



ESTÚDIO  
JOTA

O seu canal de comunicação  
com o **poder público**

CONHEÇA

COMBATE À CORRUPÇÃO

## Julgamento antecipado e acordos de leniência na CGU e na AGU

O que já deu certo e o que ainda pode melhorar?

AMANDA ATHAYDE

DANIEL REBELLO

JOSÉ ALEXANDRE BUAIZ NETO



Crédito: Unsplash

Em 22 de julho de 2022, foi publicada a Portaria Normativa da Controladoria-Geral da União (CGU) 19, que previu um novo instrumento negocial, denominado “*juízo antecipado*”. Mas quais são as diferenças deste para o outro instrumento, já conhecido e previsto há alguns anos, o “*acordo de leniência*”<sup>[1]</sup>? É o que passaremos a ver, com seus aspectos materiais e procedimentais, sobretudo sob a ótica da cooperação interinstitucional.

No que tange à *colaboração material*, no juízo antecipado, a pessoa jurídica reconhece sua responsabilidade objetiva pelos fatos sob apuração, mas não dispõe de elementos de informação suficientes que, na ótica da CGU, permitem ao Estado ampliar sua capacidade investigativa. Assim, em sede do juízo antecipado, a pessoa jurídica: a) admite sua responsabilidade objetiva pelos atos lesivos investigados e b) atende a pedidos de informação relacionados aos fatos do processo e que sejam de seu conhecimento.

Diferentemente, no acordo de leniência, a pessoa jurídica deverá colaborar efetivamente com as investigações e o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), devendo resultar dessa colaboração: 1) a identificação dos demais envolvidos nos ilícitos, quando couber; e 2) a obtenção célere de informações e documentos que comprovem a infração sob apuração.



**JOTA PRO**  
RELATÓRIO EXCLUSIVO  
**Entenda os detalhes do embate entre STF e tribunais trabalhistas**

**BAIXE JÁ**

RELATÓRIO ESPECIAL | AGOSTO 2023  
**STF e Justiça do Trabalho divergem em casos sobre vínculo de emprego**  
Ministros têm cassado decisões de tribunais trabalhistas, sob argumento de ofensa às teses fixadas pelo STF sobre legalidade de outras formas de contrato de trabalho

Considerando, portanto, que o engajamento da pessoa jurídica em sede do acordo de leniência é significativamente mais robusta do que no julgamento antecipado, também são significativas as diferenças em *benefícios*.

No julgamento antecipado, a sanção de multa é aplicada de forma atenuada – conforme benefícios previstos para cada fase do processo, considerando a postura colaborativa da pessoa jurídica para a identificação e investigação dos ilícitos revelados, bem como a prevenção de novos ilícitos. Ou seja, não há redução da multa, mas apenas o direito à eventual aplicação de atenuantes. Há, ainda, a isenção da publicação extraordinária da condenação e a atenuação das sanções impeditivas de licitar e contratar com o poder público, quando cabíveis.

Em contraponto, o acordo de leniência resulta na redução da multa a ser imposta em até 2/3 e não apenas na aplicação de eventuais atenuantes, além de isenção ou atenuação de sanções administrativas ou cíveis.

Ressalte-se que, tanto no acordo de leniência quanto no julgamento antecipado, a pessoa jurídica deve reparar o dano causado.

Por sua vez, em termos *procedimentais*, interessante mencionar que, no acordo de leniência, a celebração vem sendo estruturada com cooperação interinstitucional entre CGU e Advocacia-Geral da União (**AGU**), nos termos da Portaria Conjunta 14/2019. Essa

Portaria estabelece que as negociações e a assinatura dos acordos de leniência anticorrupção no âmbito federal são realizados de modo coordenado entre CGU e AGU.

Por sua vez, no julgamento antecipado, a cooperação interinstitucional ainda não está definida formalmente. Trata-se, como já mencionado, de instrumento disponível pela normativa da CGU, de modo que a propositura e a negociação dos julgamentos antecipados são realizadas diretamente com a Diretoria de Responsabilização de Entes Privados da CGU. A proposta da pessoa jurídica é analisada pela Diretoria para verificação do preenchimento dos requisitos exigidos pela legislação e, uma vez superada esta fase, é dado andamento ao processo, por meio de despacho para cálculo dos valores de reparação e multa ou encaminhando o processo diretamente para decisão do ministro da CGU.

Além disso, é importante notar que o acordo de leniência só pode ser proposto até a conclusão do relatório a ser elaborado no PAR. Contudo, essa limitação não existe no julgamento antecipado, sendo que o momento processual da proposta afeta apenas o percentual das atenuantes que podem ser aplicadas.

Finalmente, no que tange aos *compromissos de integridade* da pessoa jurídica, o acordo de leniência, em geral, implica a adoção, aplicação ou o aperfeiçoamento do programa de integridade. Esse requisito não está previsto na Portaria Normativa 19.

O julgamento antecipado tem se mostrado um instrumento negocial de sucesso. De fato, entre julho de 2022<sup>[2]</sup> e 21 de agosto de 2023, já foram publicados 24 (vinte e quatro) novos acordos, nos termos abaixo:

**Tabela 1: Julgamentos antecipados da CGU entre julho/2022 e agosto/2023**

<b>PAR</b>	<b>Multa</b>	<b>Outras sanções/obrigações</b>
<b>00190V.1034 66/2020-28</b>	R\$ 630.000,00	Pagamento do tributo objeto do processo no valor de R\$ 210.000,00
<b>00190.10184 2/2022-10</b>	R\$ 56.075,76	N/A
<b>00190.10184 1/2022-67</b>	R\$ 2.061.494,00	N/A
<b>00190.10912 8/2022-61</b>	R\$ 149.627,97	N/A
<b>00190.10652 5/2020-10</b>	R\$ 2.054.549,00	N/A

<b>00190.10216 8/2020-11</b>	R\$ 10.573.251,74	(i) Devolução da vantagem auferida no valor atualizado de R\$ 4.754.680,56; e (ii) Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar no âmbito da Eletronuclear, pelo prazo de 6 meses e 18 dias
<b>00190.10643 7/2022-80</b>	R\$ 2.721.950,00	N/A
<b>00190.10964 7/2022-20</b>	R\$ 180.383,54	N/A
<b>00190.10318 6/2020-1</b>	R\$ 2.648.126,14	N/A
<b>00190.11105 6/2019-17</b>	R\$ 282.402,17	Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar no âmbito da Caixa Econômica Federal, pelo prazo de 72 dias
<b>00190.10090 6/2022-57</b>	R\$ 641.416,84	N/A
<b>00190.10629 8/2019-99</b>	R\$ 22.423.482,15	N/A
<b>00190.10643 9/2022-79</b>	R\$ 770.603,11	N/A
<b>00190.11151 3/2022-79</b>	R\$ 100.117,34	N/A
<b>00190.10757 8/2020-58</b>	R\$ 53.850,14	N/A
<b>00190.10964 9/2020-57</b>	R\$ 20.813,45	N/A
<b>00190.10524 4/2020-40</b>	R\$ 53.082,66; e R\$ 376,71	N/A
<b>00190.10757 8/2020-58</b>	R\$ 53.850,14	N/A
<b>00190.10239 5/2023-99</b>	R\$ 27.474,75	N/A
<b>00190.11145</b>	R\$ 79.598,78	N/A

<b>8/2022-17</b>		
<b>00190.10376 3/2023-16</b>	R\$ 696.711,53	N/A
<b>00190.10644 5/2022-26</b>	R\$ 312.297,86	N/A
<b>00190.11250 6/2022-94</b>	R\$ 765.745,14	Sanção impeditiva de licitar e contratar com a Petrobras prevista no Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras pelo prazo de 216 dias
<b>00190.10644 3/2022-37</b>	R\$ 524.926,97	N/A
<b>00190.11195 2/2022-81</b>	R\$ 56.405,89	N/A

Fonte: Elaboração própria

Neste mesmo lapso temporal, ou seja, entre julho de 2022 e 21 de agosto de 2023, foram publicados seis novos acordos de leniência, listados abaixo. Em 2023, ainda não foram celebrados novos acordos de leniência pela CGU/AGU.

**Tabela 2: Acordos de leniência da CGU/AGU entre julho/2022 e agosto/2023**

<b>Empresa</b>	<b>Valor acordado</b>
<b>Mar Holding Participações S.A. e Operadora e Agência de Viagens TUR Ltda</b>	R\$ 74.376.821,93
<b>Resource Tecnologia e Informática Ltda</b>	R\$ 14.567.326,98
<b>BRF S.A.</b>	R\$ 583.977.360,48
<b>UOP LLC</b>	R\$ 638.046.365,87
<b>Keppel Offshore &amp; Marine</b>	R\$ 1.223.657.710,19
<b>Gol Linhas Aéreas Inteligentes S.A.</b>	R\$ 14.266.602,39

Fonte: Elaboração própria

Temos, portanto, quatro vezes mais julgamentos antecipados do que acordos de leniência no mesmo período.

Ademais, comparativamente, interessante notar a *diferença nos valores monetários* acordados em cada tipo de acordo. Quando se analisam os seis Acordos de Leniência assinados entre julho de 2022 e julho de 2023, a média de valor acordado foi de aproximadamente R\$ 425 milhões. Excluindo um dos acordos *outlier*<sup>[3]</sup>, de valor bastante superior aos demais, e mantendo os demais cinco acordos de leniência na amostra, a média de valor acordado continua significativamente elevada, em aproximadamente R\$ 265 milhões. Nenhum acordo de leniência foi assinado por valor inferior a R\$ 500 mil na amostra analisada.

Por sua vez, quando se analisam os 24 julgamentos antecipados realizados entre julho de 2022 e 21 de agosto de 2023, a média de valor acordado foi de aproximadamente R\$ 2 milhões. Excluindo um dos acordos *outlier*<sup>[4]</sup>, de valor bastante superior aos demais, e mantendo os demais 23 julgamentos antecipados na amostra, a média de valor acordado continua significativamente inferior, em aproximadamente R\$ 1 milhão. Importante mencionar que 10 desses 23 julgamentos antecipados (43%) possuem valores inferiores a R\$ 200 mil de multa.

Para além da questão dos valores monetários, outra reflexão merece atenção.

*Os atos de corrupção podem ser apenados não apenas pela ótica administrativa, mas também judicial*, nos termos da **Lei Anticorrupção**. Portanto, é possível vislumbrar a hipótese em que, celebrado o Julgamento Antecipado com a CGU, haja, ainda, ação judicial (possivelmente uma Ação Civil Pública) sendo proposta pela AGU. Uma medida dessa natureza retiraria grande parte do incentivo para realização de Julgamentos Antecipados pela pessoa jurídica, já que ela, necessariamente, deverá reconhecer sua responsabilidade objetiva, prejudicando eventual defesa na esfera judicial.

É importante que a AGU, em eventuais processos judiciais voltados à aplicação das sanções do artigo 19 da **Lei 12.846/2013**, reconheça a boa-fé, a colaboração e os compromissos (inclusive pecuniários) perante a CGU e celebre acordos judiciais espelhos. Caso isso venha a acontecer, relevante parte dos incentivos para a negociação de julgamentos antecipados podem vir a ser reforçados, em uma coordenação CGU-AGU já exitosa no âmbito dos acordos de leniência.

Será importante, inclusive, que esse ponto seja objeto de aprofundamento ao longo da Consulta Pública que está em curso na CGU<sup>[5]</sup>, referente à minuta da portaria que regulamenta a celebração de Termo de Compromisso Anticorrupção. O Termo de Compromisso Anticorrupção deverá substituir o Julgamento Antecipado, mantendo seus

principais elementos, mas alterando outros, como a atual desnecessidade de implementação ou aprimoramento do programa de integridade.

O artigo 11 da minuta de Portaria de TC/CGU já prevê, expressamente, que a CGU manterá articulação com a AGU para assegurar a efetividade e a segurança jurídica dos termos de compromisso celebrados pela CGU. E que, na hipótese de os fatos abrangidos pelo pedido de termo de compromisso já terem sido objeto de ação judicial ajuizada pela União, sua celebração poderá ser realizada de forma coordenada com a AGU, a fim de contemplar a extinção da demanda judicial.

Certamente o trâmite operacional dessa coordenação será detalhado na própria Portaria, em Memorando de Entendimentos específico ou mesmo em uma atualização do Memorando de Entendimentos já em vigor entre CGU/AGU sobre acordos de leniência.

Se o julgamento antecipado/Termo de Compromisso na CGU é um instrumento que veio para ficar, que dele participe também a AGU, em sintonia com as melhores práticas de resolução consensual de conflitos com a administração e seguindo os ditames do Acordo de Cooperação Técnica entre CGU-AGU-TCU-MJSP-STJ, de 6.8.2020.

\*

*As opiniões neste artigo são pessoais e não necessariamente representam a percepção das instituições às quais os autores estejam vinculados.*

---

[1] ATHAYDE, Amanda. Manual dos acordos de leniência no Brasil Teoria e Prática. Belo Horizonte: Fórum. 2ª Ed. 2021.

[2] Esclarece-se que julho de 2022 é a data utilizada para fins de metodologia tendo em vista a publicação da Portaria Conjunta 14/2019 em 22.7.2022.

[3] O acordo de leniência da Keppel teve valor acordado de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão, sendo que todos os demais dois acordos de leniência totalizaram, conjuntamente, R\$ 1,3 bilhão.

[4] O julgamento antecipado da Volkswagen teve valor acordado de aproximadamente R\$ 22 milhões, sendo que todos os demais 19 julgamentos antecipados totalizaram R\$ 24 milhões.

[5] CGU. Consulta Pública. Participa+ Brasil. Disponível em:

**<https://www.gov.br/participamaisbrasil/minuta-da-portaria-que-dispoe-sobre-a-celebracao-de-termo-de-compromisso-no-ambito-do-poder-executivo-federal>**

---

**AMANDA ATHAYDE** – Professora doutora adjunta na UnB de Direito Empresarial, Concorrência, Comércio Internacional e Compliance, consultora no Pinheiro Neto. Doutora em Direito Comercial pela USP, bacharel em Direito pela UFMG e em administração de empresas com habilitação em comércio exterior pela UNA, ex-aluna da Université Paris I – Panthéon Sorbonne, autora de livros, organizadora de livros, autora de diversos artigos acadêmicos e de capítulos de livros na área de Direito Empresarial, Direito da Concorrência, comércio internacional, compliance, acordos de leniência, anticorrupção, defesa comercial e interesse público

**DANIEL REBELLO** – Sócio do escritório Pinheiro Neto Advogados desde 2020. Foi coordenador-geral no Cade entre 2015 e 2016, lidando principalmente com atos de concentração e abuso de posição dominante. Bacharel em Direito pela UnB, possui LLM pela Columbia University e MBA em Direito da Economia e da Empresa pela FGV. Também trabalhou como associado estrangeiro no De Brauw Blackstone Westbroek (Holanda). Professor da pós-graduação da FGV e do IBMEC

**JOSÉ ALEXANDRE BUAIZ NETO** – Sócio do escritório Pinheiro Neto Advogados desde 2006. Tem mais de 25 anos de experiência em suas áreas de atuação - Concorrencial, Compliance e Litígios Comerciais. Bacharel em Direito pela UnB, possui um LLM pela Boston University e trabalhou como associado estrangeiro no Mayer Brown (EUA). Foi conselheiro indicado pela Abrasca no Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional entre 2011 e 2013 e professor de graduação e pós-graduação no UniCeub e na UCG



Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.