



Tojal e Gonçalves: Acordo de leniência e segurança jurídica

A exigência da garantia da segurança jurídica que há de envolver os acordos de leniência tem pautado debates intensos entre especialistas do Direito. Já tivemos a oportunidade de tecer considerações a propósito no passado, como se evidenciou nos artigos ["Perspectivas para a segurança jurídica dos acordos de leniência"](#) e ["Acordos colaborativos, segurança jurídica e os limites da independência"](#)

de 5 de setembro e 23 de outubro nesta **ConJur**.



Naquelas oportunidades, mencionamos que *"não foram*

poucas as turbulências verificadas, decorrentes, precipuamente, da disputa entre os vários órgãos estatais" e que essa *"questão torna-se ainda mais sensível, uma vez que previsibilidade e segurança jurídica são fundamentais para a efetividade dessas transações, que pressupõem uma atuação articulada"*.

Essa ausência de atuação orgânica e racionalidade tem assumido contornos ainda mais graves quando observado que, após a assinatura do termo, os litígios passaram da relação primária Estado — réu para litígios secundários entre os próprios órgãos estatais, perpetuando ações judiciais e processos administrativos com os conhecidos e evidentes efeitos deletérios decorrentes.

O exemplo mais revelador dessa já apelidada "esquizofrenia" foi objeto de recente decisão da Justiça Federal, pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, responsável pelas ações decorrentes da "lava jato". Com efeito, a 3ª Turma do TRF 4 firmou precedente paradigmático para salvaguardar a segurança jurídica que se espera revistam os acordos firmados com agentes estatais.

Ao apreciar os efeitos dos Acordos de Leniência, a Turma entendeu que: I) a competência legal para a assinatura é da Controladoria Geral da União; II) a supremacia do interesse público deve ser concretizada mediante o prestígio ao acordo; III) os acordos celebrados são responsáveis por trazer à tona fatos impermeáveis aos sistemas clássicos de investigação e, nessa medida, são instrumentos voltados ao interesse público; IV) são equiparados aos acordos de colaboração, sobre os quais a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é eloquente sobre a necessidade de que sejam honrados; V) uma vez ajustado com observância dos requisitos legais, o acordo de leniência será oponível contra todos, presumindo-se contemplar a integralidade do dano, não podendo ser exigido por outro órgão qualquer reparação adicional ou sequer rediscutida aquela pactuada sob o pretexto de se apurar se o valor definido corresponde ou não ao valor reparatório integral; VI) o dever estatal de cumpri-lo impede a impugnação de outro órgão estatal, salvo para afirmar sua nulidade; e VII) a homologação impõe



extinção da ação com resolução de mérito.

A decisão é acertada e vai em linha com manifestação monocrática também da Justiça Federal da 4ª Região, que, ao negar a indisponibilidade de bens de empresa que havia firmado acordo de leniência, sustentou em prol da segurança jurídica dos acordos de leniência que *"o Estado brasileiro sói ser a Hidra de Lerna e não o Leviatã de Hobbes"*. É ilógico que se defenda que o leniente continue sendo demandado na ação por ato de improbidade administrativa por outros colegitimados por fatos já abrangidos no acerto, muitos dos quais esclarecidos pelo próprio leniente.

Para defender sua posição, as demais partes que se insurgem contra o acordo legitimamente celebrado argumentam que não são signatários do termo, portanto possuiriam competências próprias para perseguir o denominado "ressarcimento integral" previsto no artigo 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/92 e, por via de consequência, poderiam demandar individualmente o leniente.

Contudo, tal argumento não pode prosperar se reconhecermos o óbvio, isto é, que foi efetivamente o Estado brasileiro quem celebrou o acordo, representado pela CGU (Controladoria Geral da União) nos termos do artigo 16, §10, da Lei nº 12.846/2013. A competência da CGU lhe foi atribuída pelo legislador ao reconhecê-la como órgão integrante da União, apto a representá-la. Foi essa a escolha do legislador, em absoluta conformidade com o texto constitucional.

Evidente que os acordos de leniência não são imunes a questionamentos, como qualquer outro ato ou contrato administrativo. Contudo, essas discussões devem ser conduzidas em seara própria, quando tragam notícia de nulidades, e não em razão das legítimas escolhas discricionárias feitas por quem recebeu atribuição para tanto.

Embora essa decisão tenha sido tomada em um caso concreto sem força processual vinculante em relação a terceiros, é um precedente pioneiro e fundamental, cujos relevantes argumentos iluminam o instituto do acordo de leniência, poucas vezes apreciado pela jurisprudência.

Em países desenvolvidos, conhecidos justamente pela seriedade no combate à corrupção e à impunidade, o clamor pela responsabilização cedeu espaço para uma política pública em que o comportamento racional da administração pública é a tônica pela qual deveríamos igualmente nos orientar. Nela, são sopesados os benefícios obtidos pela confissão de atos ilícitos versus os incentivos aos colaboradores, evitando-se custos colaterais decorrentes da movimentação da máquina burocrática.

Afinal, como reconhecido na decisão do TRF 4, os acordos de leniência não podem ser vistos como instrumentos de impunidade, mas, sim, como *"mecanismos de responsabilização de coparticipantes, cúmplices normalmente impermeáveis aos sistemas clássicos de investigação e, por isso, ocultos"*, sendo esse o *"objetivo da norma e sua razão de ser, tendo por pano de fundo, obviamente, o inafastável interesse público"*.



Vem, pois, ao encontro do melhor direito a decisão do TRF 4, que afasta as iniciativas de desqualificação dos acordos de leniência. O avanço nela concretizado é de inestimável importância para que os acordos efetivamente inspirem confiança nas partes e lhes assegure a possibilidade de continuar a servir como importante fator de dinamização da economia ao mesmo tempo que permita a pronta e efetiva reparação do erário, tudo num ambiente de integridade.

Date Created

26/05/2020