ou se forem consideradas improcedentes as justificativas apresentadas, será instaurado processo administrativo específico para rescisão do acordo de leniência, assegurado o direito de defesa da pessoa jurídica colaboradora.

Verificado o descumprimento do acordo, a pessoa jurídica perderá os benefícios pactuados e ocorrerá o vencimento antecipado dos valores não pagos. Em outras palavras, serão executados o valor integral da multa, da pena de perdimento da vantagem auferida e da indenização para ressarcimento ao erário, descontando-se as frações eventualmente já pagas, 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.gov.br/cgu



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO