

TCU REGULAMENTA ACORDOS DE LENIÊNCIA

Thaís Marçal

Advogada. Doutoranda e Mestre pela UERJ.

Caio Macêdo

Advogado. Mestrando pela UERJ.

O Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Instrução Normativa 94/2024, oriunda da Cooperação Técnica com a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal (STF), cujo objetivo é definir diretrizes e ações em matéria de combate à corrupção, com destaque para a celebração de acordos de leniência previstos na Lei nº 12.846/2013.

O procedimento inicia com o encaminhamento à Corte de Contas, ainda no início da negociação, de levantamento com todas as infrações admitidas pela pessoa jurídica proponente que estejam sujeitos à jurisdição do TCU e a relação de processos existentes no Tribunal (art. 2º, I e II).

A partir disso, a área técnica iniciará os trâmites internos disciplinados no instrumento, como a identificação de todos os processos de controle externo envolvendo a proponente do acordo de leniência, levantamento sobre a existência de débitos já calculados relacionados à proponente, e encaminhamento dos autos ao Min. Relator e, se for o caso, acompanhado de proposta de adoção de eventual medida urgente (art. 3º). Destaca-se que em todas as etapas será mantido o caráter sigiloso das negociações em curso e das informações catalogadas. O mencionado diploma se preocupou ainda em estabelecer prazos específicos para cada etapa, de forma a garantir a celeridade do processo (art. 3º, §2º).

Durante o procedimento, caso a CGU apure e encaminhe ao TCU novas informações ou documentos que impliquem na alteração do escopo da proposta do acordo de leniência, as etapas discriminadas no art. 3º deverão ser repetidas, conforme estabelece o art. 4º. Caso esteja encerrado o prazo de instrução, encontrando-se o processo com o Relator, o fato deverá ser informado ao Ministro, que poderá decidir pelo retorno dos autos para a unidade técnica para saneamento (art. 4º, §1º).

O art. 6º da Instrução Normativa define que, após a comunicação da CGU/AGU de que o acordo está pronto para ser assinado, a área técnica responsável pela análise no TCU terá 45 dias, dentre os 90 designados para manifestação da Corte, para se pronunciar sobre se os valores informados atendem aos critérios de apuração do dano e se são suficientes para o ressarcimento. Também deve ser objeto de apreciação os impactos do acordo no procedimento dos processos de controle externo envolvendo a proponente.

Nos casos em que não houver processo de controle externo já autuado no TCU, a análise, segundo o inciso V do art. 7º, deve se concentrar na apuração se os valores do dano eventualmente incluídos na minuta do acordo pela CGU/AGU atendem aos critérios de apuração de dano adotados pelo Tribunal. Além disso, deve-se verificar se é possível a dispensa de atuação de processo de controle externo sobre as irregularidades objeto do acordo a ser firmado pela Administração.

A participação do Ministério Público de Contas está prevista no art. 8º, o qual estipula o prazo de 10 dias para sua manifestação. Após a consolidação da proposta, que deverá contemplar o conjunto de danos relativos às irregularidades atreladas no acordo, a mesma será submetida à apreciação do Plenário, respeitado o sigilo dos dados sensíveis. A submissão ao Plenário ocorre tanto nas hipóteses de existir ou não processo de controle externo relacionado. Caso exista e esteja em andamento, o respectivo Relator será informado pelo Relator do processo do acordo de leniência sobre suas conclusões e seus impactos no andamento desse processo.

Se o Plenário da Corte de Contas julgar que o valor da proposta atende os critérios estabelecidos para o ressarcimento do erário, por estarem de acordo com o apurado pelo próprio TCU, o Colegiado deve declarar a quitação dos valores apurados nos processos de controle externo correspondentes. A quitação, destaca-se, ocorre em relação à proponente do acordo (art. 9º).

O parágrafo único do artigo em exame, excetua a quitação dada pelo *caput* do dispositivo nos casos em que as informações dadas pela proponente à CGU/AGU não demonstrem verídicas ou completas. Nesses casos, em que se venham ser conhecidas irregularidades ou documentos novos capazes de modificar as condições ou a própria celebração do acordo, o mesmo por ser revisto a qualquer tempo.

Já na hipótese de o Plenário rejeitar a proposta, por considerar que os valores não são suficientes para o ressarcimento dos danos, para que ocorra a quitação dos processos de controle externo no âmbito do TCU, o Colegiado dará ciência à CGU/AGU para que se proceda negociação complementar com o objetivo de ajuste dos valores consignados na proposta. Entretanto, fica como responsabilidade do próprio TCU indicar no acórdão os valores dos débitos discriminados nos processos de controle externo que seriam suficientes para a quitação dos mesmos.

Caso o acordo venha a ser celebrado sem que os valores contemplem o apurado pelo TCU e informados à CGU/AGU, o art. 16 determina que não haverá quitação integral dos processos de controle externo, sendo possível, caso presentes os requisitos regimentais, a instauração de tomada de contas especial. O parágrafo único traz relevante regra de que, ainda nestes casos, o Tribunal não deverá aplicar multa de sua competência à colaboradora relacionada aos atos ilícitos constantes no acordo de leniência, desde que a colaboradora se mantenha adimplente com as obrigações assumidas.

Em um breve parêntese, deve-se destacar a questão em torno do estabelecimento de regras claras e seguras para o compartilhamento de dados, que deverá ser feito com conformidade com a Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados. O art. 3º da LGPD vincula a observância de suas regras a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado.

Uma vez considerados os múltiplos atores que terão acesso às informações apuradas no âmbito da celebração do acordo, é preciso demarcar procedimentos que garantam a proteção dos dados pessoais, que recentemente passou a constar como direito fundamental de todo cidadão (inciso LXXIX do art. 5º da CRFB).

Reforçando a preocupação exposta no item acima, a Instrução Normativa do TCU garante grande destaque para a proteção e guarda de dados sensíveis, dando especial destaque para o caráter sigiloso do processo. Nesse sentido, o art. 11 assevera que caso a CGU/AGU informe que o acordo de leniência não será mais celebrado, deverá ser

providenciada a exclusão definitiva de todos os documentos que contenham informações fornecidas pela proponente das bases do TCU.

Ainda sobre a questão de dados, o art. 23 determina que após a assinatura do acordo de leniência, o TCU poderá tornar públicos os acórdãos proferidos no âmbito do processo do acordo. Entretanto, é possível que isso deixe de acontecer caso a CGU/AGU se manifestem expressamente pela manutenção do sigilo do feito.

Já o art. 17 faz a seguinte previsão: “a unidade técnica responsável pelo processo na fase anterior à celebração do acordo de leniência adotará as medidas necessárias à distribuição dos documentos e informações recebidos da CGU/AGU, após a celebração do acordo, aos servidores designados pelas unidades técnicas especializadas responsáveis pela análise dos elementos de prova e fatos fornecidos pela empresa colaboradora, que possam fomentar outros processos ou ações de fiscalização contra atores que não a colaboradora”.

O art. 24 reforça o posicionamento, ao determinar que o TCU, após a celebração do acordo de leniência, poderá “utilizar os elementos que com ele forem compartilhados para promover, no âmbito de suas competências, as ações necessárias à responsabilização de terceiros (...)”.

O art. 18 prevê prazo para que a unidade técnica responsável pela instrução do acordo analise a possibilidade de aproveitamento das informações e documentos em outros processos de controle externo em andamento, se podem desencadear novas ações de controle em face de pessoas citadas e/ou envolvidas nos ilícitos discriminados nos acordos de leniência. Na hipótese negativa, a proposta de argumento deve ser encaminhada da unidade técnica para o Ministro Relator (art. 19). Na hipótese positiva, o art. 20 abre prazo para que sejam encaminhadas propostas de fiscalização e/ou autuação de processo de representação.

O sobrestamento da aplicação de sanção pelo TCU em razão de irregularidades contempladas no escopo do acordo de leniência depende da comunicação, pela pessoa jurídica signatária do acordo, sobre a ocorrência de sua celebração nos autos em tramitação que tenham por escopo as mesmas irregularidades (art. 22).

O Capítulo VI da Instrução Normativa nº 94/2024 elenca regras para “compensação de valores para evitar *“bis in idem”*”. O art. 25 autoriza que o TCU poderá

compensar ou abater multas pagas em função de condutas tipificadas em mais de uma legislação, desde que envolvam exatamente as mesmas irregularidades tratadas no processo de controle externo.

Por fim, no caso de inadimplência da empresa colaboradora em relação aos valores acordados, o TCU poderá, após ouvir a AGU e a CGU e a própria empresa, declarar, mediante acórdão, a suspensão dos benefícios advindos do acordo. Posteriormente, deve ser avaliada a pertinência de instauração de novo processo de controle externo para possível aplicação de sanções à empresa inadimplente e a cobrança de débito remanescente (art. 27).

Assim, a recente edição da Instrução Normativa nº 94/2024 representa importante avanço para segurança jurídica no âmbito da celebração dos acordos de leniência. Desde a edição da Lei nº 12.846/2013, a celebração de acordos tem esbarrado em desafios como a multiplicidade de atores, questionamentos em torno dos valores e insegurança jurídica. Esse importante passo dado pelo TCU, CGU, AGU, MJSP, sob a coordenação do STF, pode significar o fortalecimento desse importante instrumento jurídico, sempre em prol do interesse público e do desenvolvimento do país.