



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

MARIA CLARA ALENCAR GOMES DO RÉGO

**A EFETIVIDADE DO PROGRAMA DE LENIÊNCIA ANTITRUSTE BRASILEIRO:  
uma avaliação à luz dos “6Cs Criteria”**

Recife

2025

MARIA CLARA ALENCAR GOMES DO RÊGO

**A EFETIVIDADE DO PROGRAMA DE LENIÊNCIA ANTITRUSTE BRASILEIRO:  
uma avaliação à luz dos “6Cs Criteria”**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Direito da Universidade Federal  
de Pernambuco, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharela em Direito.

**Área de concentração:** Direito Concorrencial.

**Orientador:** Luiz Felipe Monteiro Seixas

Recife  
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Rêgo, Maria Clara Alencar Gomes do.

A Efetividade do Programa de Leniência Antitruste Brasileiro: uma avaliação à luz dos "6Cs Criteria" / Maria Clara Alencar Gomes do Rêgo. - Recife, 2025.

76 p. : il.

Orientador(a): Luiz Felipe Monteiro Seixas

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

Inclui referências.

1. Programa de leniência. 2. Antitruste. 3. Acordos de leniência. 4. CADE. 5. Concorrencial. 6. "6Cs Criteria". I. Seixas, Luiz Felipe Monteiro. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

MARIA CLARA ALENCAR GOMES DO RÊGO

**A EFETIVIDADE DO PROGRAMA DE LENIÊNCIA ANTITRUSTE BRASILEIRO:**  
**uma avaliação à luz dos “6Cs Criteria”**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Direito da Universidade Federal  
de Pernambuco, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharela em Direito.

Aprovado em: 08/08/2025

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Luiz Felipe Monteiro Seixas (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Dra. Maria Antonieta Lynch de Moraes (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Dr. Felipe Leitão Valadares Roquete (Examinador Externo)  
Conselho Administrativo de Defesa Econômica

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o produto de uma caminhada pessoal e acadêmica que se iniciou muito antes da graduação. Pensei que talvez ela tivesse se iniciado no dia em que escolhi cursar Direito, mas a verdade é que ela teve início bem antes disso. De toda forma, o que posso dizer é que essa caminhada me levou para lugares que eu sequer imaginava, me trouxe (e segue trazendo) muitos frutos e me uniu às pessoas que tornaram tudo isso possível.

Primeiramente, agradeço a Deus, presença constante em minha vida e que me dá forças para seguir adiante, seguir sonhando e alcançando esses sonhos. É Ele que possibilita que tudo aconteça, e eu sou eternamente grata pelas oportunidades que surgiram e seguem surgindo para mim, assim como por Ele ter unido o meu caminho com o de tantas pessoas que mudaram a minha vida.

Aos meus pais, Ariane Alencar e Eraldo Júnior, a quem eu devo tudo que sou. Obrigada por serem a minha força motriz e por me apoiarem incondicionalmente em tudo que eu me proponho a fazer. Vocês são os maiores professores que a vida me deu, e eu não poderia ser mais feliz e grata por ter crescido em uma casa de amor, respeito, apoio e união. Todas as minhas conquistas são tão minhas quanto de vocês — e essa não é exceção. Tudo que eu fiz, faço e fizer só tem significado porque é para e por vocês, sempre.

Ao meu irmão, Leonardo Alencar, que carrega em si o significado mais profundo que conheço de amigo. Obrigada por ser minha eterna companhia, por me complementar como ninguém e por cuidar de mim. Tenho para mim que as coisas só se tornam realidade quando compartilho com você, então obrigada por ser esse ouvinte atento como eu sei que você é. Crescer e amadurecer ao seu lado são dois dos maiores presentes que eu poderia receber.

À minha família em Pernambuco, no Ceará e em Mato Grosso, ou em outro plano de existência, obrigada por tudo que compartilhamos e pelo amor incondicional que desconhece fronteiras e distâncias.

À minha prima-irmã, Gabrielle Tenório, minha amiga mais antiga e (apesar da distância) tão presente. Obrigada por ser fonte de inspiração, pelo apoio incessante em tudo que eu faço e por compartilhar tanto da vida comigo. A vida nos fez primas, mas nós nos fizemos amigas, e isso não tem preço.

Ao meu namorado, Pedro Batista, com quem divido tudo. Obrigada por me ouvir, me entender e me dar o melhor de si com tanto amor. Obrigada por me incentivar e me apoiar na realização deste trabalho nos últimos meses e me fortalecer. Em especial, obrigada por ser

exatamente quem é. Como você mesmo disse, você também me faz querer acordar e ser melhor a cada dia.

Ao meu melhor amigo, João Victor Viana, que caiu de paraquedas na minha vida e não saiu mais. Obrigada por tudo que constitui a nossa amizade e pelo companheirismo inabalável. Você se tornou um irmão e eu sou muito grata e feliz por isso. Nossa encontro não foi por acaso, nossa amizade era para ser.

Aos meus amigos da vida toda, Isabella Pessoa, Laura Machado, Víctor Câmara, Ana Beatriz Oliveira, Louise Figueiredo e Luiz Eduardo França, por terem me ensinado tão cedo na vida o real significado da amizade. Nós crescemos juntos e nos reconhecemos um no outro, com um amor e consideração difíceis de encontrar. Obrigada por tudo que já vivemos e pelo que ainda vamos construir.

Aos meus amigos que a faculdade proporcionou: Manuela Bastos, Mariana Tôrres, Júlia Meira, Tainá Moreira, Fernanda de Brito, Lorena Vitalino, Sabrina Gomes, Arthur Gadelha, Gabriel Inácio, Thiago Ferraz e Matheus Vasconcelos. Nós vivemos intensamente esses cinco anos e meio e criamos raízes. Obrigada por tudo que fizemos juntos, pelos momentos felizes e os difíceis que nos uniram. Que bom poder dizer que encontrei as pessoas certas na faculdade.

Ao meu orientador, Prof. Luiz Felipe Monteiro, pelo apoio que vem de antes mesmo deste trabalho. Sigamos na missão de difundir o Direito Concorrencial na Universidade Federal de Pernambuco.

A vocês, dedico este trabalho.

*Tenho para mim que as palavras carregam mais  
do que seus significados. É preciso cavar e não  
apenas ouvir. Em sabedoria, cabe dor, cabe ria.  
E do que mais precisa saber o sábio?*

(Carla Madeira, 2023)

## RESUMO

Este trabalho aborda o programa de leniência antitruste brasileiro, mediante uma análise de sua efetividade a partir dos “*6Cs Criteria*”, modelo proposto por Cristina A. Volpin e Peerapat Chokesuwattanaskul baseado na experiência de diversas jurisdições na implementação de seus respectivos programas de leniência antitruste. O objetivo geral é delinear um panorama do programa de leniência brasileiro a partir da verificação dos seis critérios propostos. Para tanto, foi utilizada uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, mediante revisão bibliográfica sobre o instituto da leniência e defesa da concorrência. Ainda, foram estudados os sistemas estadunidense e europeu, de modo a melhor compreender as bases do próprio programa de leniência concorrencial brasileiro. Também foram analisadas normas como a Lei nº 12.529/2011 e o Regimento Interno do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (RICADE), além de outras ferramentas utilizadas pelo CADE no tocante à leniência. Como conclusão, constatou-se que o programa de leniência antitruste brasileiro atende parcialmente ao modelo “*6Cs Criteria*”.

**Palavras-chave:** programa de leniência; antitruste; acordos de leniência; CADE; efetividade; concorrencial; “*6Cs Criteria*”.

## ABSTRACT

This piece of work addresses the Brazilian antitrust leniency programme, by an analysis of its effectiveness based on the verification of the “*6Cs Criteria*”, a model proposed by Cristina A. Volpin and Peerapat Chokesuwattanaskul based on the experience of numerous jurisdictions in the implementation of their respective antitrust leniency programmes. The main objective is to outline an overview of the Brazilian leniency programme through the verification of the proposed six criteria. For this purpose, a qualitative approach, exploratory in nature, by literature review of leniency and competition was applied. The U.S. and European leniency systems were also studied, with the purpose of leading to a better understanding of the Brazilian programme. Normative provisions such as Law n. 12.529/2011 and the Rules of Procedure of the Administrative Council for Economic Defense (RICADE, in its Portuguese acronym), as well as other tools used by CADE relating its leniency program were also analyzed. In conclusion, it was found that the Brazilian antitrust leniency programme meets the “*6Cs Criteria*” partially.

**Keywords:** leniency programme; antitrust; leniency agreement; CADE; effectiveness; competitive, *6Cs Criteria*.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1	Relação entre acordos de leniência e meios de investigação proativos	27
Figura 2	A estrutura em perguntas do Guia do Programa de Leniência do CADE	54
Figura 3	A obrigatoriedade de identificação de pessoa física no Clique Leniência	61
Figura 4	A obrigatoriedade de identificação de pessoa jurídica no Clique Leniência	62

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AL	Acordo de Leniência
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CE	Comissão Europeia
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEE	Departamento de Estudos Econômicos
DG-COMP	Direção-Geral da Comissão Europeia
DOJ	Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América
EUA	Estados Unidos da América
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
ICN	<i>International Competition Network</i>
LDC	Lei de Defesa da Concorrência
MP	Ministério Público
MOU	Memorando de entendimentos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
RICADE	Regimento Interno do CADE
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SG	Superintendência-Geral
TCC	Termo de Compromisso de Cessação
UE	União Europeia

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	11
<b>2 O PROGRAMA DE LENIÊNCIA ANTITRUSTE .....</b>	14
2.1. As engrenagens de um programa de leniência .....	14
2.2. Os pilares de um programa de leniência: os “ <i>6Cs Criteria</i> ” .....	19
2.3. Acordos de leniência e meios de investigação proativos: um necessário equilíbrio ....	24
2.4. Adentrando o programa de leniência antitruste brasileiro .....	28
2.4.1. <i>Requisitos legais</i> .....	30
2.4.2. <i>Benefícios</i> .....	34
2.4.3. <i>Leniência plus e os Termos de Compromisso de Cessação (TCCs)</i> .....	36
<b>3 PROGRAMAS DE LENIÊNCIA ANTITRUSTE INTERNACIONAIS E A SUA INFLUÊNCIA NO BRASIL .....</b>	39
3.1. O programa de leniência antitruste estadunidense .....	39
3.2. O programa de leniência antitruste da Comissão Europeia .....	45
<b>4 UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE LENIÊNCIA ANTITRUSTE BRASILEIRO A PARTIR DA VERIFICAÇÃO DOS “<i>6Cs CRITERIA</i>” .....</b>	52
4.1. Clareza .....	52
4.2. Compromisso.....	55
4.3. Credibilidade .....	58
4.4. Confidencialidade.....	60
4.5. Cooperação e Coordenação .....	64
4.6. Contexto e Cultura.....	66
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	68
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	70
<b>JULGADOS CITADOS .....</b>	76

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo das práticas anticompetitivas divide-se, primordialmente, em dois âmbitos: o controle de estruturas, voltado à prevenção dessas práticas a partir da análise de atos de concentração, e o controle de condutas, cujo objeto é o combate propriamente dito aos ilícitos concorrenceis<sup>1</sup> – juntas, essas duas dimensões compõem o sistema de proteção concorrencial<sup>2</sup>. No controle de condutas, é de suma importância que a autoridade concorrencial detenha uma espécie de “arsenal” de instrumentos variados que permitam a condução eficiente das investigações, julgamentos e aplicação das sanções devidas<sup>3</sup>. Desse modo, o órgão aloca os seus recursos financeiros e humanos, visando ao desenvolvimento do seu arsenal e, consequentemente, ao reforço de sua autoridade e de seus poderes investigativos enquanto instituição<sup>4</sup>.

É nesse cenário, então, que se situa o estudo da leniência antitruste. Sendo uma relevante peça do referido arsenal, a leniência funciona como um importante instrumento de detecção de condutas anticompetitivas, além de ser um meio significativo de obtenção de provas, notadamente no âmbito de combate a cartéis<sup>5</sup>. É comum, então, se observar abordagens prescritivas sobre programas de leniência na literatura, tanto por razões institucionais, tendo em vista o característico sigilo dos procedimentos, o que dificulta a realização de pesquisas puramente empíricas, como conjunturais, vez que a adoção desses programas se deu de forma gradativa nas diferentes jurisdições<sup>6</sup>.

Tendo isso em mente, Scott Hammond<sup>7</sup>, ex-procurador-chefe da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DoJ), construiu uma abordagem prescritiva ao

<sup>1</sup> SILVEIRA, Paulo Burnier da. **Direito da Concorrência**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 4-5.

<sup>2</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 283.

<sup>3</sup> RODRIGUEZ, Federico Rossi. Cornerstones of effective leniency programmes: the Latin American experience. **Revista do IBRAC**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 30-69, 2018. Disponível em: <<https://revista.ibrac.org.br/index.php/revista/article/view/29/29>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

<sup>4</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Future of Effective Leniency Programmes: advancing detection and deterrence of cartels**. OCDE, 2023. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/the-future-of-effective-leniency-programmes-advancing-detection-and-deterrence-of-cartels\\_9bc9dd57-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/the-future-of-effective-leniency-programmes-advancing-detection-and-deterrence-of-cartels_9bc9dd57-en.html)>. Acesso em 19 mar. 2025.

<sup>5</sup> GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito Antitruste**. 5 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

<sup>6</sup> ROQUETE, Felipe Leitão Valadares. Política de Leniência Antitruste: diagnósticos, prognósticos e uma perspectiva empírica do caso brasileiro. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 174-192, 2024. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/1122>>. Acesso em: 23 fev. 2025.

<sup>7</sup> HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective leniency program. In: **International Competition Network – Workshop on Leniency Programs**. Sydney, 2004. U.S. Department of Justice (DoJ), 2009.

delinear três premissas para o desenvolvimento de programas de leniência efetivos, ideia que surgiu a partir da sua busca, por meio da experiência estadunidense, de identificar os requisitos fundamentais para a melhor implementação de políticas de leniência concorrencial. São eles: (i) a previsão de sanções severas para as práticas anticompetitivas; (ii) a percepção, por parte dos agentes privados, de um alto risco de detecção pela autoridade e (iii) a transparência e a previsibilidade quanto ao funcionamento do programa, de modo a permitir que os agentes privados possam prever, com alto grau de certeza, como serão tratados se colaborarem com a autoridade e quais as consequências caso optem por não cooperarem. Conforme aponta Roquete<sup>8</sup>, “mais do que descrever o real funcionamento de programas de leniência ativos, prescrevia-se um formato do que se considerava adequado para a produção de resultados efetivos”.

Avançando para 2023, Volpin e Chokesuwattanaskul<sup>9</sup> ampliaram o rol inicialmente desenvolvido por Hammond e propuseram seis critérios para a identificação de um programa de leniência efetivo, os “*6Cs Criteria*”: (i) clareza; (ii) compromisso de ambos os lados envolvidos na negociação (com discricionariedade limitada da autoridade e dever de cooperação do particular); (iii) credibilidade (em termos da ameaça crível de detecção da prática independentemente da leniência); (iv) confidencialidade; (v) cooperação e coordenação entre autoridades; e (vi) contexto e cultura.

Os critérios foram desenvolvidos em um contexto em que mais de 85 países já haviam adotado programas de leniência próprios<sup>10</sup>. Assim, embora preserve o caráter prescritivo, a pesquisa dos autores é baseada em programas reais, tomando por base tanto a experiência dos “*early adopters*”, isto é, os pioneiros na adoção de programas de leniência antitruste (*e.g.*, Estados Unidos e União Europeia), como de jurisdições mais jovens, que implementaram políticas de leniência concorrencial mais tarde. Os seis critérios propostos, então, se mostram como “um *checklist* conveniente para o desenvolvimento, implementação e efetividade de

Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/cornerstones-effective-leniency-program>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>8</sup> ROQUETE, Felipe Leitão Valadares. Política de Leniência Antitruste: diagnósticos, prognósticos e uma perspectiva empírica do caso brasileiro. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 174-192, 2024, p. 176. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/1122>>. Acesso em: 23 fev. 2025.

<sup>9</sup> VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

<sup>10</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Future of Effective Leniency Programmes: advancing detection and deterrence of cartels**. OCDE, 2023. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/the-future-of-effective-leniency-programmes-advancing-detection-and-deterrence-of-cartels\\_9bc9dd57-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/the-future-of-effective-leniency-programmes-advancing-detection-and-deterrence-of-cartels_9bc9dd57-en.html)>. Acesso em: 19 mar. 2025.

programas de leniência em diversas jurisdições” (tradução livre)<sup>11</sup>, com um evidente e interessante teor empírico.

Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a analisar o programa brasileiro, utilizando como marco teórico os “*6Cs Criteria*” desenvolvidos por Volpin e Chokesuwattanaskul, de modo a responder ao questionamento: “**o programa de leniência antitruste brasileiro atende aos ‘6Cs Criteria’?**”. Trata-se de uma análise pioneira, cuja relevância reside justamente na utilização de um parâmetro construído a partir da experiência de diversas jurisdições — não sendo uma abordagem tão somente prescritiva, mas sim, baseada em fatores empíricos relevantes. O objetivo geral, então, consiste em delinear um panorama da realidade brasileira a partir da verificação dos seis critérios propostos. Os objetivos específicos, por sua vez, são os seguintes:

1. Analisar o funcionamento de programas de leniência *lato sensu* e os “*6Cs Criteria*” propostos por Volpin e Chokesuwattanaskul;
2. Estudar as características específicas do programa de leniência antitruste brasileiro;
3. Realizar uma análise do arcabouço legal e infralegal e iniciativas do CADE relativas ao programa de leniência antitruste brasileiro a partir da verificação dos “*6Cs Criteria*”.

A pesquisa será realizada com uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, mediante revisão bibliográfica acerca do instituto da leniência e defesa da concorrência. A análise normativa tratará da Lei nº 12.529/2011 e o Regimento Interno do CADE (RICADE), além de Guias do CADE relativos à leniência, quais sejam o Guia do Programa de Leniência do CADE e o Guia de recomendações probatórias para propostas de acordos de leniência com o CADE. Ainda, dado o característico diálogo existente entre autoridades antitruste e as influências mútuas na elaboração de normas concorrenenciais, o trabalho contará com um breve estudo acerca dos programas de leniência antitruste estadunidense e europeu, o que fornecerá maiores bases à compreensão do próprio modelo brasileiro.

---

<sup>11</sup> “The ‘6Cs criteria’ proposed above, however, identify a convenient checklist for the successful design, implementation and effectiveness of leniency programmes across jurisdictions.” Ver in VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 307. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

## 2 O PROGRAMA DE LENIÊNCIA ANTITRUSTE

A Lei nº 12.529/2011 estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e traça linhas de atuação do CADE no tocante ao seu papel repressivo. Um desses mecanismos é a possibilidade de se firmar acordos de leniência, em que a punibilidade administrativa e penal por parte do Estado é extinta, ao mesmo tempo em que se suspende o prazo prescricional; tudo isso a partir do fornecimento de informações pelo particular e da sua cooperação nas investigações, de modo a auxiliar a Administração Pública na identificação, processamento e condenação dos demais envolvidos na conduta anticoncorrencial<sup>12</sup> — trate-se, então, de uma “via de mão dupla”.

O presente capítulo, então, abordará a lógica por trás do funcionamento de programas de leniência, utilizando-se da Teoria dos Jogos e do dilema do prisioneiro. Ainda, serão exploradas as premissas fundamentais à implementação de um programa de leniência efetivo em uma jurisdição, tendo por base os “*6Cs Criteria*”. Por fim, será traçado um panorama dos requisitos, benefícios e características próprias do programa de leniência antitruste brasileiro.

### 2.1. As engrenagens de um programa de leniência

“Leniência” é um termo genérico que, no âmbito concorrencial, descreve um sistema de exonerarão total ou parcial das sanções que outrora seriam aplicáveis a um participante de um cartel em troca da comunicação de sua participação na conduta e do fornecimento de informações ou provas relacionadas ao cartel à autoridade antitruste que concede a leniência<sup>13</sup>, podendo significar, a depender da jurisdição, unicamente a anistia/imunidade completa, como é o caso dos Estados Unidos, ou também reduções nas penalidades e multas, com um conceito mais amplo<sup>14</sup>, como é o caso do Brasil.

---

<sup>12</sup> ATHAYDE, Amanda. **Manual de Acordos de Leniência no Brasil:** teoria e prática — CADE, BC, CVM, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>13</sup> INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK – ICN. Chapter 2: Drafting and Implementing an Effective Leniency Policy. In: **Anti-Cartel Enforcement Manual**, 2014. Disponível em: <[https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG\\_ACMLeniency.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG_ACMLeniency.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2025.

<sup>14</sup> *The term ‘leniency’ will be used here to describe all programs that provide for any reduction in sanction in exchange for information and co-operation. The more precise term ‘amnesty’ will be used to describe a program that promises no penalty to the first party to come forward to the enforcement agency and comply with the agency’s requirements. Logically, amnesty is included within the more general concept of leniency.* Ver in ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Fighting Hard Core Cartels:** Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes. Paris: OCDE, 2002. Disponível em: <

Assim, entende-se o programa de leniência como sendo um instituto de colaboração premiada, que tem como objetivo “estimular participantes da prática de um ilícito a procurarem a autoridade para, cessando o cometimento da infração, delatá-la e colaborar com as investigações, em troca de benefícios, como imunidades e/ou abrandamento de sanções”<sup>15</sup>, uma vez que o principal objetivo dos programas de leniência é descobrir ilícitos que, de outra maneira, permaneceriam secretos<sup>16</sup>. Nesse sentido, tem-se que os programas de leniência antitruste voltam-se às condutas coordenadas, notadamente à prática de cartel.

Teoricamente, a dinâmica de um cartel baseia-se na existência de certo nível de confiança de seus participantes uns nos outros, já que seus membros precisam concordar quanto à variável de mercado a ser fixada (*e.g.*, preço e/ou quantidade) e acreditar que todos os participantes irão cumprir o acordo, possibilitando o seu sucesso e, consequentemente, a lucratividade do conluio. Entretanto, na prática, o cartel é uma estrutura inherentemente instável<sup>17</sup>. A prática de cartel é única e diferente de outros tipos de condutas ilícitas no meio empresarial: as empresas não possuem vínculos prévios umas com as outras, têm objetivos individuais e se sentem compelidas a descumprir o acordo — em um cartel de fixação de preço, a curto prazo, as empresas podem se beneficiar ainda mais fixando seus preços logo abaixo daquele ajustado com os demais membros<sup>18</sup>. Entretanto, a médio e longo prazo, a lucratividade do conluio é certa, de modo que existem incentivos intrínsecos para cumprir ou

[https://www.oecd.org/en/publications/fighting-hard-core-cartels\\_9789264174993-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/fighting-hard-core-cartels_9789264174993-en.html). Acesso em: 12 maio 2025.

<sup>15</sup> POSSAMAI, Raquel Mazzuco Sant’Ana. **Standards de convencimento para Acordos de Leniência no CADE**: Análise a partir dos acordos firmados para investigação de cartéis em licitações públicas. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2022, p. 97. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/244461?show=full>>. Acesso em: 25 fev. 2025.

<sup>16</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Use of Markers in Leniency Programmes**. OCDE, 2014. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/the-use-of-markers-in-leniency-programmes\\_b5b83b97-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/the-use-of-markers-in-leniency-programmes_b5b83b97-en.html)>. Acesso em: 22 maio 2025.

<sup>17</sup> *Cartels are inherently unstable. Cartels replace firms' independent decision-making for coordination in the market and that is not a simple task but one which faces many challenges, the extent of which depends on the parameters on which competition between the firms takes place in the Market (i.e. number of players, products' characteristics, firms' symmetry, macro-economic environment, etc). Firstly, firms need to reach a common understanding as to how to coordinate their behaviour in the market either by artificially increasing prices, reducing output, allocating territories or customers or bid-rigging. Secondly, since firms will be tempted to deviate from the agreed patterns of competition, cartel members need to monitor and punish any deviation to the make the agreement viable. Thirdly, firms need to accord how to deal with external factors that could affect the cartel's stability such as new comers in the Market or customers with countervailing buyer power not willing to accept the artificial costs created by the cartel.* Ver in RODRIGUEZ, Federico Rossi. Cornerstones of effective leniency programmes: the Latin American experience. **Revista do IBRAC**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 30-69, 2018.

<sup>18</sup> DOERRER, Stan M. **Cartels and Their Weaknesses**. George Washington University, dez. 2004. Disponível em: <<https://tinyurl.co/3J4k>>. Acesso em: 12 maio 2025.

descumprir o acordo. Dessa forma, os participantes do cartel passam a desconfiar uns dos outros<sup>19</sup>.

O cenário descrito, então, se apresenta como um dilema do prisioneiro, instrumento teórico inserido na Teoria dos Jogos que serve à análise de programas de leniência<sup>20</sup>.

De forma simplificada, a Teoria dos Jogos é um marco teórico com aplicabilidades nos mais diversos campos, inclusive o jurídico, podendo ser definida como o estudo da tomada de decisões ótimas em cenários de conflito, a partir de modelos matemáticos. Isto é,

(...) consiste num instrumental matemático de análise de comportamentos estratégicos, em que as condutas dos jogadores (agentes ou tomadores de decisão) são interdependentes, quer dizer, a ação de um dependerá da decisão dos outros. Assim, o melhor resultado para o coletivo é obtido pelas escolhas dos agentes com base em comportamento não individualista<sup>21</sup>.

Assim, a teoria parte do pressuposto que os jogadores são racionais (ou seja, adotarão comportamentos que sejam consistentes com a obtenção de resultados de sua preferência<sup>22</sup>) e possuem interesses próprios, estes traduzidos na estratégia dominante, isto é, aquela que resultará na consecução dos objetivos do jogador, o denominado “pay-off”. Nesse sentido, há certa previsibilidade no comportamento dos jogadores: diante de vários cenários possíveis, o jogador define, ainda que inconscientemente, uma ordem de preferência entre eles<sup>23</sup>, de modo que tomará as decisões que maximizem as chances de concretização do seu cenário de maior preferência, isto é, que maximizem o seu pay-off.

<sup>19</sup> If cartel members perceive a genuine risk of detection, then an amnesty program can build on that fear and create distrust and panic among the cartel members. The cartel members can no longer afford to trust one another. Ver in HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective leniency program. In: International Competition Network ICN. **Workshop on Leniency Programs**. Sydney, 2004. U.S. Departament of Justice (DoJ), 2009. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/cornerstones-effective-leniency-program>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>20</sup> RUFINO, Victor Santos. **Os Fundamentos da Delação:** análise do Programa de Leniência do CADE à luz da Teoria dos Jogos. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <[https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/docdissertacaoVictorRufino.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/docdissertacaoVictorRufino.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2025.

<sup>21</sup> POSSAMAI, Raquel Mazzuco Sant'Ana. **Standards de convencimento para Acordos de Leniência no CADE:** Análise a partir dos acordos firmados para investigação de cartéis em licitações públicas. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2022, p. 104.

<sup>22</sup> CALLIARI, Marcelo Procópio. **A aplicabilidade da teoria dos jogos ao direito internacional:** um estudo exploratório. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

<sup>23</sup> RUFINO, Victor Santos. **Os Fundamentos da Delação:** análise do Programa de Leniência do CADE à luz da Teoria dos Jogos. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <[https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/docdissertacaoVictorRufino.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/docdissertacaoVictorRufino.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2025.

Dessa forma, a lógica da Teoria dos Jogos pode ser aplicada à leniência, tendo em vista que a escolha por parte do cartelista entre cooperar ou não se baseia no balanceamento de cenários possíveis, a partir da definição de uma ordem de preferência entre eles. Os cenários, então, serão criados a partir da tomada de uma ou outra decisão, podendo essa decisão ser dele próprio ou de outros jogadores, quais sejam os demais participantes da conduta.

Em termos práticos, a Teoria dos Jogos é, muitas vezes, ilustrada por meio do dilema do prisioneiro<sup>24<sup>25</sup></sup> — o dilema demonstra, em síntese, que o melhor cenário não advém necessariamente de escolhas individuais e utilitaristas, mas da interação entre os jogadores, o que leva a um equilíbrio das estratégias, em que nenhum dos dois se sai melhor individualmente.

A partir dessa lógica, pode-se afirmar que a existência de um programa de leniência em uma jurisdição se apresenta como um elemento externo que exerce pressão sobre os participantes do cartel, forçando o desvio a partir da comunicação da conduta à autoridade e o consequente desmantelamento do acordo<sup>26</sup>. Os membros do cartel, então, passam a considerar se é mais vantajoso permanecer no acordo (e correr o risco de ser delatado por outro membro, bem como sofrer as sanções legais) ou relatar a conduta à autoridade concorrencial (e perder a lucratividade do conluio, mas ser alcançado pelos benefícios da leniência antes que outro membro o faça). A partir da lógica do dilema do prisioneiro, os agentes passam a identificar que confessar a conduta e colaborar pode maximizar seu *pay-off*<sup>27</sup>, sendo essa uma alternativa

<sup>24</sup> Elaborado em 1950 pelo matemático Albert Tucker, baseando-se no trabalho prévio de Merril Flood e Melvin Dresher (DRESHER, M. **The Mathematics of Games of Strategy**: Theory and Applications. New York: Dover Publications Inc., 1981).

<sup>25</sup> Resumidamente, o dilema consiste em “se propor a investigados/acusados presos no mesmo contexto processual, em situação simétrica (não podem se comunicar ou não possuem mecanismos de forçar um acordo entre si), um acordo pelo qual se um prisioneiro confessar e o outro não, o que confessou será posto em liberdade, enquanto o que ficou calado receberá 12 (doze) anos de prisão. Se os dois confessarem, a pena será para ambos de 10 (dez) anos. Já se permanecerem, os dois, calados, a pena será de 2 (dois) anos. Do ponto de vista racional, a estratégia dominante seria confessar (0 ou 10 anos), enquanto ficar calado (cooperar) pode implicar em 2 (dois) ou 12 (doze) anos de prisão, sendo portanto, dominada”. ROSA, Alexandre Morais da. **Guia compacto do processo penal conforme a Teoria dos Jogos**. 3 ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, p. 48.

<sup>26</sup> De fato, “a probabilidade de se flagrar e punir o cartel aumenta com a celebração do Acordo de Leniência, na medida em que concede para o signatário do acordo a extinção da punibilidade criminal e administrativa, gerando maior instabilidade entre os agentes criminosos ao suscitar a desconfiança e o consequente aumento do custo no monitoramento da infração.” Ver *in* POSSAMAI, Raquel Mazzuco Sant’Ana. **Standards de convencimento para Acordos de Leniência no CADE**: Análise a partir dos acordos firmados para investigação de cartéis em licitações públicas. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2022, p. 99.

<sup>27</sup> A esse respeito, Wouter P. J. Wils pontua que “*The possibility for a deviator to apply for leniency increases the payoff of cheating, thus making collusion more difficult to sustain. It increases uncertainty, making it more difficult for cartel participants to reach agreement, diminishing trust among them, and increasing the need for*

racionalmente viável para o participante do conluio. Inicia-se, então uma corrida para verificar quem será o primeiro a delatar<sup>28</sup>.

Essa lógica fica evidente no voto proferido pelo ex-Conselheiro Márcio de Oliveira Júnior no âmbito do Processo Administrativo nº 08012.005255.2010-11:

Ademais, por meio do Acordo de Leniência, têm-se benefícios à função repressiva do Cade pela persecução de uma conduta de difícil detecção, bem como à função preventiva do Cade, pela desestabilização dos cartéis. Sabe-se que a premissa de um cartel é a lealdade entre concorrentes e a construção de um mecanismo de arrefecimento de competição em troca de ganhos mútuos entre os agentes envolvidos na conduta. Nesse sentido, a confiança entre rivais é o ponto chave da articulação de um cartel, já que facilita a supressão da rivalidade interna entre os infratores. Assim, o Acordo de Leniência vem auxiliar na desestabilização dessa confiança, inserindo mais um elemento de instabilidade entre os participantes do conluio e desconstruindo alinhamentos que resultavam em prejuízos à concorrência. A iminência de que algum cartelista poderá denunciar a prática traz desincentivos à formação e à manutenção de cartéis<sup>29</sup>.

Os principais benefícios da implementação de uma política de leniência antitruste refletem esse funcionamento, quais sejam<sup>30</sup>: (i) dissuasão, tornando a participação em um cartel menos atrativa, uma vez que há elevado risco de um dos membros reportar a conduta à autoridade; (ii) detecção, possibilitando a descoberta de novos cartéis, tendo em vista a maior probabilidade do cartel ser reportado; (iii) sanção, tornando a punição dos participantes mais provável, já que fornece à agência provas diretas que, de outra forma, seriam de difícil obtenção; (iv) cessação, causando a extinção de cartéis em atividade, seja porque um de seus membros fará uso da leniência ou porque os seus membros estão receosos de que esse seja o caso; e (v) cooperação, facilitando a cooperação internacional entre autoridades, uma vez que

*costly monitoring. (...) This effect of leniency may lead to cartels breaking down earlier than they would otherwise or even not being formed in the first place".* Ver in WILS, Wouter P. J. Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice. **World Competition: Law and Economics Review**, v. 30, nº1, 2013. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=939399](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=939399)>. Acesso em: 26 maio 2025.

<sup>28</sup> "The rewards for self-reporting are too great, the consequences of getting caught too severe. The dynamic literally creates a race to be the first to the enforcer's office". Ver in HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective leniency program. In: International Competition Network ICN. **Workshop on Leniency Programs**. Sydney, 2004. U.S. Departament of Justice (DoJ), 2009, online.

<sup>29</sup> CADE. Processo Administrativo nº 08012.005255201011. Relator: Márcio de Oliveira Júnior. Julgado em: 28 nov. 2016. Voto disponível em: <[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yNWtQ0KSWqODeR3I7-n02wuTECwsHsx4hL3UA4iLPATTR36OHG-mpWDXey6tnS4z1MpyGduWS4WSyDuny7Ab79](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yNWtQ0KSWqODeR3I7-n02wuTECwsHsx4hL3UA4iLPATTR36OHG-mpWDXey6tnS4z1MpyGduWS4WSyDuny7Ab79)>.

<sup>30</sup> INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK – ICN. Chapter 2: Drafting and Implementing an Effective Leniency Policy. In: **Anti-Cartel Enforcement Manual**, 2014. Disponível em: <[https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG\\_ACMLeniency.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG_ACMLeniency.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2025.

muitos programas de leniência exigem que o proponente informe em quais jurisdições a leniência foi solicitada, permitindo a comunicação entre autoridades.

Dessa forma, ao implementar um programa de leniência, a autoridade concorrencial permite a criação de um canal que possibilita que os próprios partícipes relatem a conduta e inclusive, já forneçam os meios de prova que sustentam as suas alegações. Afinal, a celebração de acordos de leniência visa “diminuir os custos de transação dos interesses reciprocamente considerados no processo de desenvolvimento”<sup>31</sup>, funcionando, como dito, como um elemento externo de instabilidade à estrutura muitas vezes já precária dos cartéis.

## 2.2. Os pilares de um programa de leniência: os “*6Cs Criteria*”

Como dito, Scott Hammond desenvolveu três premissas à implementação de um programa de leniência efetivo. Segundo o ex-procurador, os acordos de leniência são, “inequacionavelmente (...), a melhor ferramenta investigativa já desenvolvida para combater cartéis” (tradução livre)<sup>32</sup>, podendo ser utilizada em diversas jurisdições, independentemente do tratamento conferido à prática de cartel (seja uma ofensa administrativa, civil e/ou criminal). Assim, tomando por base a experiência bem-sucedida dos Estados Unidos<sup>33</sup> e inserido em um contexto em que a maior parte das jurisdições ainda não tinha programas próprios, suas ideias são expressas em um formato do que se considerava mais adequado para produzir resultados efetivos.

Já os autores Volpin e Chokesuwattanaskul<sup>34</sup> propuseram uma nova metodologia, baseada notadamente na experiência real de diversas jurisdições no desenvolvimento, implementação e revisão de programas de leniência antitruste. Segundo os autores, três

<sup>31</sup> GONÇALVES, E. N.; STELZER, J. O Direito Econômico: Extraordinário Instrumento de desenvolvimento. In: **Anais do XVIII Encontro do CONPEDI**. v. 1. 2009, p. 2727-2761. Maringá, PR: Fundação Boiteux. p. 2746. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/05\\_1223.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/05_1223.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2025.

<sup>32</sup> “Unquestionably, leniency programs are the greatest investigative tool ever designed to fight cartels”. Ver in HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective leniency program. In: International Competition Network ICN. **Workshop on Leniency Programs**. Sydney, 2004. U.S. Departament of Justice (DoJ), 2009. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/cornerstones-effective-leniency-program>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>33</sup> À época (2004), as multas antitruste aplicadas pelo DoJ desde 1997 já somavam mais de US\$ 2,5 bilhões, sendo 90% desse total ligado a investigações iniciadas por proponentes de leniência, sendo esse um reflexo especialmente das reformas implementadas ao programa em 1993, conforme será explorado no Capítulo 3.

<sup>34</sup> VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

fatores interpretaram um grande papel no desenvolvimento e na disseminação de políticas de leniência pelo mundo: a experiência dos “*early adopters*”, as contribuições teóricas da academia<sup>35</sup> e o incentivo das organizações internacionais. A partir desses fatores, “a adoção global de programas de leniência cresceu e abriu caminho para que muitos outros países desenvolvessem e implementassem políticas de leniência efetivas”, bem como possibilitou a “convergência entre as principais regras concorrenenciais e entre muitas regras importantes relativas à leniência, o que levou a um aumento na celebração de acordos de leniência e à descoberta e punição de grandes cartéis internacionais”<sup>36</sup> (tradução livre).

Nesse sentido, os autores afirmam que, não obstante o conceito de programas de leniência seja universalmente aceito, não existe um consenso quanto aos detalhes necessários às políticas concorrenenciais de forma individual, de modo que reconhecem que “existem claras dificuldades na determinação da efetividade de um programa de leniência na prática” (tradução livre)<sup>37</sup>. Ainda assim, desenvolveram sua pesquisa com o objetivo de delinear os elementos que programas de leniência bem sucedidos têm em comum, tanto de um ponto de vista prático, como de um ponto de vista teórico. Assim, surgiram os “*6Cs Criteria*”, que encapsulam os resultados colhidos pelos autores e, como dito, servem como uma espécie de *checklist*, sendo um conjunto de parâmetros voltado à verificação da efetividade de um programa de leniência antitruste.

Os seis critérios, então, são: *(i)* clareza; *(ii)* compromisso de ambos os lados envolvidos na negociação (com discricionariedade limitada da autoridade e dever de cooperação do particular); *(iii)* credibilidade (em termos da ameaça crível de detecção da prática independentemente da leniência); *(iv)* confidencialidade; *(v)* cooperação e coordenação entre autoridades; e *(vi)* contexto e cultura.

<sup>35</sup> Conforme os autores, muitos aspectos relativos aos programas de leniência foram explorados pela academia, como a punição criminal, os efeitos na estabilidade dos cartéis, troca de informações e leniência individual. O trabalho acadêmico da época surgiu não apenas como uma forma de apoio à efetividade de programas de leniência contra a formação de cartéis, mas também para analisar seus potenciais efeitos adversos.

<sup>36</sup> “(...) *the global adoption of leniency programmes rose and paved the way for many other countries in implementing and developing effective leniency policies. (...) convergence on main competition rules, and on many substantive rules of leniency, was key to the rise in leniency applications across various jurisdictions, which led to the discovery and fining of large international cartels.*” Ver in VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 290. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

<sup>37</sup> “(...) *there are clearly difficulties in determining the effectiveness of a leniency programme in practice (...).*” Ver in VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 288. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

Inicialmente, tem-se a clareza, que se relaciona com o requisito da transparência proposto por Hammond. Segundo Volpin e Chokesuwartanaskul, os critérios e detalhes a respeito de todas as fases do processo da leniência devem ser evidentes e transparentes, para que os proponentes possam avaliar, de forma *ex ante*, as posições que ocupam e que podem vir a ocupar. É imprescindível, então, que os possíveis colaboradores tenham uma ideia geral quanto ao caminho que será percorrido durante a negociação<sup>38</sup>. Desse modo, elementos de *hard law* ou de *soft law*, assim como a própria prática decisória da autoridade, devem ter a clareza como característica, conferindo certo grau de previsibilidade aos proponentes quanto ao procedimento que lhes espera. Ainda, importa destacar que a necessidade de clareza não é um sinônimo de certeza por parte do colaborador quanto ao desfecho da negociação, isto é, quanto à concessão da leniência.

Nessa linha, insere-se o critério de compromisso de ambos os lados, com uma discricionariedade limitada da autoridade e dever de cooperação do particular. Os dois critérios se relacionam na medida em que esse compromisso se constrói a partir da confiança formada entre a autoridade e o agente privado, que pressupõe a clareza dos procedimentos — o que, por sua vez, não exclui a preservação de uma margem limitada de discricionariedade da autoridade concorrencial. Afinal, sendo “leniência” um termo que se aproxima de “perdão”, “tolerância” e “brandura”, tem-se que a sua concessão é uma consequência de uma cuidadosa análise da autoridade, não uma certeza com a qual o particular deve contar. Não obstante, o exercício do poder pela agência deve se pautar em padrões predeterminados ou previsíveis, acompanhado da colaboração total do proponente<sup>39</sup>, devendo haver comprometimento por parte dos dois lados da negociação.

Em seguida, tem-se o critério da credibilidade, que faz referência à ameaça crível de detecção da conduta independentemente da leniência. Esse aspecto se relaciona de forma evidente ao requisito da percepção, pelos infratores, de alto risco de detecção pela autoridade proposto por Hammond. Nesse sentido, tem-se que a credibilidade diz respeito à força da autoridade concorrencial enquanto instituição e à percepção que os agentes privados têm dela. Conforme Volpin e Chokesuwartanaskul, além de ser capaz, a autoridade “deve ser vista como capaz de conduzir uma investigação extensa e de formar um arcabouço probatório

---

<sup>38</sup> ATHAYDE, Amanda. **Manual de Acordos de Leniência no Brasil:** teoria e prática — CADE, BC, CVM, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>39</sup> Como será abordado no item 2.4.1 *infra*, a colaboração plena e permanente do proponente é um requisito legal para a celebração de acordos de leniência antitruste no Brasil.

convincente para punir o infrator”<sup>40</sup> (tradução livre), de modo que participantes tenham receio de serem descobertos caso não colaborem. Ainda, os autores pontuam que a interação entre ferramentas proativas e reativas de investigação é um elemento fundamental para fortalecer a credibilidade da autoridade concorrencial e impacta a efetividade dos programas de leniência, fator que será explorado no item 2.3 *infra*.

Quanto à confidencialidade, tem-se que se trata de uma característica comum em programas de leniência de diversas jurisdições. Conforme os autores, a confidencialidade deve ser garantida durante todo o processo; desde a fase de pré-negociação, englobando a investigação que será instaurada a partir da colaboração e, inclusive, um eventual estágio adjudicativo, como em sede de processo judicial. Nesse mesmo sentido, a OCDE pontua que “a confidencialidade é importante para proponentes de leniência, uma vez que informantes podem correr um sério risco de retaliação, bem como de responsabilização em outras jurisdições” (tradução livre) <sup>41</sup>. Ainda, os autores defendem que mecanismos de *whistleblowing* e sistemas de *marker*<sup>42</sup> também exigem um nível análogo de confidencialidade.

No que diz respeito ao critério de cooperação e coordenação entre autoridades, este se relaciona com os cartéis internacionais, situações em que os participantes podem solicitar a leniência nos países que a conduta tiver atingido. A cooperação e a coordenação, então, se tornam necessárias na medida em que permitem a investigação, produção de provas e troca de informações entre as autoridades em tempo hábil, devendo-se evitar a assimetria de informações e eventual disparidade no tratamento do proponente nas respectivas jurisdições. A esse respeito, observa-se na literatura que já houve sugestões quanto ao desenvolvimento de um sistema global e integrado de *markers*, do tipo “*one-stop-shop*”, em que se permitiria a

<sup>40</sup> “(...) and be seen as being capable, of conducting na extensive investigation and gathering compelling evidence to sanction the wrongdoer”. Ver in VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 306. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

<sup>41</sup> “Confidentiality is important to leniency applicants, because informants can run serious risk of retaliation, as well as liability in other jurisdictions.” Ver in ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Fighting Hard Core Cartels: Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes**. Paris: OCDE, 2002. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/fighting-hard-core-cartels\\_9789264174993-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/fighting-hard-core-cartels_9789264174993-en.html)>. Acesso em: 12 maio 2025.

<sup>42</sup> Conforme a pergunta 29 do Guia de Leniência do CADE, o pedido de senha (“*marker*”) “é o ato em que o proponente do Acordo de Leniência entra em contato com a Superintendência-Geral do Cade a fim de comunicar o interesse em propor Acordo de Leniência em relação a uma determinada conduta anticoncorrencial coletiva e, assim, garantir que é o primeiro proponente em relação a essa conduta (...).” Ver in CADE. **Guia: Programa de Leniência antitruste do Cade**. 2016. Disponível em: <[http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia\\_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf](http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2025.

centralização de pedidos de *markers* a mais de uma autoridade concorrencial de forma simultânea<sup>43</sup>, o que parece representar uma forma máxima de interação entre autoridades. Volpin e Chokesuwattanaskul defendem que uma crescente coordenação leva à diminuição de inconsistências entre os programas, o que abre caminho para a unificação dos sistemas de *marker*.

Por fim, os autores pontuam o contexto e a cultura como o sexto critério de verificação. Conforme sua pesquisa, mais do que meramente existir, a lei concorrencial precisa ser compreendida pelos administrados e aplicada pela autoridade, de modo que sua máxima e desejada eficácia é alcançada a partir da “adaptação da leniência ao ecossistema específico de cada jurisdição” (tradução livre). Nesse sentido, Volpin e Chokesuwattanaskul entendem que não há uma política de leniência padronizada que seria eficiente em todas as jurisdições — cada país tem suas particularidades no que tange à economia, estrutura de mercado, ao próprio ordenamento jurídico e ao sistema concorrencial, de modo que as respostas aos incentivos variam. Desenvolver um programa de leniência, então, é uma tarefa complexa, de modo que o programa deve ser cuidadosamente construído a partir da economia local e das condições legais de cada jurisdição. Ainda, é tarefa da autoridade antitruste (e por que não, do Estado como um todo) promover a cultura concorrencial de modo a garantir que a sociedade conheça a lei antitruste e a compreenda, dando-lhe a devida importância e entendendo o seu funcionamento e aplicação.

Portanto, é evidente que os seis critérios dialogam entre si e exercem influência uns sobre os outros — a clareza é um pressuposto para a garantia do compromisso; a credibilidade serve como incentivo para adesão ao programa e também reforça o compromisso; a garantia da confidencialidade impacta a cooperação do proponente; a cooperação e coordenação entre autoridades facilitam as investigações e também aumentam a credibilidade; e todos esses aspectos devem ser moldados conforme o contexto e a cultura de cada jurisdição. Assim, percebe-se que os critérios estabelecidos pelos autores possuem base teórica e são sustentados por evidências empíricas de programas reais em diversas jurisdições, o que torna os “6Cs Criteria” um conjunto de parâmetros sólido e interessante para a verificação de efetividade de programas de leniência antitruste.

---

<sup>43</sup> TALADAY, John M. Time for a Global “One-Stop Shop” for Leniency Markers. In: **Antitrust**, vol. 27, n. 1, 2012. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4053900](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4053900)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

### 2.3. Acordos de leniência e meios de investigação proativos: um necessário equilíbrio

Como mencionado anteriormente, as autoridades concorrenceis detêm um arsenal de meios investigativos variados, fazendo-se necessária a adequada alocação de seus recursos humanos e financeiros, que são limitados, visando à utilização inteligente e à diversidade de instrumentos de investigação. Garantir essa variedade é importante para que casos distintos sejam manejados com ferramentas distintas, de modo a alcançar as melhores soluções e resultados que cada caso demanda.

A leniência, nesse sentido, é apenas um dos meios à disposição da agência na detecção, investigação e condenação de condutas anticompetitivas. Como visto, os acordos de leniência são uma poderosa ferramenta que tem diversos efeitos, e especialmente: a detecção de cartéis já existentes por meio da própria leniência; a cessação de cartéis em atividade, pelo receio de seus membros de serem descobertos; e a dissuasão, tornando a participação em um cartel uma ideia menos atrativa, tendo em vista o risco de um de seus membros reportar a conduta à autoridade.

A esse respeito, no âmbito de uma pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2017 entre seus membros<sup>44</sup>, a maioria dos participantes considera que seus respectivos programas de leniência são seus instrumentos mais eficientes na detecção de cartéis, com 57% (cinquenta e sete por cento) considerando-o como “muito eficiente” e 7% (sete por cento) como “eficiente”.

Tendo isso em mente, em consonância com as ideias de Hammond e de Volpin e Chokesuwattanaskul, a previsão legal de sanções severas aos não colaboradores e a credibilidade da agência se apresentam como elementos indispensáveis ao sucesso e à eficiência de uma política de leniência concorrencial. Para tanto, as autoridades antitruste devem estabelecer um cuidadoso equilíbrio entre os acordos de leniência e os seus meios de investigação proativos.

---

<sup>44</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Review of the Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels - Report by the Secretariat.** OCDE, 2019. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0294#annex-1>>. Acesso em: 19 maio 2025.

Segundo a OCDE<sup>45</sup>, a dependência nos acordos de leniência por parte das autoridades não significa, necessariamente, que outros meios investigativos não são importantes. Na verdade, é plausível considerar que a introdução de uma política de leniência leva as autoridades a mudarem o seu foco de casos não advindos de leniência para os casos advindos de leniência, uma vez que demandam menos recursos (em termos de esforços para detectar as condutas) ou iniciativa proativa. Por outro lado, é importante considerar que uma “hiper dependência” dos acordos de leniência não é um cenário desejável.

Isso porque,

[u]ma vez que a autoridade começa a depender de seu programa de leniência, a eficácia deste último não permanece estável ao longo do tempo e pode, de fato, variar por uma série de razões, principalmente porque o sucesso do programa pode levar as autoridades a desviarem seus recursos limitados de ferramentas de detecção não relacionadas à leniência. (...) Em longo prazo, o sucesso do programa de leniência pode fazer com que mais decisões sobre cartéis sejam baseadas em pedidos de leniência e levar as autoridades a transferir seus recursos limitados para casos de leniência em vez de investir em ferramentas proativas de detecção. No longo prazo, ao reduzir a ameaça de detecção, isso pode afetar os incentivos das empresas para solicitar a leniência (tradução livre)<sup>46</sup>.

Essa possibilidade se justifica a partir da própria interação entre acordos de leniência e meios de investigação independentes. Em pesquisa empírica, Harrington e Chang<sup>47</sup> investigaram se, a longo prazo, programas de leniência resultam em um número menor de solicitações porque aumentam a dissuasão e reduzem as taxas de formação de cartel. Os resultados demonstraram que programas de leniência de fato diminuem as taxas de cartel, se as ferramentas proativas não forem afetadas<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Future of Effective Leniency Programmes:** advancing detection and deterrence of cartels. OCDE, 2023.

<sup>46</sup> “Once the authority starts relying on its leniency programme, the effectiveness of the latter is not stable over time and may in fact vary for a number of reasons, most importantly because the success of the leniency programme may lead to shifting authorities' limited resources away from non-leniency detection tools. (...) On the long term, the success of the leniency programme may result in more cartel decisions being based on leniency applications and prompt authorities to shift their limited resources to leniency cases rather than investing in non-leniency detection tools. Over the long term, by reducing the threat of detection, this may affect firms' incentives to apply for leniency.” Ver in ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Future of Effective Leniency Programmes:** advancing detection and deterrence of cartels. OCDE, 2023, p. 11.

<sup>47</sup> HARRINGTON JR., Joseph E.; CHANG, Myong-Hun. When Can We Expect a Corporate Leniency Program to Result in Fewer Cartels? **The Journal of Law & Economics**, vol. 58, n. 2, maio/2015, p. 417-449. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/10.1086/684041>>. Acesso em: 19 maio 2025.

<sup>48</sup> “As a cartel member will apply for leniency only if it believes that doing so is better than running the risk of being caught and convicted, nonleniency enforcement is integral to inducing firms to apply for leniency. If this probability is low, then few cartel members will use the leniency program, while if the probability is high, then cartel members will race to apply for leniency. The impact of a leniency program is then intrinsically tied to the level of nonleniency enforcement.” Ver in HARRINGTON JR., Joseph E.; CHANG, Myong-Hun. When Can

Isso porque, segundo os autores, ter um programa de leniência em um contexto em que casos advindos de leniência demandam recursos comparáveis aos de não-leniência (e as penalidades são baixas) resulta em maior formação de cartel, uma vez que aumenta o número de casos ativos da autoridade e enfraquece os meios investigativos proativos ao excluir os casos de não-leniência. Seria a hipótese em que o programa de leniência se torna “*bourreau de soi-même*” (vítima do seu próprio sucesso). Assim, de modo a evitar esse cenário, é fundamental que as autoridades concorrentais, ainda que diante de bons resultados no seu programa de leniência, continuem a desenvolver seus meios investigativos proativos. Segundo Volpin e Chokesuattanaskul<sup>49</sup>, existe uma clara interdependência entre o funcionamento global de um sistema de detecção e *enforcement* da lei antitruste e a eficiência do respectivo programa de leniência, de modo que uma boa combinação de meios reativos e proativos de investigação é desejável.

Ainda nesse sentido, conforme destacado por Athayde<sup>50</sup>, os programas de leniência são complementados por outros instrumentos:

Em outras palavras, deve haver uma ameaça crível para a empresa e os indivíduos envolvidos em atividades ilegais de que a conduta ilícita também será descoberta por outros meios. Assim, é importante que as autoridades não contem apenas com os chamados “métodos reativos”, mas também com “métodos proativos” de detecção de ilícitos. (...) Os métodos reativos estão relacionados à identificação de infrações com base em algum evento externo à autoridade investigadora. Esses métodos incluem, por exemplo, o recebimento de denúncias da população em geral e de informantes, as colaborações premiadas, os TCCs [*Termos de Compromisso de Cessação*] e os próprios acordos de leniência. A despeito de sua importância, verifica-se que tais instrumentos possuem algumas limitações, na medida em que mantêm as autoridades numa posição passiva. Nesses termos, torna-se necessária a adoção, também, de métodos proativos, que são aqueles iniciados pelas próprias autoridades investigadoras, não dependendo de um evento externo. Esses métodos geralmente envolvem análises econômicas de mercado, programas de educação e sensibilização sobre a ilegalidade de determinadas condutas, cooperação com outras autoridades nacionais e internacionais de repressão a práticas ilícitas, monitoramento da atividade de alguns *players*, filtros econômicos, dentre outros, a fim de aumentar a probabilidade de detecção de infrações.

Dessa forma, tendo em vista que a decisão de reportar a conduta depende de inúmeros fatores, dentre eles, o risco geral de ser pego e condenado, meios investigativos proativos que

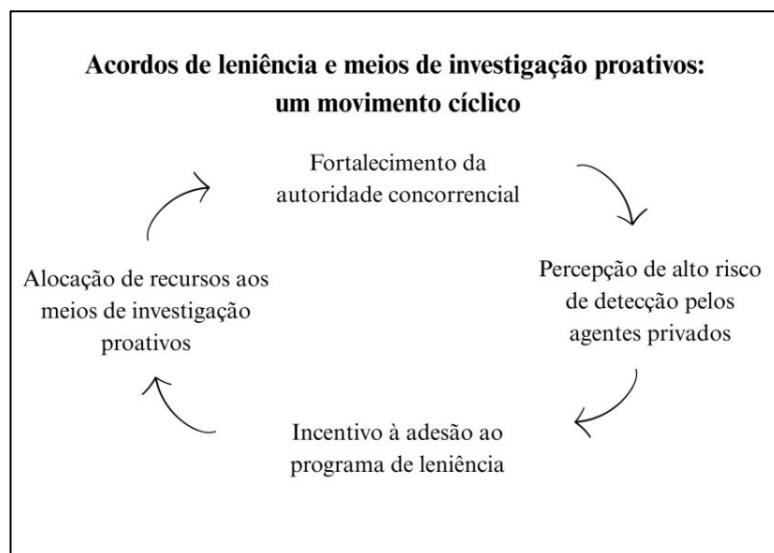
We Expect a Corporate Leniency Program to Result in Fewer Cartels? **The Journal of Law & Economics**, vol. 58, n. 2, maio/2015, p. 419.

<sup>49</sup> VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 297. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

<sup>50</sup> ATHAYDE, Amanda. **Manual de Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática** — CADE, BC, CVM, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 65-66.

sejam eficazes e bem desenvolvidos são fundamentais para aumentar os incentivos para solicitar a leniência<sup>51</sup>. Pode-se dizer, então, que se trata de um movimento cíclico: a existência de mecanismos de investigação eficientes além da leniência fortalecem a autoridade concorrencial enquanto instituição, o que, por sua vez, aumenta o risco de detecção por parte dos agentes privados e reitera, portanto, o incentivo de colaborar por meio de adesão ao programa de leniência. Vejamos:

**Imagen 1: A relação entre acordos de leniência e meios de investigação proativos**



Fonte: elaboração da autora, 2025.

É evidente, portanto, que o desenvolvimento de uma política de leniência antitruste por uma autoridade se insere em um contexto maior que envolve outros meios de investigação que compõem o seu arsenal. Isso porque os diferentes instrumentos investigativos interagem entre si, sendo importante compreender que a equilibrada alocação de recursos entre acordos de leniência e meios proativos é fundamental para o sucesso do programa<sup>52</sup>, de modo que não

<sup>51</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Future of Effective Leniency Programmes: advancing detection and deterrence of cartels.** OCDE, 2023.

<sup>52</sup> Conforme a OCDE, “*Pro-active detection measures should be implemented not only because of their intrinsic detection capabilities, but also because they may produce positive externalities in terms of improving the efficacy of amnesty/leniency programmes. So if pro-active methods are properly designed and implemented, they may allow the agency to detect and subsequently investigate cartels which would otherwise remain stable under a stand-alone amnesty/leniency regime. It should be noted in this regard that the probability of detection plays an important part in the decision of amnesty/leniency applicants to cooperate with the competition agency. It follows that if competition agencies can somehow increase the probability of detecting cartels, they may be able to induce more amnesty/leniency applications. In other words, if competition agencies are able to strike fear of detection into cartelists’ hearts, that may be another reason for conspirators to desist from their activities and to race for amnesty/leniency. Thus, pro-active detection measures may in fact be implemented for the purpose of*

se desenvolva a mencionada “hiper dependência” dos acordos e o consequente desestímulo à adesão. Passa-se, então, à análise das características do programa de leniência antitruste brasileiro.

#### 2.4. Adentrando o programa de leniência antitruste brasileiro

O programa de leniência antitruste foi introduzido no ordenamento brasileiro com a Lei nº 10.149/2000, que alterou a antiga lei de defesa da concorrência, a Lei nº 8.884/94 (artigos 35-B e 35-C), e era disciplinado pelas Portarias nº 4/2006 e 456/2010 do Ministério da Justiça. À época, a autoridade competente para celebrar os acordos de leniência era a União, por meio da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ).

A Lei nº 12.529/2011, por sua vez, modernizou o desenho institucional do CADE, conferindo maior independência funcional e eficiência nas análises<sup>53</sup>, a partir da criação da Superintendência-Geral do CADE (SG/CADE), órgão responsável pela instrução processual, e o Tribunal do CADE, que desempenha a função judicante em instância única na seara administrativa<sup>54</sup>. Assim, a autoridade competente para celebrar acordos de leniência passou a ser o próprio CADE, por intermédio da SG/CADE, conforme o art. 86, *caput*, da Lei nº 12.529/2011. Atualmente, o programa de leniência antitruste brasileiro encontra previsão nos artigos 86 e 87 da Lei nº 12.529/2011 e, no plano infralegal, nos artigos 197 a 211 do Regimento Interno do CADE (RICADE).

Segundo Athayde e Fidelis<sup>55</sup>, o programa de leniência concorrencial brasileiro passou por duas principais fases. A primeira (2000-2011) diz respeito ao estabelecimento do programa, voltando-se especialmente à divulgação de seu funcionamento (*i.e.*, benefícios,

*complementing and reinforcing amnesty/leniency programmes”* Ver in ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels.** OCDE, 2013. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/ex-officio-cartel-investigation\\_4089581e-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/ex-officio-cartel-investigation_4089581e-en.html)>. Acesso em: 26 maio 2025.

<sup>53</sup> SILVEIRA, Paulo Burnier da. **Direito da Concorrência**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

<sup>54</sup> A estrutura do CADE se tornou mais completa, tendo inspiração nos modelos observados nas autoridades concorrenceis europeias, que se caracterizam “pela centralização das atividades de defesa da concorrência no âmbito de uma mesma autoridade administrativa independente, geralmente com repartição das funções de instrução e de julgamento entre dois órgãos também independentes entre si. Com esse desenho institucional, busca-se assegurar, de um lado, celeridade e consistência nas análises, sem comprometer, de outro lado, as garantias de devido processo legal e ampla defesa”. Ver in SILVEIRA, Paulo Burnier da. **Direito da Concorrência**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 5-6.

<sup>55</sup> ATHAYDE, Amanda; FIDELIS, Andressa. Nearly 16 years of the Leniency Program in Brazil: Breakthroughs and challenges in cartel prosecution. **Antitrust Chronicle**, 2016. v. 3. Disponível em: <[https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2016/06/Amanda-Andressa.final\\_.pdf](https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2016/06/Amanda-Andressa.final_.pdf)>. Acesso em: 30 maio 2025.

requisitos, aspectos procedimentais) aos agentes privados. O aspecto central, então, dizia respeito à criação de uma reputação institucional, de modo a promover a confiança dos administrados<sup>56</sup>, com foco em cartéis internacionais<sup>57</sup> (já que o CADE seguia o curso de investigações iniciadas por autoridades de outras jurisdições). A segunda fase (a partir de 2012), por sua vez, teve início com a entrada em vigência da Lei nº 12.529/2011, momento em que o Tribunal passou a aplicar multas mais elevadas nos julgamentos dos Processos Administrativos, reiterando o receio de punições severas<sup>58</sup>.

De acordo com Priscilla Craveiro<sup>59</sup>, é possível caracterizar ainda uma terceira fase, de 2015 em diante, ano em que foi assinado o primeiro acordo de leniência no âmbito da Operação Lava-Jato, período em que o número de acordos aumentou significativamente e versavam, preponderantemente, sobre cartéis em licitações públicas. Ainda, os acordos desse período foram marcados pela presença de poucos signatários que negociaram muitos acordos.

Assim, o aumento de acordos celebrados entre as fases 2 e 3 também é um reflexo de alterações implementadas pela Lei nº 12.529/2011. Além da já citada mudança da autoridade competente para celebrar o acordo, tem-se a possibilidade de que o líder do cartel seja signatário da leniência, antes vedada pela Lei nº 8.884/94. A mudança se deve especialmente (*i*) pela dificuldade em definir o que faz de um membro o efetivo “líder do cartel”; (*ii*) pelo fato de que pode ser mais vantajoso ao CADE ter a possibilidade de fazer acordos com aquele que possuía maior participação na conduta, visto que este pode deter mais provas e informações para comprovar a conduta; (*iii*) pois corrobora o risco de detecção do cartel e (*iv*) porque permite que todos os partícipes tenham a mesma oportunidade de colaborar, garantindo que todos possam se beneficiar a partir da celebração do acordo.

Ainda, importa destacar que a Lei nº 12.529/2011 ampliou os ilícitos penais cobertos pela imunidade concedida ao signatário do acordo: existe a previsão de extensão dos efeitos do acordo a ilícitos criminais “tais como” os da Lei nº 8.137/90 (Lei dos Crimes Contra a Ordem Tributária), da Lei nº 8.666/93 (antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos, revogada pela Lei nº 14.133/2021) e do art. 288 do Código Penal. Houve, então, uma evidente

<sup>56</sup> Em consonância com os “*6Cs criteria*” propostos por Volpin e Chokesuattanaskul, notadamente no que diz respeito ao critério de credibilidade.

<sup>57</sup> FRADE, Eduardo; THOMSON, Diogo; ATHAYDE, Amanda. A evolução dos acordos de leniência e dos TCCs nos 5 anos de vigência da Lei 12.529/2011. In: **Estudos de Direito da Concorrência**. Amanda Athayde (Org.). Belo Horizonte: Editora Expert, 2024, p 583-610.

<sup>58</sup> Em consonância com as ideias de Hammond e de Volpin e Chokesuattanaskul.

<sup>59</sup> CRAVEIRO, Priscilla. Uma régua na leniência antitruste: as taxas de sucesso e de declaração de cumprimento como medidas de efetividade do programa de leniência do CADE. In: **Revista do IBRAC**, nº 1 – 2021, p. 219-245. Disponível em: <<https://revista.ibrac.org.br/index.php/revista/article/view/65>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

escolha por parte do legislador ao tornar o rol exemplificativo, a partir da inserção do termo “tais como”, o que aumenta a atratividade do programa, por aumentar seu espectro de imunidade penal. Ressalte-se que o Regimento Interno do CADE reproduz essa redação no parágrafo único do seu art. 209, com a previsão do rol exemplificativo de extensão dos efeitos a ilícitos penais<sup>60</sup>.

Por fim, pontua-se que a Lei nº 12.529/2011 trouxe outra relevante alteração ao instituto da leniência. Em caso de descumprimento do acordo pelo beneficiário, aplica-se o disposto no seu art. 86, § 12: aquele que descumprir os termos do acordo ficará impedido de celebrar novo acordo de leniência pelo prazo de 3 (três) anos, contado da data de seu julgamento. Esse aspecto fortalece a autoridade do CADE enquanto instituição e lhe confere maior credibilidade<sup>61</sup>, punindo os agentes que descumprirem os acordos firmados<sup>62</sup>.

Ainda, o CADE conta com o Guia do Programa de Leniência Antitruste<sup>63</sup> e o Guia de recomendações probatórias para propostas de acordo de leniência com o Cade<sup>64</sup>, que consistem em documentos elaborados pelo próprio CADE com o objetivo de consolidar as melhores práticas e procedimentos geralmente adotados nos processos de negociação.

#### *2.4.1. Requisitos legais*

Os acordos de leniência funcionam como um incentivo negativo à ação ilícita, devendo ser vistos como elementos adicionais à lógica tradicional da sanção<sup>65</sup>. Nesse sentido, diante da transparência enquanto premissa de um programa de leniência efetivo, a delimitação clara dos requisitos legais para aderir ao programa é de suma importância.

<sup>60</sup> Art. 209. (...) Parágrafo único. Nas duas hipóteses referidas acima, extingue-se automaticamente a punibilidade dos crimes tipificados na Lei nº 8.137, de 27 de novembro de 1990, e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e os tipificados no art. 288 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

<sup>61</sup> Em consonância com o critério da credibilidade inserido nos “6Cs Criteria” de Volpin e Chokesuwanaskul.

<sup>62</sup> BARBOSA, Vitor Jardim Machado; BONO, Luisa Marcelino. Avaliação de Impacto de Política de defesa da concorrência: Programa de Leniência da Comissão Europeia (DG-COMP) e do Cade. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 117-136, 2022. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/981>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

<sup>63</sup> Disponível em: <[https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/Guia-do-Programa-de-Leniencia-do-Cade\\_Vers%C3%A3o\\_Atualizada.pdf](https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/Guia-do-Programa-de-Leniencia-do-Cade_Vers%C3%A3o_Atualizada.pdf)>.

<sup>64</sup> Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/Guia-recomendacoes-probatorias-para-proposta-de-acordo-de-leniencia-com-o-Cade.pdf>>.

<sup>65</sup> GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito Antitruste**. 5 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 282.

Assim, os requisitos encontram-se dispostos nos artigos 86, da LDC, e 198, do RICADE, quais sejam: (i) ser o “primeiro da fila” para reportar a conduta (art. 86, § 1º, I, da LDC); (ii) cessar a participação na conduta reportada/sob investigação (art. 86, § 1º, II, da LDC); (iii) no momento da propositura do acordo, a SG/CADE não disponha de provas suficientes para garantir a condenação do proponente (art. 86, § 1º, III, da LDC); (iv) confessar a participação no ilícito (art. 86, § 1º, IV, da LDC); (v) cooperar plena e permanentemente com a investigação e o Processo Administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitado, a todos os atos processuais, até a decisão final (art. 86, § 1º, IV, da LDC); (vi) da colaboração do proponente, deve ser obtida a identificação dos demais envolvidos, bem como informações e documentos que comprovem a conduta (art. 86, *caput*, I e II, da LDC).

O requisito de ser o primeiro a reportar a conduta é um dos maiores diferenciais do acordo de leniência antitruste: apenas a primeira empresa que procurar o CADE é que poderá receber os benefícios. Por essa razão, a implementação de uma política de leniência concorrencial em uma jurisdição funciona como um fator externo que exerce pressão sobre os membros de acordos de cartel, forçando-os em uma “corrida” para reportar a conduta à autoridade, conforme explicitado no item 2.1 *supra*. Assim, a pessoa jurídica e/ou física manifesta interesse ao CADE em celebrar um acordo de leniência sobre determinada conduta; não havendo “outras pessoas na fila”, receberá um *marker*, documento oficial da autoridade que garante que é o primeiro a reportar a conduta, podendo ser iniciadas as negociações. Para todos os demais participantes que quiserem colaborar, mas que forem retardatários, existe a possibilidade de celebrar um Termo de Compromisso de Cessação (TCC), instrumento que será mais detalhado no item 2.4.3 *infra*.

A cessação de participação na conduta é um requisito exigido desde o momento da propositura do acordo à Superintendência-Geral. A esse respeito, Athayde<sup>66</sup> pondera se é possível que o colaborador, já em processo de negociação, simule a sua permanência nos atos ilícitos, com o objetivo de obter mais informações e documentos comprobatórios, situação que aconteceu na investigação do cartel internacional de lisinas<sup>67</sup>. A autora conclui que a

---

<sup>66</sup> ATHAYDE, Amanda. **Manual de Acordos de Leniência no Brasil:** teoria e prática — CADE, BC, CVM, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>67</sup> No caso, o Federal Bureau of Investigations (FBI) e o Department of Justice (DoJ) acompanham os passos de Mark Wittrache, colaborador da leniência que filmou reuniões e obteve outras provas do ilícito que aumentaram o arcabouço probatório do caso. Ver *in DEPARTMENT OF JUSTICE. Former top adm. executives, japanese executive, indicted in lysine price fixing conspiracy. Press Release*, DoJ, 1996. Disponível em: <[https://www.justice.gov/archive/atr/public/press\\_releases/1996/1030.htm](https://www.justice.gov/archive/atr/public/press_releases/1996/1030.htm)>. Acesso em: 29 maio 2025.

excepcionalíssima possibilidade se daria na hipótese de o colaborador no CADE também colaborar, paralelamente, com investigação criminal junto ao Ministério Público e/ou à Polícia, sendo possível interpretar que “os atos do colaborador do Acordo de Leniência Antitruste não configuraram participação efetiva na conduta, mas sim simulação de participação, o que pressuporia a sua cessação real”<sup>68</sup>, sendo uma excludente de eventual alegação de violação ao requisito.

O art. 86, § 1º, III, da Lei nº 12.529/2011 trata de um requisito para verificar se é possível iniciar a negociação do acordo, que é “a Superintendência-Geral não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física por ocasião da propositura do acordo”, que se trata de uma análise “para dentro”, como pontua Athayde<sup>69</sup>, na medida em que a SG/CADE analisa internamente a robustez do seu próprio arcabouço probatório acerca do proponente, se é que há provas da conduta reportada. Quanto a isso, tem-se que o acordo de leniência pode ser celebrado tanto quando os fatos relatados são inteiramente novos e desconhecidos pelo CADE (hipótese de leniência total) quanto quando já há algum tipo de investigação instaurada (Procedimento Preparatório ou Inquérito Administrativo; hipóteses de leniência total e parcial, respectivamente). Quanto mais avançada a fase processual, menor a janela de oportunidade para negociação e, portanto, menores os benefícios<sup>70</sup>.

A necessidade de confessar o ilícito é, também, uma particularidade dos acordos de leniência, devendo constar por escrito em cláusula própria no termo de acordo<sup>71</sup>. O requisito de cooperar plena e permanentemente, por sua vez, “pressupõe esclarecer e comunicar a autoridade ao longo de toda a instrução processual sobre qualquer informação ou documento relativo à conduta investigada”<sup>72 73</sup>, devendo-se levar em consideração os esforços

<sup>68</sup> ATHAYDE, Amanda. **Manual de Acordos de Leniência no Brasil:** teoria e prática — CADE, BC, CVM, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 89.

<sup>69</sup> ATHAYDE, Amanda. **Manual de Acordos de Leniência no Brasil:** teoria e prática — CADE, BC, CVM, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>70</sup> Considerações acerca das modalidades total e parcial de acordo de leniência antitruste serão tecidas no item 2.4.2 *infra*.

<sup>71</sup> Conforme consta no modelo de acordo de leniência elaborado pelo CADE: “cada Signatário/a confessa ter participado da infração conforme descrito no ‘Histórico da Conduta’.” Ver *in* CADE. **Modelo padrão de Acordo de Leniência.** Disponível em: <[https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/programa-de-leniencia/modelo-de-acordo-e-documentos-relacionados/MODELO\\_Acordo-de-Leniencia.pdf](https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/programa-de-leniencia/modelo-de-acordo-e-documentos-relacionados/MODELO_Acordo-de-Leniencia.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2025

<sup>72</sup> POSSAMAI, Raquel Mazzuco Sant’Ana. **Standards de convencimento para Acordos de Leniência no CADE:** Análise a partir dos acordos firmados para investigação de cartéis em licitações públicas. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2022, p. 129. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/244461?show=full>>. Acesso em: 25 fev. 2025.

empreendidos pelos proponentes para juntar provas e documentos comprobatórios ao longo do processo.

No que diz respeito à identificação dos demais envolvidos, tem-se que consiste em uma obrigação limitada pelo conhecimento do proponente — evidentemente, o proponente da leniência somente pode indicar os participantes de que tem ciência, devendo necessariamente nomeá-los. Ainda, é importante pontuar que se trata de uma obrigação “de meio”, não de resultado. Isso porque não é razoável que o proponente tenha o ônus de garantir a condenação dos outros participantes sob pena de descumprimento do acordo negociado: a condenação depende da análise do acervo probatório (este formado pelos documentos e informações fornecidas pelo proponente e pelas provas constituídas durante a instrução processual) pelo Tribunal, não podendo se exigir que, da leniência, necessariamente, advenha uma condenação.

Essa lógica foi empregada pelo Conselheiro Victor Fernandes no julgamento do Processo Administrativo nº 08700.006377/2016-62, originado a partir de acordo de leniência e que teve como resultado o arquivamento em face dos representados:

Por fim, importante ressaltar que o arquivamento do presente PA por insuficiência probatória não prejudica a análise para homologação do acordo de leniência celebrado com o CADE. Isso porque não cabe imputar ao colaborador uma obrigação de resultado concreto de condenação, mas sim uma obrigação de “meio” de colaborar com as investigações. Caso contrário, a ele estaria sendo imputada uma obrigação que dele não depende diretamente, que é a capacidade de a SG/Cade se articular com outros órgãos de investigação, bem como realizar outras análises.<sup>74</sup>

Ainda, cabe mencionar que esse aspecto está incluso expressamente na Minuta submetida a Consulta Pública do Guia de Leniência do CADE divulgada em 2024<sup>75</sup>, proposta

<sup>73</sup> Em consonância com os “*6Cs Criteria*” de Volpin e Chokesuwattanaskul, notadamente o critério de compromisso de ambos os lados, em que se insere a colaboração total do proponente.

<sup>74</sup> CADE. Processo Administrativo nº 08700.006377/2016-62. Relator: Victor Oliveira Fernandes. Julgado em: 19 mar. 2025. Voto disponível em: <[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddac4o1S3at9ur9dE0qVUU53h8Y04l6HF-q0y4ndRpxLxxWh-cB2Cgyi7w2L12Ai3lyuDuaKVuRPFVJ6pgH2Twna](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddac4o1S3at9ur9dE0qVUU53h8Y04l6HF-q0y4ndRpxLxxWh-cB2Cgyi7w2L12Ai3lyuDuaKVuRPFVJ6pgH2Twna)>.

<sup>75</sup> “Eventual decisão do Tribunal do CADE pelo arquivamento de um Inquérito ou Processo Administrativo em relação às demais empresas envolvidas na conduta reportada por insuficiência de provas nos autos não implica, necessariamente, o descumprimento das obrigações de cooperação da signatária com a Superintendência-Geral do Cade.” Ver *in CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Minuta submetida a Consulta Pública do Guia do Programa de Leniência Antitruste do Cade*. CADE, 2024, p. 41. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/consultapublica-guia-do-programa-de-leniencia-do-cade.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2025.

de redação que vem em consonância com decisões já proferidas pelo CADE, como a supracitada.

Por fim, quanto à necessidade de obtenção de informações e documentos que comprovem a conduta reportada/sob investigação, trata-se de uma análise do que foi fornecido pelo signatário e o que o CADE conseguiu obter como resultado dessa colaboração. É dizer, por exemplo, “a partir do acordo celebrado, foi possível realizar TCCs, buscas e apreensões, estudos econômicos?”, de modo a qualificar o acervo probatório fornecido pelo signatário. Essa lógica indica que esse requisito não é analisado pela SG/CADE no momento da propositura, mas sim, pelo Tribunal do CADE no julgamento do Processo Administrativo.

#### *2.4.2. Benefícios*

Como já mencionado, a celebração de um acordo de leniência se trata de uma “via de mão dupla”, de modo que existem benefícios a ambas as partes: enquanto o agente privado fornece informações, documentos comprobatórios e identifica os demais participantes da conduta, comunicando a existência da infração e fornecendo meios de prova, a autoridade antitruste, enquanto órgão da Administração Pública, concede benefícios de ordem administrativa e/ou criminal ao signatário como “recompensa” pela colaboração. É possível definir os benefícios, então, aos signatários e à autoridade.

Nesse sentido, cumpre inicialmente diferenciar as modalidades de acordo de leniência total e acordo de leniência parcial: a primeira é aplicada aos casos em que os fatos relatados são novos e desconhecidos pela SG/CADE e beneficia o signatário com a extinção da punibilidade da Administração Pública (art. 86, § 4º, I, da Lei nº 12.529/2011 c/c art. 209, I, do RICADE); a segunda é aplicada aos casos em que, embora a SG/CADE tivesse conhecimento prévio da conduta reportada, não dispunha de provas suficientes para assegurar a condenação do proponente e beneficia o signatário com redução de um a dois terços<sup>76</sup> das penas aplicáveis (art. 86, § 4º, II, da Lei nº 12.529/2011 c/c art. 209, II, do RICADE).

---

<sup>76</sup> Raquel Possamai destaca que “o parâmetro para definição do *quantum* de redução aplicável (dentro dos limites de um a dois terços da multa) será considerado a depender da efetividade e relevância das informações, documentos trazidos pela colaboração e da boa-fé do signatário ao longo da instrução processual”. Ver *in* POSSAMAI, Raquel Mazzuco Sant’Ana. **Standards de convencimento para Acordos de Leniência no CADE:** Análise a partir dos acordos firmados para investigação de cartéis em licitações públicas. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-

Ainda no tocante à aplicação da multa reduzida no acordo de leniência parcial, o art. 86, § 5º, da LDC dispõe que a pena sobre a qual incidirá o fator redutor não será superior à menor das penas aplicadas aos demais coautores do ilícito — essa previsão se coaduna com a necessidade de garantir atratividade ao programa de leniência. Afinal, não faria sentido celebrar um acordo de leniência parcial e ter aplicada a si uma multa superior à de algum representado que não cooperou com a autoridade.

Além dos benefícios na seara administrativa, o acordo de leniência antitruste possui efeitos no campo criminal, conforme adiantado no item 2.3 *supra*. A partir da celebração do acordo, observa-se duas repercussões imediatas, quais sejam (*i*) a suspensão do prazo prescricional e (*ii*) a impossibilidade de oferecimento de denúncias com relação ao signatário quanto aos crimes elencados no art. 87, da Lei nº 12.529/2011.

Com o cumprimento do acordo de leniência — entendendo-se cumprido o acordo de leniência a partir da declaração de cumprimento pelo Plenário do Tribunal do CADE quando do julgamento do respectivo Processo Administrativo (art. 86, § 4º, I, da Lei nº 12.529/2011) — ocorre a extinção da punibilidade, de modo automático.

Já no que diz respeito aos benefícios voltados à autoridade, tem-se benefícios para a investigação em si e para a política de defesa da concorrência como um todo. Quanto à investigação, trata-se da materialização de uma das principais vantagens da instituição de programas de leniência: os acordos de leniência fornecem informações e meios de prova “diretos” e “internos” que, de outra forma, seriam de difícil obtenção, facilitando o andamento da investigação<sup>77</sup>. Quanto aos benefícios para a política de defesa da concorrência, tem-se que celebrar acordos de leniência é uma forma de exercício da função repressiva do CADE, aumentando o risco de detecção pelos agentes, em consonância com as ideias de Hammond e Volpin e Chokesuwattanaskul (item 2.1 *supra*; detecção). Ainda, tem impactos na função preventiva do CADE, desestabilizando os cartéis existentes e os que poderiam vir a se formar no futuro (efeito de dissuasão).

---

Graduação em Direito, Florianópolis, 2022, p. 130. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/244461?show=full>>. Acesso em: 25 fev. 2025.

<sup>77</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Fighting Hard Core Cartels:** Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes. Paris: OCDE, 2002. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/fighting-hard-core-cartels\\_9789264174993-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/fighting-hard-core-cartels_9789264174993-en.html)>. Acesso em: 12 maio 2025.

#### *2.4.3. Leniência plus e os Termos de Compromisso de Cessação (TCCs)*

Ainda no que diz respeito aos elementos do programa de leniência antitruste brasileiro, importa destacar a figura da leniência *plus*. Trata-se de possibilidade prevista no art. 86, §§ 7º e 8º da Lei nº 12.529/2011, aplicável às hipóteses em que a pessoa jurídica e/ou física, impossibilitada de celebrar acordo de leniência e com uma investigação já em curso (pois não foi “a primeira da fila” a procurar o CADE), poderá firmar um novo acordo de leniência relacionado a outra conduta de que tenha participado, sendo esta desconhecida pelo CADE. Nesse cenário, o proponente se beneficiará da redução de um terço da penalidade aplicável no processo já existente e, quanto à conduta nova que houver reportado, se beneficiará integralmente da leniência (art. 86, § 8º, da Lei nº 12.529/2011). O “*plus*”, então, se refere justamente à redução de um terço da penalidade aplicável ao processo original, na medida de sua cooperação com as investigações.

Esse instrumento, assim como outros presentes no programa de leniência antitruste brasileiro, tem como finalidade incentivar o maior número possível de adesões, aumentando a atratividade do programa e auxiliando na função repressiva do CADE. A leniência *plus* surge, então, como um instrumento de “alavancagem investigativa”<sup>78</sup>, na medida em que permite o fornecimento de novas informações e meios de prova à autoridade acerca de uma nova conduta.

Não obstante se trate de um instrumento interessante, Gaban e Domingues<sup>79</sup> destacam que, nos casos em que já houve a celebração de acordos de leniência por outro agente, a maioria dos grupos econômicos têm optado não pela leniência *plus*, mas pela celebração de Termo de Compromisso de Cessação (TCC), instrumento negocial previsto no art. 85 da Lei nº 12.529/2011 e que não integra o programa de leniência antitruste, mas que com ele muito se relaciona.

Como mencionado no item 2.3.1 *supra*, o TCC é uma alternativa que pode ser utilizada pelos retardatários da “corrida” estabelecida pela lógica do programa de leniência. Diferentemente do acordo de leniência, disponível apenas ao primeiro agente a reportar a conduta ao CADE, o TCC é um instrumento acessível a todos os demais participantes do

<sup>78</sup> ATHAYDE, Amanda. **Manual de Acordos de Leniência no Brasil:** teoria e prática — CADE, BC, CVM, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 148.

<sup>79</sup> GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito Antitruste.** 5 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 289.

ilícito (art. 85 da Lei nº 12.529/2011), produzindo efeitos administrativos imediatos: com a celebração do TCC, “a Administração abre mão do prosseguimento do processo administrativo (e, pois, da penalização do agente), enquanto estiverem sendo cumpridos os termos do compromisso”<sup>80</sup>. Não há, porém, benefícios imediatos na seara criminal. Ainda, difere do acordo de leniência na medida em que não é um mecanismo de detecção de condutas, pois pressupõe o conhecimento prévio da infração — afinal, a celebração do TCC se dá no bojo de uma investigação já em curso no CADE e se sujeita ao juízo discricionário de conveniência e oportunidade da autoridade (art. 85 da Lei nº 12.529/2011).

Os requisitos para a celebração de TCC diferem dos requisitos do acordo de leniência. Nos casos de acordo, combinação, manipulação ou ajuste entre concorrentes (*e.g.*, cartel), no âmbito da SG/CADE, faz-se necessário (*i*) pagamento de contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) (art. 85, § 1º, III, da Lei nº 12.529/2011 c/c art. 184 do RICADE); (*ii*) reconhecimento de participação na conduta investigada (art. 185 do RICADE); (*iii*) colaboração com a instrução processual (art. 186 do RICADE); (*iv*) obrigação de não praticar a conduta investigada (art. 85 da Lei nº 12.529/2011); e (*v*) fazer constar previsão de multa em caso de descumprimento total ou parcial das obrigações.

Assim, do lado do compromissário, o TCC é um meio (*i*) de abreviação do processo administrativo, visando ao seu posterior arquivamento, e (*ii*) de diminuição da contribuição pecuniária, uma vez que são aplicados descontos<sup>81</sup>. Desse modo, embora a primazia não seja requisito para celebrar TCC, ainda se observa um tipo de “corrida” entre os investigados — nesse caso, para obter maiores descontos.

Do lado da autoridade, o TCC se apresenta como mais um mecanismo da sua função repressiva, bem como meio de obtenção de provas e redução de custos. Assim, embora sejam instrumentos distintos, os TCCs e os acordos de leniência dialogam entre si, podendo se afirmar, inclusive, que a celebração de um acordo de leniência pode ser observada como elemento catalisador para a celebração de TCCs, conforme Craveiro<sup>82</sup>, que entende que a celebração de TCCs é um efeito esperado e benéfico dos acordos de leniência. Ainda segundo

<sup>80</sup> FORGIONI, Paula A. **Os Fundamentos do Antitruste.** 11 ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 154.

<sup>81</sup> A prestação pecuniária do TCC é calculada com base no valor da multa esperada, sobre a qual incide um desconto percentual que varia de acordo com a amplitude e a utilidade da colaboração do compromissário, bem como é levado em consideração o momento de apresentação da proposta (art. 187 do RICADE).

<sup>82</sup> CRAVEIRO, Priscilla. Uma régua na leniência antitruste: as taxas de sucesso e de declaração de cumprimento como medidas de efetividade do programa de leniência do CADE. In: **Revista do IBRAC**, nº 1 – 2021, p. 219-245. Disponível em: <<https://revista.ibrac.org.br/index.php/revista/article/view/65>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

a autora, “acordos [*de leniência*] mais robustos tendem a gerar mais condenações e, como decorrência, também mais Termos de Compromisso de Cessação (TCC)”.

Em pesquisa empírica, Chíxaro<sup>83</sup> chegou a essa mesma conclusão. Analisando 60 processos administrativos instaurados entre 2015 e 2019 para apurar supostos cartéis, o autor constatou que 36 foram decorrentes de acordos de leniência, e que em 31 deles, houve celebração de TCCs, indicando que os TCCs são mais presentes em casos originados por acordos de leniência do que por outros meios, bem como que, entre os processos originados por leniência, há mais casos com TCCs do que sem. É possível concluir, então, que os acordos de leniência criam um ambiente propício para a negociação e celebração de TCCs, de modo que os acordos de leniência e os TCCs se interrelacionam, sendo uma combinação ótima para a repressão a condutas anticompetitivas — o que Athayde e Freitas<sup>84</sup> chamam de “a pipoca com guaraná” no antitruste brasileiro.

---

<sup>83</sup> CHÍXARO, Fernando Henrique Lima Martins. Os Acordos depois do Acordo: Da comparação entre Termos de Cessação Conduta homologados no Cade em processo com e sem Acordos de Leniência, entre de 2015 a 2019. In: BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Coletânea de Artigos em Defesa da Concorrência e Direito Econômico:** Estudos de Caso. Brasília: CADE, 2021, p. 15-32. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/colet%C3%A2nea%20de%20artigos/VOLUME-02.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

<sup>84</sup> ATHAYDE, Amanda; FREITAS, Sarah Roriz de. Pipoca com Guaraná: combinando acordos de leniência com os do tipo *second best*. **Portal Conjur**, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-17/opiniao-combinando-acordos-leniencia-second-best/>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

### 3 PROGRAMAS DE LENIÊNCIA ANTITRUSTE INTERNACIONAIS E A SUA INFLUÊNCIA NO BRASIL

O presente capítulo trará uma breve análise dos programas de leniência concorrencial desenvolvidos nos Estados Unidos e na União Europeia, bem como das influências que seus respectivos procedimentos e instrumentos tiveram na própria política de leniência antitruste brasileira. Análises desse tipo são especialmente interessantes no âmbito do direito concorrencial, tendo em vista que as autoridades antitruste mantêm-se em constante diálogo, com o objetivo de aprimorar suas práticas e meios investigativos, notadamente diante da crescente sofisticação das condutas anticompetitivas e as consequentes dificuldades de detecção dessas práticas. Ainda, tendo sido dois dos “*early adopters*” cujas experiências foram analisadas por Volpin e Chokesuattanaskul no desenvolvimento dos “*6Cs Criteria*”, torna-se relevante a análise dos programas de leniência antitruste dos Estados Unidos e da União Europeia.

#### 3.1. O programa de leniência antitruste estadunidense

Os Estados Unidos foram pioneiros no desenvolvimento de um programa de leniência antitruste. Implementado em 1978, o Programa de Anistia (“*Amnesty Program*”)<sup>85</sup> “dá ao membro de um cartel a oportunidade de evitar penalidades se for o primeiro a reportar a conduta e cooperar plenamente”<sup>86</sup> (tradução livre). Ainda assim, não obstante o seu pioneirismo e a sua importância, o programa era caracterizado pela falta de transparência e clareza, bem como pela imprevisibilidade e pelo alto grau de discricionariedade da autoridade competente, o Departamento de Justiça (*Department of Justice - DoJ*)<sup>87</sup>, de modo que as

<sup>85</sup> “In the United States, the terms corporate immunity, corporate leniency, and corporate amnesty are all synonymous.” Ver in HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective leniency program. In: **International Competition Network – Workshop on Leniency Programs**. Sydney, 2004. U.S. Department of Justice (DoJ), 2009. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/cornerstones-effective-leniency-program>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>86</sup> “[The Amnesty Program] gives a member of a cartel the opportunity to avoid government penalties if it is the first to report the cartel and fully cooperate.” Ver in HARRINGTON JR., Joseph E.; CHANG, Myong-Hun. When Can We Expect a Corporate Leniency Program to Result in Fewer Cartels? **The Journal of Law & Economics**, vol. 58, n. 2, maio/2015, p. 417.

<sup>87</sup> JACOBSEN, Luíza Rocha. O Acordo de Leniência Antitruste como Paradigma para o Combate à Corrupção: as Experiências dos Estados Unidos e do Brasil. In: **Mulheres no Antitruste – Vol. 1**. MACEDO, Agnes et al. (Org.). São Paulo: Editora Singular, 2018, p. 171-184. Disponível em: <[https://www.womeninantitrust.org/\\_files/ugd/0a4ea1\\_579c53c4ba024300851d6348628b612c.pdf](https://www.womeninantitrust.org/_files/ugd/0a4ea1_579c53c4ba024300851d6348628b612c.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2025.

empresas não eram capazes de prever as vantagens eventualmente auferidas ou pior, não era possível vislumbrar se receberiam algum benefício ao final<sup>88</sup>. Assim, as empresas eram tão somente candidatas à leniência, de modo que a concessão da anistia não era automática e dependia, em todos os casos, da ausência de conhecimento prévio por parte da autoridade da infração reportada. Por essas razões, o programa não obteve sucesso, tendo havido pouca procura: até 1993, o DOJ recebeu apenas um pedido de leniência por ano, bem como não detectou nenhum cartel internacional<sup>89</sup>.

Diante desse cenário, o programa foi revisado em 1993, sendo lançada a Política de Leniência Corporativa (“*Corporate Leniency Policy*”). O programa, então, passou a ser formado por duas seções, que correspondem a duas modalidades distintas de acordos, “tipo A” e “tipo B”. O acordo tipo A é aplicável às hipóteses em que não há uma investigação em curso, isto é, aos casos em que o DOJ não possui conhecimento prévio acerca da conduta relatada. Já a possibilidade de celebração do acordo tipo B se apresenta nos casos em que a autoridade já possui conhecimento quanto à infração, havendo uma investigação preexistente<sup>90</sup>. A diferença determinante entre os dois tipos de acordo, então, é a existência ou não de uma investigação em curso na autoridade antitruste.

A partir dessa diferenciação inicial e compreendida qual a modalidade de acordo disponível ao proponente da leniência, este deve cumprir uma série de requisitos legais. Para a celebração do acordo tipo A, além do não conhecimento prévio por parte do DOJ quanto à prática por nenhuma outra fonte, o proponente (*i*) deve reportar a conduta assim que tiver conhecimento dela; (*ii*) deve reportar a infração com integridade e sinceridade, através de uma confissão do ilícito enquanto um ato verdadeiramente corporativo, em oposição a confissões isoladas de diretores, executivos e funcionários; (*iii*) deve cooperar de forma tempestiva, verdadeira e contínua com o DOJ durante as investigações; (*iv*) deve empregar seus melhores esforços para restituir as partes prejudicadas pela conduta, remediar os danos causados e aprimorar seu programa de *compliance*, visando à redução do risco de envolvimento em

<sup>88</sup> MOREIRA, Eduardo Athayde de Souza; PEÑALOZA, Rodrigo. Programas de leniência, corrupção e o papel da Corregedoria da autoridade antitruste. In: **32º Encontro Nacional de Economia**. Brasília, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A091.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2025.

<sup>89</sup> HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective leniency program. In: **International Competition Network – Workshop on Leniency Programs**. Sydney, 2004. U.S. Department of Justice (DOJ), 2009. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/cornerstones-effective-leniency-program>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>90</sup> Conforme a Pergunta 19 do *Frequently Asked Questions About The Antitrust Division’s Leniency Program*. Disponível em: <<https://www.justice.gov/atr/page/file/1490311/dl?inline>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

ilícitos futuros e (v) não pode ter coagido participantes a integrar a conduta e claramente não pode ter sido o líder ou o participante que iniciou a conduta<sup>91</sup>.

A celebração do acordo tipo B, por sua vez, depende do preenchimento de outros requisitos, quais sejam: (i) no momento em que o proponente relata a conduta, o DOJ ainda não disponha de provas que, a critério exclusivo da autoridade, provavelmente resultariam em uma condenação; (ii) o proponente deve reportar a conduta assim que tiver conhecimento dela; (iii) o proponente deve reportar a infração com integridade e sinceridade, através de uma confissão do ilícito enquanto um ato verdadeiramente corporativo, em oposição a confissões isoladas de diretores, executivos e funcionários; (iv) o proponente deve cooperar de forma tempestiva, verdadeira e contínua com o DOJ durante as investigações; (v) o proponente deve empregar seus melhores esforços para restituir as partes prejudicadas pela conduta, remediar os danos causados e aprimorar seu programa de *compliance*, visando à redução do risco de envolvimento em ilícitos futuros; (vi) o proponente não pode ter coagido participantes a integrarem a conduta e claramente não pode ter sido o líder ou o participante que iniciou a conduta e (vii) o proponente deve ser o primeiro a se qualificar para a leniência em relação à conduta reportada e a autoridade deve determinar que conceder-lhe a leniência não seria injusto com os demais<sup>92</sup>.

Como se vê, as diferenças nos requisitos dos acordos tipo A e tipo B remetem à distinção primária entre os dois, qual seja o conhecimento prévio ou não da conduta pela autoridade, de modo que o requisito de insuficiência probatória por parte da autoridade acerca da prática no acordo tipo B reflete bem esse aspecto. Ainda, em se tratando de um juízo exercido pelo próprio DOJ (“a critério exclusivo da autoridade”), o requisito se manifesta enquanto um desdobramento do juízo de conveniência e oportunidade quanto à celebração do acordo, este sempre empreendido pela autoridade antitruste, não pelo proponente. Por essa razão, na hipótese em que esta já dispõe de um acervo probatório suficiente para embasar uma condenação, a celebração do acordo de leniência se tornaria inócuia, uma vez que seria benéficial tão somente ao proponente.

---

<sup>91</sup> DEPARTMENT OF JUSTICE. **Justice Manual. Title 7:** Antitrust. 7-3.300 - Antitrust Division Leniency Policy and Procedures. DOJ, 2022. Disponível em: <<https://www.justice.gov/jm/jm-7-3000-organization-division#7-3.300>>. Acesso em: 26 fev. 2025.

<sup>92</sup> DEPARTMENT OF JUSTICE. **Justice Manual. Title 7:** Antitrust. 7-3.300 - Antitrust Division Leniency Policy and Procedures. DOJ, 2022. Disponível em: <<https://www.justice.gov/jm/jm-7-3000-organization-division#7-3.300>>. Acesso em: 26 fev. 2025.

Percebe-se, então, que a revisão do programa em 1993 teve como foco três aspectos principais: (i) a leniência passou a ser automática nos casos em que não há conhecimento prévio da conduta reportada pelo DoJ, isto é, em que não há investigação em curso e a empresa preenche os requisitos para adesão; (ii) foi desenvolvida uma leniência alternativa, aplicável aos casos em que já há uma investigação em curso (o acordo tipo B); e (iii) no caso dos acordos tipo A, se uma empresa se qualifica para a leniência automática, todos os seus diretores, executivos e funcionários que decidirem cooperar junto à empresa também recebem a leniência automática<sup>93</sup>.

A reforma do programa corporativo foi seguida pelo lançamento, em 1994, da Política de Leniência para Indivíduos (“*Leniency Policy for Individuals*”), voltado a pessoas físicas, que podem se apresentar individual e espontaneamente, ou seja, sem fazer parte da colaboração de alguma pessoa jurídica. Os indivíduos que participam do programa, então, recebem a leniência e a promessa de não persecução pela infração por eles reportada<sup>94</sup>. Para aderir ao programa, os indivíduos precisam cumprir três requisitos: (i) no momento em que o indivíduo relata a conduta, o DoJ não possui conhecimento prévio acerca da prática ilegal por nenhuma outra fonte; (ii) o indivíduo deve cooperar de forma tempestiva, verdadeira e contínua com o DoJ durante as investigações e (iii) o indivíduo não pode ter coagido participantes a integrar a conduta e claramente não pode ter sido o líder ou o participante que iniciou a conduta<sup>95</sup>. Como se vê, diferentemente da leniência corporativa, a leniência individual aplica-se somente aos casos em que o DoJ não possui conhecimento prévio da infração (ou seja, não há acordos tipo A e tipo B para pessoas físicas, mas sim, apenas um tipo de leniência).

Ainda, conforme destacado por Hammond, embora os números do programa de leniência de indivíduos não sejam equivalentes aos números do programa de leniência corporativo, a mera existência do programa de indivíduos ajuda a prevenir que as empresas escondam suas práticas ilegais. Isso porque “o verdadeiro valor e medida do Programa de

<sup>93</sup> SPRATLING, Gary R. Making Companies an Offer They Shouldn't Refuse. In: **Bar Association of the District of Columbia's 35th Annual Symposium on Associations and Antitrust**. Washington D.C., 1999. U.S. Departament of Justice (DoJ), 2009. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/making-companies-offer-they-shouldnt-refuse-antitrust-divisions-corporate-lenency-policy>>. Acesso em: 01 jun. 2025.

<sup>94</sup> HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective leniency program. In: **International Competition Network – Workshop on Leniency Programs**. Sydney, 2004. U.S. Departament of Justice (DoJ), 2009. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/cornerstones-effective-lenency-program>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>95</sup> DEPARTMENT OF JUSTICE. **Leniency Policy For Individuals**. DoJ, 1994. Disponível em: <<https://www.justice.gov/atr/leniency-policy-individuals>>. Acesso em: 02 jun. 2025.

Leniência para Indivíduos não está no número de propostas individuais que recebemos, mas no número de propostas de empresas que ele gera”<sup>96</sup> (tradução livre). Isto é, a previsão de um programa voltado apenas às pessoas físicas serve como incentivo para que as empresas reportem a conduta, ao estabelecer o receio de que seus executivos o façam primeiro — trate-se de uma manifestação da lógica do dilema do prisioneiro exposta no item 2.1 *supra*. Assim, além de uma corrida entre as empresas, estabelece-se também uma corrida entre pessoas físicas e jurídicas para reportar a conduta à autoridade.

No tocante às reformas ao programa de leniência concorrencial dos EUA, cabe destacar o *Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act* (ACPERA), lei federal de 2004 que buscou ampliar os incentivos à adesão à anistia antitruste e, consequentemente, corroborar a função repressiva da autoridade. Para isso, o ACPERA trouxe como principal ponto a limitação da responsabilidade civil das empresas proponentes da leniência: antes de sua promulgação, todas as empresas participantes da conduta (inclusive as alcançadas pela leniência) se sujeitavam à responsabilidade solidária pelos danos causados pela prática ilegal<sup>97</sup> (sujeitos, inclusive, ao pagamento de *treble damages*, isto é, três vezes o valor dos danos efetivamente causados), um incentivo negativo à adesão ao programa. Com o ACPERA, a potencialidade de responsabilidade civil foi reduzida aos signatários da leniência, se estes apresentarem “cooperação satisfatória”<sup>98</sup> para com os demandantes das ações civis.

Já no âmbito criminal, o ACPERA aumentou a pena máxima para pessoas jurídicas de US\$ 10 milhões para US\$ 100 milhões, aumentou a pena máxima de prisão para pessoas físicas de três para dez anos e aumentou a pena máxima para pessoas físicas de US\$ 350 mil para US\$ 1 milhão. Essas mudanças remetem ao pilar de punições severas prescrito por Scott Hammond, servindo como incentivo à adesão e reforçando a autoridade da Divisão Antitruste.

<sup>96</sup> “The real value and measure of the Individual Leniency Program is not in the number of individual applications we receive, but in the number of corporate applications it generates.” Ver in HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective leniency program. In: **International Competition Network – Workshop on Leniency Programs**. Sydney, 2004. U.S. Departament of Justice (DoJ), 2009. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/cornerstones-effective-leniency-program>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>97</sup> Nesse sentido, “a potential applicant into the Antitrust Division’s successful leniency program faced a Hobson’s choice: apply for amnesty but then watch as the civil damage exposure from the plethora of follow-on civil class actions dwarfed the avoided criminal penalty”. Ver in MANNING, Amy B. Eight Years Later, “Satisfactory Cooperation” Lacks a “Satisfactory” Definition. **American Bar Association Section of Antitrust Law and The Internation Bar Association 2012 International Cartel Workshop**. Vancouver, 2012. Disponível em: <<https://media.mcguirewoods.com/publications/2012/ACPERA-Eight-Years-Later.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

<sup>98</sup> Embora não seja o foco do presente capítulo, pontua-se que o conceito de “cooperação satisfatória” já foi questionado diversas vezes na literatura e considerado excessivamente genérico, de modo que alguns acadêmicos consideram que a ausência de critérios objetivos para se considerar satisfatória a referida cooperação acaba por impedir a aplicabilidade pretendida do instituto.

Em 2020, o ACPERA foi estendido permanentemente e se tornou definitivo nos Estados Unidos<sup>99</sup>.

Além do programa de leniência, o ordenamento estadunidense prevê instrumentos negociais alternativos, cujos celebrantes são justamente os investigados que “perderam a corrida” da leniência: são os *plea agreements*. Nesse caso, já havendo uma investigação em curso, os investigados podem firmar acordos com a autoridade, em que confessam a participação no ilícito e obtêm descontos na multa a ser paga.

Assim, é possível observar duas distinções principais entre os acordos de leniência e os *plea agreements*: (*i*) em relação à possibilidade de celebração do acordo, tem-se que o acordo de leniência pode ser celebrado em situações que a autoridade tem ou não conhecimento da prática (tipo A e tipo B, devendo ser cumpridos os respectivos requisitos), enquanto o *plea agreement* pressupõe o conhecimento da conduta pelo DoJ, vez que se dá no âmbito de uma investigação; (*ii*) em relação à prestação pecuniária, tem-se que o acordo de leniência livra completamente o signatário do pagamento de qualquer multa, enquanto o *plea agreement* fornece descontos no valor de uma multa a ser paga.

O ponto (*ii*) remete ao que Athayde e Freitas<sup>100</sup> afirmam acerca dos instrumentos negociais do antitruste brasileiro, os acordos de leniência e os TCCs: os TCCs (que lembram os *plea agreements*) são acordos do tipo *second best*, “já que concedem benefícios significativamente inferiores aos seus compromissários, justamente com a finalidade de manter a atratividade do primeiro que procura a autoridade antitruste”. Comparativamente, é possível afirmar que os *plea agreements* são, também, do tipo *second best* e, de forma semelhante ao que foi afirmado no item 2.4.3 *supra* acerca da interação entre acordos de leniência e TCCs, os *plea agreements* interagem com os acordos de leniência e fortalecem a função repressiva da autoridade estadunidense.

Como se vê, a estrutura do programa de leniência antitruste dos EUA guarda similaridades com o programa de leniência antitruste brasileiro explorado no Capítulo 2 *supra*.

<sup>99</sup> Department Of Justice Applauds President Trump’s Authorization Of The Antitrust Criminal Penalty Enhancement And Reform Permanent Extension Act. **Department Of Justice Press Release Number 20-1040**. DoJ, 01 out. 2020. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/opa/pr/department-justice-applauds-president-trump-s-authorization-antitrust-criminal-penalty>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

<sup>100</sup> ATHAYDE, Amanda; FREITAS, Sarah Roriz de. Pipoca com Guaraná: combinando acordos de leniência com os do tipo *second best*. **Portal Conjur**, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-17/opiniao-combinando-acordos-leniencia-second-best>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

Nos EUA, tem-se a previsão dos acordos tipo A e B; no Brasil, tem-se a possibilidade de celebrar acordos de leniência totais ou parciais — em ambas as jurisdições, a diferença determinante é o conhecimento prévio ou não, por parte da autoridade competente, da conduta reportada. Ainda, ambos os programas de leniência estabelecem uma lógica de “corrida” não apenas entre as empresas participantes de condutas anticoncorrenciais, mas também entre as empresas e as pessoas físicas<sup>101</sup>, tendo em vista a possibilidade de celebração de acordos de leniência diretamente com indivíduos, sem o envolvimento ou participação das respectivas empresas na negociação. Por fim, ambos os programas preveem instrumentos negociais alternativos à leniência, voltados aos participantes da conduta que não foram “os primeiros a chegarem” e, portanto, não se candidataram à leniência: nos EUA, têm-se os *plea agreements*; no Brasil, têm-se os Termos de Compromisso de Cessação (TCCs).

### 3.2. O programa de leniência antitruste da Comissão Europeia

Como dito, os Estados Unidos foram pioneiros no desenvolvimento e implementação de uma política de leniência concorrencial. Notadamente após a sua reforma em 1993 e o consequente sucesso observado a partir dos resultados alcançados, o programa gerou interesse e chamou atenção dos demais países e jurisdições ao redor do mundo<sup>102</sup>. Seguindo esse movimento, a Direção-Geral da Comissão Europeia (DG-COMP) instituiu o seu próprio programa de leniência antitruste em 1996, a partir da “*Commission Notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases*”<sup>103</sup>, oferecendo imunidade total ou redução das multas para as pessoas jurídicas que reportassem condutas e cooperassem com as investigações. Aqui cabe ressaltar que a Comissão Europeia utiliza o termo “imunidade” apenas para se referir à leniência total, enquanto a concessão de descontos é referida a partir de “reduções de multas”.

Diferentemente do modelo estadunidense, que concede a leniência automática somente ao “primeiro da fila”, a *Leniency Notice* de 1996 seguiu uma abordagem de

<sup>101</sup> ATHAYDE, Amanda. **Manual de Acordos de Leniência no Brasil:** teoria e prática — CADE, BC, CVM, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 85.

<sup>102</sup> HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective leniency program. In: **International Competition Network – Workshop on Leniency Programs**. Sydney, 2004. U.S. Departament of Justice (DoJ), 2009. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/cornerstones-effective-leniency-program>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>103</sup> EUROPEAN COMMISSION. Commission Notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases. **Official Journal C** 207, 18 jun. 1996, p. 4-6. EC, 1996. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996Y0718\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996Y0718(01))>. Acesso em: 20 maio 2025.

escalonamento de multas<sup>104</sup>: a primeira empresa a se apresentar à autoridade, reportando a conduta e contribuindo com as investigações, teria maiores benefícios, mas isso não impediria que outros participantes da conduta também buscassem a autoridade para contribuir. Entretanto, essa primeira versão do programa não foi muito efetiva em provocar delações espontâneas, vez que as reduções nas multas eram incertas e discricionárias: entre 1996 e 2002, a Comissão recebeu apenas 16 propostas, das quais somente três resultaram na concessão da imunidade total<sup>105</sup>.

Desse modo, o programa foi reformado em 2002<sup>106</sup>, buscando a ampliação da transparência e da previsibilidade aos proponentes, bem como a oferta de maiores garantias nas condições de reduções das multas. Assim, passou-se a conceder a imunidade automática ao primeiro que buscasse a Comissão, caso prenchesse todos os requisitos legais — diferentemente da *Leniency Notice* de 1996, que não outorgava automaticamente a imunidade ao primeiro da fila, mas sim, concedia um desconto de, pelo menos, 75% do montante da multa que lhe seria aplicável, podendo chegar aos 100% (o que dependia da discricionariedade da autoridade).

Ainda, a reforma trouxe mudanças nos percentuais de descontos: os *latecomers* (*i.e.*, aqueles que não foram os primeiros da fila da leniência) se beneficiam de descontos de 30% a 50% (primeiro *latecomer*), 20% a 30% (segundo *latecomer*) e até 20% (demais *latecomers*). A concessão desses descontos pode acontecer, inclusive, após o início das investigações, desde que os proponentes:

- (i) ofereçam provas contundentes acerca da existência do cartel;
  - (ii) aceitem cooperar com o órgão antitruste de forma irrestrita;
  - (iii) abandonem, definitivamente, as antigas condutas ilícitas;
  - (iv) não tenham forçado a participação de quaisquer empresas no cartel.
- A anistia total, nos casos em que a investigação já tenha sido iniciada, somente será possível se a empresa for a primeira a cooperar com as autoridades antitruste, a fim de delatar evidências suficientes do cartel<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> RAMOS, José Maria; GONÇALVES, Oksandro. O Acordo de Leniência como Instrumento de Tutela da Defesa da Concorrência no Brasil. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, v. 1, n. 8, p. 42–65, 2016. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3476>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

<sup>105</sup> SPAGNOLO, Giancarlo. Leniency and Whistleblowers in Antitrust. In: BUCCIROSSI, Paolo (Org.). **Handbook of Antitrust Economics**. Cambridge: MIT Press, 2008, p. 259-304. Disponível em: <<https://www.learlab.com/conference2005/documents/spagnolo.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

<sup>106</sup> EUROPEAN COMMISSION. Comission Notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases. **Official Journal C** 45, 19 fev. 2002, p. 3-5. EC, 2002. Disponível em: <<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:045:0003:0005:EN:PDF>>. Acesso em: 20 maio 2025.

<sup>107</sup> RODAS *apud* RAMOS, José Maria; GONÇALVES, Oksandro. O Acordo de Leniência como Instrumento de Tutela da Defesa da Concorrência no Brasil. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, v. 1, n. 8, p. 42–65, 2016. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3476>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

A diferença na procura pela leniência foi visível: em comparação com as 16 propostas recebidas antes da reforma, a Comissão recebeu mais de 20 propostas apenas entre 2002 e 2003. Essa escalada na demanda, inclusive, levou a uma reorganização interna da DG-COMP em 2004, sem a qual não teria tido condições de gerir os casos de cartel sendo reportados por meio da leniência<sup>108</sup>.

Em 2006, o programa foi novamente reformado, a partir da “*Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases*”<sup>109</sup>, instrumento que atualmente rege a política de leniência concorrencial da União Europeia. A *Leniency Notice* de 2006 cobre “acordos secretos e práticas concertadas, as quais são consideradas restrições *hardcore* entre competidores” (tradução livre)<sup>110</sup>, mas não abrange restrições verticais. Ainda, o próprio documento conta com uma espécie de “exposição de motivos” em sua introdução, em que a autoridade europeia descreve a importância da leniência enquanto ferramenta investigativa e repressiva e a consequente possibilidade de recompensar os colaboradores:

Pela sua própria natureza, cartéis secretos são comumente difíceis de detectar e investigar sem a cooperação de participantes ou indivíduos relacionados a eles. Desse modo, a Comissão considera que é do interesse da Comunidade recompensar colaboradores envolvidos nesse tipo de prática ilegal e que estão dispostos a encerrarem suas participações e colaborarem com a investigação, independentemente dos demais participantes do cartel. (...) A Comissão considera que a colaboração de um participante na detecção da existência de um cartel possui valor intrínseco. Uma contribuição decisiva à abertura de uma investigação ou à constatação da prática de uma infração pode justificar a concessão de imunidade de qualquer penalidade ao colaborador em questão, sob a condição de que outros requisitos adicionais sejam preenchidos (tradução livre)<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> SPAGNOLO, Giancarlo. Leniency and Whistleblowers in Antitrust. In: BUCCIROSSI, Paolo (Org.). **Handbook of Antitrust Economics**. Cambridge: MIT Press, 2008, p. 259-304. Disponível em: <<https://www.learlab.com/conference2005/documents/spagnolo.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

<sup>109</sup> EUROPEAN COMMISSION. **Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases**. EC, 2006. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC\\_2006\\_298\\_R\\_0017\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2006_298_R_0017_01)>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>110</sup> “The Leniency Notice covers secret agreements and concerted practices which are considered hardcore restrictions between competitors”. Ver in EUROPEAN COMMISSION. Leniency. **Competition Policy – Antitrust and Cartels**. Disponível em: <[https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/leniency\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/leniency_en)>. Acesso em: 28 fev. 2025.

<sup>111</sup> “By their very nature, secret cartels are often difficult to detect and investigate without the cooperation of undertakings or individuals implicated in them. Therefore, the Commission considers that it is in the Community interest to reward undertakings involved in this type of illegal practices which are willing to put an end to their participation and co-operate in the Commission's investigation, independently of the rest of the undertakings involved in the cartel. (...) The Commission considers that the collaboration of an undertaking in the detection of the existence of a cartel has an intrinsic value. A decisive contribution to the opening of an investigation or to the finding of an infringement may justify the granting of immunity from any fine to the undertaking in question, on condition that certain additional requirements are fulfilled.” Ver in EUROPEAN COMMISSION. **Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases**. EC, 2006. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC\\_2006\\_298\\_R\\_0017\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2006_298_R_0017_01)>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Em linha com a *Leniency Notice* de 2002, a reforma de 2006 manteve a previsão de imunidade total ao primeiro que reportar a conduta e fornecer informações e provas que, para a Comissão, possibilitarão (*i*) a realização de uma inspeção direcionada ao suposto cartel ou (*ii*) a descoberta de um descumprimento do Artigo 81 EC<sup>112</sup> em relação ao suposto cartel. Assim, cabe ao proponente à imunidade total fornecer descrições detalhadas acerca do suposto cartel (*e.g.*, o produto ou serviço afetado, o escopo geográfico, a duração da conduta, etc) e seus participantes (inclusive aqueles envolvidos em seu nome).

Assim, para se qualificar à leniência, o proponente: (*i*) deve cooperar genuína e completamente, de forma contínua e célere desde o momento em que submete sua proposta pelo procedimento administrativo da Comissão; (*ii*) deve encerrar seu envolvimento no cartel imediatamente após a aplicação ao programa, exceto ao que seria, na visão da Comissão, razoavelmente necessário para preservar a integridade das investigações; (*iii*) não pode ter destruído, falsificado ou escondido provas do cartel, assim como não pode ter compartilhado o fato de ter aplicado ao programa ou qualquer conteúdo da sua proposta, exceto para outras autoridades concorrenenciais e, em relação aos proponentes da imunidade total, (*iv*) não pode ter coagido outros participantes a integrarem ou permanecerem na conduta.

Como se vê, a *Leniency Notice* prevê hipóteses de reduções de multa, situações em que os potenciais proponentes não preenchem todos os requisitos, mas que, ainda assim, podem se qualificar para terem suas multas reduzidas — contanto que fornecam à Comissão provas com “valor agregado significativo” (“*significant added value*”). Conforme o ponto 23 do instrumento, o referido “valor agregado” faz referência “ao grau em que as provas fornecidas reforçam, por sua própria natureza e/ou seu nível de detalhamento, a capacidade da Comissão de provar o suposto cartel” (tradução livre)<sup>113</sup>.

Nesse sentido, a valoração dessas provas leva em consideração, por exemplo, se são contemporâneas aos fatos relatados ou se foram produzidas posteriormente, ou se são provas diretas ou indiretas (*i.e.*, se necessitam de outros meios de prova para corroboração ou se demonstram, por si só, a prática ilegal). Percebe-se que, embora o exame das provas fornecidas seja um exercício de cunho discricionário da DG-COMP, a própria *Leniency Notice* traz elementos abalizadores que proporcionam maior clareza e transparência aos potenciais proponentes, fator de suma importância na decisão entre reportar ou não a conduta.

<sup>112</sup> Artigo do Tratado da Comunidade Europeia referente às práticas contrárias ao mercado comum europeu, tais como a fixação de preços.

<sup>113</sup> “(...) refers to the extent to which the evidence provided strengthens, by its very nature and/or its level of detail, the Commission's ability to prove the alleged cartel”. Ver in EUROPEAN COMMISSION. **Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases**. EC, 2006. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC\\_2006\\_298\\_R\\_0017\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2006_298_R_0017_01)>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Ainda em consonância com a *Leniency Notice* de 2002, o instrumento de 2006 manteve as faixas de percentuais de desconto, mas agora com a previsão do requisito do valor agregado significativo. Assim, tem-se: (i) o primeiro a fornecer valor agregado significativo terá um desconto de 30 a 50%; (ii) o segundo terá um desconto de 20 a 30% e (iii) os demais terão um desconto de até 20%.

Além disso, no que diz respeito ao procedimento, o programa de leniência europeu possui uma particularidade interessante: é possível descobrir se a imunidade encontra-se disponível acerca de uma determinada conduta antes de submeter uma proposta, isto é, antes de formalmente buscar a autoridade para reportar a conduta e receber o respectivo *marker*. Nesse sentido, tem-se que é possível que os representantes legais do proponente potencial contatem a DG-COMP, de modo a estabelecer se a imunidade para o determinado cartel em que o proponente potencial está envolvido encontra-se disponível, de modo que é necessário revelar o produto objeto do cartel, mas não a identidade do proponente potencial. Assim, não obstante o *Leniency Officer*<sup>114</sup> nem sempre esteja em posição de fornecer uma resposta definitiva, o referido representante legal deve se comprometer, em nome de seu cliente, a submeter uma proposta caso a imunidade esteja disponível<sup>115</sup>.

Na hipótese em que a empresa submete uma proposta para se qualificar à imunidade sem antes contatar a DG-COMP e, no fim das contas, a imunidade não está disponível, este tem a opção de retirar as provas fornecidas ou solicitar que a Comissão considere sua proposta como uma proposta para redução de multas.

Ainda, importa destacar que, diferentemente do que se observa no Brasil e nos Estados Unidos, a Comissão Europeia não conta com um programa de leniência voltado a indivíduos, tendo em vista que o direito antitruste europeu atua no âmbito administrativo e sancionador contra empresas. Não havendo a previsão e a aplicação de sanções penais no campo do direito da concorrência, reduz-se a necessidade de um programa de leniência para pessoas físicas. Não obstante, tem-se a previsão de uma proteção legal contra processos criminais para

---

<sup>114</sup> É o primeiro ponto de contato na Direção de Cartéis da DG-COMP para qualquer proponente potencial à leniência. O *Leniency Officer* pode fornecer aconselhamento informal, informações acerca do processo de leniência e entrar em contato com possíveis proponentes ou seus representantes legais para discutir possível propostas em um modelo “*no names*”, isto é, sem o fornecimento de suas respectivas identidades. Ver *in EUROPEAN COMMISSION. Frequently Asked Questions (FAQs) on Leniency*. EU, 2022. Disponível em: <[https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-10/leniency\\_FAQs\\_2.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-10/leniency_FAQs_2.pdf)>. Acesso em 30 mar. 2025.

<sup>115</sup> Conforme a Pergunta 7 do guia de perguntas frequentes sobre leniência da Comissão Europeia. Ver *in EUROPEAN COMMISSION. Frequently Asked Questions (FAQs) on Leniency*. EU, 2022. Disponível em: <[https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-10/leniency\\_FAQs\\_2.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-10/leniency_FAQs_2.pdf)>. Acesso em 30 mar. 2025.

funcionários de empresas signatárias da leniência, constante na Diretiva REC+<sup>116</sup>, que exige que os Estados-Membros assegurem imunidade aos trabalhadores das empresas requerentes em relação às autoridades nacionais da concorrência e da Comissão contra ações penais e sanções a indivíduos.

Além dos acordos de leniência, a legislação antitruste europeia conta com outras duas modalidades de acordo, os *settlements* e os *commitments* (“compromissos”). Os *settlements*<sup>117</sup> se apresentam como uma ferramenta para abreviar investigações de cartéis (somente em casos de cartel), de modo que a empresa deve admitir a participação na prática anticompetitiva e chegar a um “denominador comum” com a Comissão acerca dos fatos e da qualificação legal da conduta<sup>118</sup>. Assim, a autoridade se beneficia com um processo administrativo mais curto e célere, permitindo um funcionamento mais eficiente e diminuindo o número de recursos ao Tribunal. Ainda, importa destacar que os investigados não possuem a prerrogativa de firmar o *settlement*, mas sim, se submetem ao juízo discricionário da DG-COMP, que pode explorar essa possibilidade e considerar se a celebração do acordo se adequa ao caso concreto. Nesse sentido, tem-se que a principal distinção entre os *settlements* e os acordos de leniência reside na finalidade de cada um: enquanto os acordos de leniência são instrumentos para reunir provas, os *settlements* são mecanismos procedimentais de eficiência processual.

Os *commitments*, por sua vez, têm previsão no Artigo 9º do Regulamento nº 1/2003 da Comissão Europeia<sup>119</sup> e consistem em propostas voluntárias feitas por empresas investigadas para sanar preocupações identificadas pela Comissão. Assim, a partir de decisão da Comissão, o acordo se torna vinculante às partes e cessa a conduta. Os *commitments*, então, servem para que as empresas compromissárias cessem a prática e assumam compromissos capazes de remediar as preocupações concorrenciais da DG-COMP. Diferentemente dos *settlements*, os

---

<sup>116</sup> EUROPEAN COMMISSION. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competências para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno. Bruxelas: Comissão Europeia, 2017. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0142&from=PT>>. Acesso em: 08 jul. 2025.

<sup>117</sup> EUROPEAN COMMISSION. Commission Notice on the conduct of settlement procedures in view of the adoption of Decisions pursuant to Article 7 and Article 23 of Council Regulation (EC) No 1/2003 in cartel cases. **Official Journal C 167**, 02 jun. 2008, p. 1-6. EC, 2008. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008XC0702%2801%29>>. Acesso em: 10 jul. 2025.

<sup>118</sup> EUROPEAN COMMISSION. **Cartel Cases Settlement Procedure**. Disponível em: <[https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/procedures/settlement\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/procedures/settlement_en)>. Acesso em 01 jul. 2025.

<sup>119</sup> EUROPEAN COMMISSION. Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado. **Jornal Oficial nº L001**, 04 jan. 2004. EC, 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex:32003R0001>>. Acesso em: 10 jul. 2025.

*commitments* não exigem a confissão da infração ou outros tipos de reconhecimento de participação na conduta, assim como podem ser utilizados em casos que não sejam de cartéis.

Por fim, cumpre destacar que aspectos como a ausência de reflexos na responsabilidade penal e a inexistência de um programa de leniência voltado a pessoas físicas se relacionam com a própria natureza da União Europeia — não se trata de um Estado soberano, de modo que guardará, necessariamente, distinções em relação a programas de leniência de países, como o brasileiro e o estadunidense aqui abordados. Não obstante, o estudo do seu programa e de suas características permite o aprofundamento da análise que se busca no presente trabalho e, conforme afirmado, a União Europeia foi um dos *early adopters* no que se refere à implementação de um programa de leniência concorrencial, tendo sido a sua experiência examinada por Volpin e Chokesuattanaskul no desenvolvimento dos “*6Cs Criteria*”, tratando-se de um relevante referencial ao presente estudo.

## **4 UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE LENIÊNCIA ANTITRUSTE BRASILEIRO A PARTIR DA VERIFICAÇÃO DOS “6Cs CRITERIA”**

O presente capítulo será uma análise do arcabouço legal e infralegal que compõe o programa de leniência antitruste brasileiro, bem como de outros mecanismos do CADE que se relacionam com a leniência, utilizando como marco teórico os “*6Cs Criteria*” propostos por Volpin e Chokesuwwattanaskul. O capítulo, então, será dividido nos seis critérios, quais sejam (*i*) clareza, (*ii*) compromisso, (*iii*) credibilidade, (*iv*) confidencialidade, (*v*) cooperação e coordenação e (*vi*) contexto e cultura. A partir desse recorte, serão examinados os dispositivos da Lei nº 12.529/2011, do Regimento Interno do CADE (RICADE) e dos Guias do CADE a respeito da leniência, quais sejam o Guia do Programa de Leniência Antitruste do CADE e o Guia de recomendações probatórias para propostas de acordo de leniência com o CADE, além de outros mecanismos utilizados pela autoridade que impactam o programa. Busca-se, então, analisar o programa de leniência concorrencial brasileiro a partir do *checklist* proposto, de modo a avaliar sua efetividade.

### **4.1. Clareza**

A clareza é o primeiro critério apresentado pelos autores e não é por acaso. Garantir clareza e transparência acerca do funcionamento e das regras de um programa de leniência é um pressuposto lógico para a consecução dos seus objetivos, sendo esse um elemento chave no momento em que a pessoa física ou jurídica se depara com a decisão de reportar ou não a conduta à autoridade. A esse respeito, como afirmado acerca dos programas estadunidense e europeu, a falta de transparência acerca de suas regras foi um dos principais fatores que levaram à baixa adesão aos respectivos programas em suas fases iniciais, justamente porque os potenciais proponentes não eram capazes de prever o resultado da possível colaboração. A clareza dos procedimentos, então, é um critério relevante e de ordem primária na análise de efetividade de um programa de leniência antitruste.

A Lei nº 12.529/2011 é a base do programa de leniência antitruste brasileiro, vez que lhe confere fundamento legal e delinea seus requisitos, benefícios e principais características. Amparado pelos artigos 86 e 87, vê-se que a legislação é transparente quanto aos requisitos necessários para aderir ao programa (item 2.4.1 *supra*), bem como em relação às informações

que devem ser fornecidas pelo proponente (identificação dos participantes e documentos e informações comprobatórias).

As regras quanto à concessão dos benefícios são claras, de modo que o potencial proponente consegue visualizar, com considerável grau de previsibilidade<sup>120</sup>, o que lhe aguarda ao final da negociação caso coopere plenamente e cumpra o acordo, conforme o art. 86, *caput* e § 4º, I e II, que preveem a extinção da punibilidade da Administração Pública ou a redução de um a dois terços das penas aplicáveis. Ainda, o art. 87 e seu parágrafo único também são transparentes quanto à extensão dos efeitos da leniência à seara penal, com a devida enumeração dos tipos penais acobertados pela leniência. A linguagem utilizada é clara e objetiva, o que confere transparência e previsibilidade, bem como facilidade na compreensão.

O RICADE, por sua vez, reproduz alguns dispositivos da lei, com igual grau de clareza no que tange aos requisitos necessários para aderir ao programa e à concessão dos benefícios supracitados. Prevê, também, outras disposições com maior detalhamento, contendo diretrivas acerca do funcionamento interno da Superintendência-Geral (SG/CADE) no processamento das propostas, das condições a que os proponentes e os signatários devem se submeter, da confidencialidade dos documentos, dos prazos, entre outras questões. O Regimento, então, confere completude às regras do programa e ao seu funcionamento, com disposições expressas relativas à atuação da SG/CADE e aos procedimentos a que o proponente irá se submeter caso opte por colaborar.

No que diz respeito ao Guia de Programa de Leniência Antitruste do CADE, tem-se que sua estrutura reflete bem o critério da clareza. O documento é dividido em cinco partes que seguem uma sequência lógica, iniciando com os aspectos gerais do programa, passando pelas fases da negociação e o que ocorre no pós-acordo, bem como explora a leniência *plus* e os acordos de leniência para cartéis internacionais. Ainda, o guia é construído a partir de perguntas, o que torna a leitura fluida e didática, facilitando a compreensão e a interpretação:

---

<sup>120</sup> Conforme afirmado no item 2.2 *supra* e o que será mais bem analisado no item 4.2 *infra*, a previsibilidade do potencial proponente acerca do desfecho das negociações deve vir acompanhada de um grau limitado de discricionariedade da autoridade, fator inerente a programas de leniência. Como dito, sendo “leniência” um termo que se aproxima de “perdão”, “tolerância” e “brandura”, tem-se que a sua concessão é uma consequência de uma cuidadosa análise da autoridade, não uma certeza com a qual o particular deve contar.

## Imagen 2: a estrutura em perguntas do Guia do Programa de Leniência do CADE

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>PARTE I. ASPECTOS GERAIS DO PROGRAMA DE LENIÊNCIA ANTITRUSTE DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA.....</b>	<b>11</b>
1. O que é o Programa de Leniência Antitruste do Conselho Administrativo de Defesa Econômica? .....	11
2. Para quais infrações o Acordo de Leniência Antitruste é aplicável?.....	12
3. O cartel é um ilícito administrativo ou criminal? .....	13
4. Quem são as autoridades competentes para investigar e punir a prática de cartel nas esferas administrativas e criminal?.....	13
5. É possível celebrar Acordos de Leniência Antitruste diretamente com os Ministérios Públicos e/ou na esfera judicial?.....	14
6. Quais são as sanções aplicáveis à prática de cartel?.....	14
7. Por que fazer um Acordo de Leniência no Cade?.....	15
8. É possível celebrar um Acordo de Leniência com relação a condutas ocorridas fora do Brasil?.....	16
9. Desde quando existe o Programa de Leniência no Brasil?.....	16
10. Houve alguma alteração legislativa no Programa de Leniência Antitruste com a Lei nº 12.529/2011?.....	17
11. O líder do cartel pode propor um Acordo de Leniência?.....	18
12. Quais são os requisitos para a propositura de um Acordo de Leniência Antitruste? .....	18

Fonte: CADE, 2021.

Como se vê, é evidente que se trata de uma escolha deliberada para conferir clareza e transparência ao documento, de modo a facilitar a compreensão acerca do funcionamento e das regras do programa — o documento, inclusive, pode responder dúvidas que o administrado sequer havia considerado antes da sua leitura, dando uma visão holística acerca do programa. Ainda, não obstante não sejam instrumentos normativos, os Guias do CADE reúnem as melhores práticas e os procedimentos mais adequados na experiência do Conselho e são efetivamente aplicados na prática, de modo que compreender suas diretrizes, em conjunto com os demais instrumentos, é fundamental para entender o procedimento do CADE quanto à leniência em sua completude.

Além dos dispositivos legais e infralegais, importa destacar outras iniciativas do CADE no tocante à clareza de seus procedimentos. Isso porque, conforme destacado por Volpin e Chokesuwanaskul, a clareza pode ser estimulada a partir de ferramentas práticas utilizadas pela autoridade concorrencial<sup>121</sup>. No Brasil, vale mencionar iniciativas como o

---

<sup>121</sup> “(...) clarity can emerge from the (hard or soft) law or from the decisional practice of the authority and can be fostered by practical tools like the anonymous pre-consultation process.” Ver in VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 306. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

Clique Leniência<sup>122</sup>, plataforma que permite que a pessoa física ou jurídica ofereça uma proposta de acordo de leniência de forma virtual, por meio do preenchimento de um questionário, que também conta com um vídeo explicativo sobre o funcionamento da plataforma. Ainda, é possível entrar com contato com o CADE por telefone ou e-mail, informações disponíveis na sua página oficial<sup>123</sup>.

Por fim, destaca-se que a página oficial do programa de leniência do CADE conceitua o programa, destaca os benefícios advindos da celebração de um acordo e reúne as principais informações acerca do programa de forma simples e intuitiva. É possível consultar os Guias, a legislação pertinente, estatísticas acerca do programa, casos advindos de acordos de leniência já julgados e modelos de acordos, fatores que conferem dimensão prática e palpável à leniência, aproximando o instituto do administrado.

Feitas essas considerações, é possível afirmar que as regras acerca do funcionamento do programa de leniência antitruste do CADE são *(i)* transparentes, *(ii)* de fácil acesso, *(iii)* dispostas em linguagem clara e *(iv)* conferem previsibilidade aos administrados. Todo o procedimento encontra fundamento na lei antitruste brasileira e é detalhado pelos dispositivos do RICADE e dos Guias, bem como se encontra disposto em páginas oficiais do CADE e tem o acesso facilitado por ferramentas como o Clique Leniência. Considera-se, então, que o programa de leniência antitruste brasileiro atende ao critério da clareza.

#### 4.2. Compromisso

O critério do compromisso não é geral, mas condicionado: trata-se de um compromisso de ambos os lados, com discricionariedade limitada da autoridade e o dever de cooperação do particular. Conforme Volpin e Chokesuattanaskul, a confiança entre as partes é um elemento crucial para o sucesso de um programa de leniência, devendo haver previsões de compromissos mútuos entre proponentes e autoridade. Nesse sentido, tem-se que, embora a discricionariedade da agência não possa ser eliminada, esta deve ser exercida mediante limites predeterminados e previsíveis. Em paralelo, o proponente deve estar vinculado a um dever de cooperação total.

---

<sup>122</sup> Disponível em: <<https://leniencia.cade.gov.br/>>.

<sup>123</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/programa-de-leniencia>>.

Nesse sentido, importa destacar alguns dispositivos da Lei nº 12.529/2011. Inicialmente, ressalta-se o art. 86, § 1º, III, que prevê o requisito de que a SG/CADE não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física por ocasião da propositura do acordo. Conforme afirmado no item 2.4.1 *supra*, trata-se de uma análise “para dentro” feita pela SG/CADE, uma vez que esta analisará internamente a robustez do seu próprio arcabouço probatório acerca do proponente, se é que dispõe de provas da conduta reportada.

Observa-se, então, que este é um ponto em que o proponente não possui ingerência, sendo um momento de análise interna da autoridade — afinal, a pessoa física ou jurídica, no momento em que propõe o acordo, (i) não tem conhecimento das provas eventualmente detidas pela SG/CADE acerca da conduta e (ii) não se manifesta quanto à suficiência probatória exigida para a condenação, sendo essa uma prerrogativa da autoridade. Esse ponto é uma manifestação da discricionariedade limitada da autoridade. Por outro lado, esse dispositivo estimula o proponente da leniência a juntar o máximo de provas possível acerca da conduta que irá reportar, em uma lógica de “quanto melhores as provas que eu fornecer, melhores as minhas chances perante o CADE”, aspecto que reflete o seu dever de cooperação.

Ainda, tem-se o art. 86, § 1º, IV, que dispõe que o proponente “coopere 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”, sendo uma previsão expressa do dever de cooperação do particular. Em adição, as disposições no art. 86, I e II também são manifestações do dever de cooperação: os deveres de identificação dos demais participantes da conduta e de fornecimento de documentos e informações comprobatórios. Importa destacar, ainda, o art. 86, § 12, o qual dispõe que, em caso de descumprimento do acordo, o beneficiário ficará impedido de celebrar novo acordo de leniência pelo prazo de três anos, contado da data do julgamento — de forma implícita, esse dispositivo reforça o dever de cooperação do particular ao impor um incentivo negativo ao descumprimento do acordo.

Em relação ao Regimento Interno do CADE, tem-se o art. 198, V e VI, que reproduzem os dispositivos da LDC relativos ao dever de cooperação expresso do proponente. Ainda, outros artigos preveem compromissos assumidos pelo CADE: o art. 197, III, que dispõe expressamente ser um dos objetivos do programa de leniência “incentivar, orientar e assistir os proponentes à celebração de acordo de leniência”; o art. 199, § 2º, relativo à emissão de declaração de que o proponente é o primeiro da fila; o art. 200, referente ao dever

de informar ao proponente de que não foi o primeiro a comparecer perante a SG/CADE ou que, por outra razão, não há mais disponibilidade para propor acordo naquele caso; o art. 206, § 2º, que prevê a devolução de todos os documentos ao proponente, caso não se chegue a um acordo; e o art. 209, relativo à extinção da ação punitiva da Administração Pública ou da redução de um a dois terços quando da declaração de cumprimento do acordo.

Ainda, outros dispositivos refletem a discricionariedade do CADE: o art. 198, III, que reproduz o requisito legal de que a SG/CADE não disponha de provas que assegurem a condenação do proponente; e o art. 207, § 2º, que prevê que a SG/CADE poderá requerer ao signatário que complemente a exposição dos fatos relativos à conduta reportada. Em relação à concessão de descontos, tem-se que também se trata de uma manifestação da discricionariedade do CADE — contudo, é uma discricionariedade limitada pelos dispositivos legais e infralegais, o que garante certo grau de previsibilidade pelos administrados (ex.: art. 210, § 3º, que trata das faixas de descontos ao signatário que, em outro processo, firme TCC).

No Guia do Programa de Leniência Antitruste do CADE, a Pergunta 54 expõe uma possibilidade de exercício de discricionariedade pela autoridade, qual seja as hipóteses de rejeição da proposta de acordo de leniência<sup>124</sup>. Mais uma vez, em linha com o disposto por Volpin e Chokesuwattanaskul, trata-se de uma discricionariedade limitada, tendo em vista que é abalizada por critérios pré-definidos e de fácil acesso pelo proponente, não se tratando a rejeição da proposta de acordo de uma espécie de “decisão surpresa”.

Por fim, importa destacar que o Guia de recomendações probatórias para propostas de acordo de leniência com o CADE como um todo se apresenta, simultaneamente, (i) como um limite à discricionariedade da autoridade e (ii) um critério que reflete o dever de cooperação do particular. Isso porque o Guia estabelece critérios probatórios mínimos para o recebimento de propostas, o que impede que a SG/CADE rejeite propostas por insuficiência probatória de forma indiscriminada e, ao mesmo tempo, indica ao particular o *standard* mínimo de provas que deve fornecer ao CADE quando da propositura do acordo.

Como se vê, o programa de leniência do CADE é munido de diversos dispositivos que, tanto de forma expressa quanto implícita, refletem graus de discricionariedade limitada

---

<sup>124</sup> I. Não apresentação da proposta do acordo de leniência no prazo determinado quando da concessão do Termo de *Marker*; II. Ausência de cooperação, ao longo da negociação, seja pelo não fornecimento das informações e documentos requisitados pela Superintendência-Geral do Cade, seja pela obstrução às investigações, de qualquer modo; III. Insuficiência das informações e/ou documentos para evidenciar a prática noticiada ou sob investigação; IV. Não demonstração dos efeitos da infração praticada em território estrangeiro no território nacional.

da autoridade e o dever de cooperação do particular, que se manifestam como pilares para o critério do compromisso de ambos os lados. A previsão desses dispositivos funciona como um catalisador para a manutenção da confiança entre proponentes e autoridade, um pressuposto para o sucesso de um programa de leniência. Considera-se, portanto, que o programa de leniência antitruste brasileiro atende ao critério do compromisso.

#### 4.3. Credibilidade

O critério da credibilidade proposto por Volpin e Chokesuwattanaskul diz respeito (*i*) aos meios proativos de investigação utilizados pela autoridade concorrencial e, consequentemente, (*ii*) à exposição aos participantes dos cartéis a uma ameaça crível de investigação e condenação caso não cooperem por meio da leniência. Nesse sentido, conforme afirmado no item 2.2 *supra*, a autoridade, além de capaz, deve ser vista como capaz de conduzir uma investigação extensa e reunir provas convincentes para punir infratores.

Em consonância com o item 2.3 *supra*, a interação entre acordos de leniência e meios proativos de investigação é de especial relevância para a análise do presente critério, tendo em vista que tem impactos na efetividade do programa. Assim, no que diz respeito às ferramentas investigativas do CADE, conforme o art. 13, I e II, da Lei nº 12.529/2011, cabe à Superintendência-Geral (SG/CADE) “zelar pelo cumprimento desta Lei, monitorando e acompanhando as práticas de mercado”, bem como “acompanhar permanentemente, as atividades e práticas comerciais de pessoas físicas ou jurídicas que detiverem posição dominante em mercado relevante de bens ou serviços, para prevenir infrações da ordem econômica, podendo, para tanto, requisitar as informações e documentos necessários”. Nesse sentido, a SG/CADE utiliza mecanismos de monitoramento para acompanhar a atividade de *players* que ocupem posições relevantes em suas respectivas áreas de atuação, de modo a detectar tendências e distorções que podem indicar a prática de condutas anticompetitivas e levar à posterior abertura de investigações por meio de Procedimento Preparatório e/ou Inquérito Administrativo.

Além disso, importa destacar as análises realizadas pelo Departamento de Estudos Econômicos (DEE), órgão da autoridade com função ímpar durante as investigações. Conforme o art. 17, da Lei nº 12.529/2011, ao DEE incumbe “elaborar estudos e pareceres econômicos, de ofício ou por solicitação do Plenário, do Presidente, do Conselheiro-Relator

ou do Superintendente-Geral, zelando pelo rigor técnico e atualização técnica e científica das decisões do órgão”. A partir da realização de análises econômicas de mercado, de forma semelhante ao monitoramento realizado pela SG/CADE, é possível detectar tendências e possíveis distorções, o que “acende o alerta” para o CADE e pode subsidiar a abertura de investigações.

É interessante pontuar, ainda, que menos da metade das investigações do CADE são iniciadas por métodos reativos<sup>125</sup>, o que evidencia a expressiva incidência de investigações proativas e sinaliza o alto risco de detecção das condutas pela autoridade. Essa tendência representa um indicativo positivo no que tange ao uso de acordos de leniência pela autoridade: sendo a maior parte das investigações iniciadas por meio de métodos proativos de investigação, o CADE não se encontra no cenário de “hiper dependência” da leniência, explorado no item 2.3 *supra*. Por fim, cumpre destacar que a utilização dessa estatística é relevante à análise do critério de credibilidade por se tratar de uma forma interessante de avaliar a atuação do CADE no combate a condutas anticompetitivas. Isso porque, por outro lado, o número de acordos de leniência celebrados trata-se de uma métrica imperfeita para analisar a efetividade de um programa de leniência, vez que não reflete o número total de cartéis existentes. É dizer, um alto número de acordos de leniência celebrados não é necessariamente um sinônimo de um número menor de cartéis em atividade. A esse respeito, a OCDE já constatou que “o número de propostas de acordos de leniência é uma *proxy* altamente imperfeita para medir o sucesso de programas de leniência” (tradução livre)<sup>126</sup>.

Ainda nesse sentido,

É evidente que muitos programas de leniência geraram inúmeras aplicações. Também está claro que é possível identificar casos específicos nos quais um programa de leniência foi responsável pela descoberta do cartel e foi fundamental para o sucesso do processo administrativo. O que é muito menos claro, entretanto, é se os programas de leniência foram bem-sucedidos no sentido de que essas economias são ocupadas por menos cartéis. Em última análise, o sucesso deve ser medido por um pequeno número de cartéis, não por um grande número de pedidos de leniência. (tradução livre)<sup>127</sup>.

<sup>125</sup> MOURA, Bruno; DANTAS Iuri. Cade investiga cartéis ainda desconhecidos na Lava Jato. **Portal Jota**, 30 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/cade-investiga-cartéis-ainda-desconhecidos-na-lava-jato>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

<sup>126</sup> “(...) the number of leniency applications is a highly imperfect proxy to measure the success of leniency programmes”. Ver in ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Future of Effective Leniency Programmes: advancing detection and deterrence of cartels**. OCDE, 2023. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/the-future-of-effective-leniency-programmes-advancing-detection-and-deterrence-of-cartels\\_9bc9dd57-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/the-future-of-effective-leniency-programmes-advancing-detection-and-deterrence-of-cartels_9bc9dd57-en.html)>. Acesso em 19 mar. 2025.

<sup>127</sup> “It is clear that many leniency programs have sparked numerous applications. It is also clear that one can identify specific cases for which a leniency program was responsible for the discovery of the cartel and was instrumental in its successful prosecution. What is far less clear, however, is whether leniency programs have

Ainda, a realização de programas e iniciativas de educação e sensibilização sobre a ilegalidade de determinadas práticas, fator que será mais explorado no item 4.6 *infra*, também é um sinalizador aos *players* de que o CADE está atento às movimentações dos diversos mercados, o que fortalece sua autoridade enquanto instituição e corrobora o risco de detecção percebida pelos agentes econômicos.

A partir dessa análise, resta evidente que o CADE conta com mecanismos variados de detecção de condutas, o que, por sua vez, fortalece a sua autoridade e corrobora a percepção, pelos agentes econômicos, de que há um alto risco de detecção por métodos proativos de investigação caso optem por não cooperar utilizando acordos de leniência. Considera-se, portanto, que o programa de leniência antitruste brasileiro atende ao critério da credibilidade.

#### 4.4. Confidencialidade

O critério da confidencialidade é pontuado como sendo um ponto de extrema relevância no que tange à manutenção da atratividade de um programa de leniência. Segundo os autores, “garantir completa confidencialidade aos proponentes preserva os incentivos para que se apresentem e reportem a conduta” (tradução livre)<sup>128</sup>, de modo que entendem que a confidencialidade deve abranger todas as fases do procedimento da leniência, desde o *pre-consultation* (*i.e.*, procedimento que antecede a propositura do acordo à autoridade, em que se busca a informação quanto à disponibilidade de propor leniência naquele caso) e durante toda a investigação.

Partindo para a análise do programa brasileiro, tem-se o art. 86, § 9º, da Lei nº 12.529/2011, que dispõe ser sigilosa a proposta de acordo de leniência, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo, aspecto basilar à manutenção da atratividade do programa. Nesse sentido, importa destacar que a própria divisão funcional do CADE corrobora a garantia do sigilo da proposta: a unidade de negociação dos acordos de leniência (a Chefia de Gabinete da SG/CADE) não repassa essa informação a qualquer outra unidade de

*been successful in the sense that these economies are populated by fewer cartels. Ultimately, success is to be measured by a small number of cartels, not a large number of leniency applications.*” Ver in HARRINGTON JR., Joseph E.; CHANG, Myong-Hun. When Can We Expect a Corporate Leniency Program to Result in Fewer Cartels? **The Journal of Law & Economics**, vol. 58, n. 2, maio/2015, p. 419.

<sup>128</sup> “Ensuring complete confidentiality for the applicants preserves incentives for applicants to come forward with self-reporting.” Ver in VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 306. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

investigação, em uma espécie de “*chinese wall* temperada” em relação às áreas de iniciação e instrução de processos administrativos<sup>129</sup>. Ainda, tem-se que o Ministério Público, que atua como agente interveniente nos acordos, e o Ministério Público Federal que oficia junto ao CADE, também têm acesso às informações de investigações públicas oriundas de acordos de leniência, porém, mantém-se o dever de sigilo, sob pena de responsabilidade<sup>130</sup>. Essas disposições, então, apontam para a promoção da confidencialidade.

As disposições do RICADE dão mais detalhes. De forma semelhante ao disposto na lei, o art. 201, § 1º, dispõe que a proposta de celebração de acordo de leniência recebe tratamento sigiloso e será de acesso somente pelas pessoas autorizadas pelo Superintendente-Geral, refletindo a lógica da “*chinese wall* temperada”. Ainda, em sendo a proposta escrita, será autuada como sigilosa e nenhum de seus dados constará do sistema de gerenciamento de documentos do CADE, conforme o § 2º do artigo.

Contudo, conforme o art. 199, § 1º, para propor acordo de leniência, é necessário que o proponente informe sua qualificação completa, isto é, que logo de início, se identifique perante a autoridade. Em adição, o art. 202 dispõe que a proposta feita de forma oral será em reunião sigilosa, mas seu § 1º prevê a necessidade de descrição da qualificação completa do proponente. Nesse sentido, o preenchimento do formulário do Clique Leniência, de pronto, exige a identificação da pessoa física ou jurídica proponente. Vejamos:

### **Imagen 3: obrigatoriedade de identificação da pessoa física no Clique Leniência**

Fonte: CADE, *online*.

<sup>129</sup> ATHAYDE, Amanda. **Manual de Acordos de Leniência no Brasil:** teoria e prática — CADE, BC, CVM, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 121.

<sup>130</sup> Vide o parágrafo único do art. 5º da Resolução Conjunta PGR/CADE nº 01/2016: “O representante do MPF junto ao Cade terá ciência do acordo de leniência de modo pessoal e reservado, ficando transferido o sigilo correspondente, sob pena de responsabilidade”.

#### Imagen 4: obrigatoriedade de identificação da pessoa jurídica no Clique Leniência

The screenshot shows a web-based application form for a leniency request. At the top, there's a header 'Incluir pedido de Marker' and a timestamp '29:35'. Below this, a section titled 'Dados de Pessoa Jurídica' contains several fields:

- Nacionalidade da PJ:** \*  Empresa brasileira ou Empresa estrangeira com sede no Brasil \*  Empresa estrangeira\*
- CNPJ:** \*
- Razão Social:** \*
- E-mail:** \*
- Telefone:** \*
- Celular:** \*

Fonte: CADE, *online*.

O programa de leniência brasileiro, então, não prevê a possibilidade de um procedimento anônimo de consulta, como ocorre na Comissão Europeia<sup>131</sup>, por exemplo. Conforme Volpin e Chokesuwattanaskul, oferecer um procedimento de *pre-consultation* confidencial e anônimo é uma forma de lidar com a assimetria de informações entre autoridade e administrados, de modo a auxiliar na decisão de reportar ou não a conduta<sup>132</sup> e garantir confidencialidade para proponentes tanto potenciais, quanto efetivos. Esse aspecto, então, é uma dissonância entre o critério proposto pelos autores e o programa brasileiro.

No que diz respeito ao acesso a documentos oriundos do acordo de leniência, importa destacar alguns dispositivos do RICADE e a Resolução CADE nº 21/2018. Inicialmente, o art. 208, § 1º, dispõe que será conferido acesso restrito aos documentos e informações comercialmente sensíveis do signatário, observados os requisitos do Regimento e o direito de defesa dos representados. Ainda, o § 2º, I e II, dispõem que o CADE notificará os representados que o acesso ao acordo de leniência, seus anexos e quaisquer outros documentos apresentados pelo signatário lhes será concedido estritamente para fins de

<sup>131</sup> Remete-se o leitor ao procedimento “*no-names basis*”, hipótese tratada no item 3.2 *supra* em que os representantes legais do potencial proponente entram em contato com a DG-COMP acerca da disponibilidade de imunidade para determinado caso sem fornecer a identidade de seu cliente.

<sup>132</sup> VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 305. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como que é vedada a divulgação ou o compartilhamento dos documentos supracitados.

A Resolução CADE nº 21/2018, por sua vez, dispõe que são públicos os documentos e informações constantes dos processos administrativos relativos a infrações à ordem econômica, inclusive os oriundos de acordo de leniência (art. 1º), exceto *(i)* documentos de leniência elaborados pela unidade investigativa do CADE com base em informações autoincriminatórias apresentadas de forma voluntária durante a negociação (notadamente o Histórico de Conduta); e *(ii)* outros documentos apresentados para fins de leniência, tais como documentos protegidos por ordem judicial ou segredos industriais e comerciais (art. 2º). Entretanto, o acesso a esses documentos pode ser conferido mediante lei ou ordem judicial (art. 3º). Assim, não obstante a regulamentação do CADE, é razoável considerar que ainda existe uma preocupação quanto à exposição de signatários da leniência à responsabilidade civil, em razão da possibilidade de acesso aos documentos, o que pode servir como incentivo negativo à adesão ao programa. Esse aspecto foi notado pela OCDE em relatório acerca do combate a cartéis em licitações no Brasil:

Caso os documentos sensíveis de leniência possam ser divulgados, o beneficiário da leniência poderá estar mais exposto a pedidos de reparação de danos do que aqueles membros do cartel que não firmaram acordo de leniência (OCDE, 2018). O Brasil deve considerar a adoção de uma regra com status de lei que aumente a segurança jurídica sobre a proteção das declarações e documentos provenientes de leniência e documentos sujeitos às regras de transparência do art. 5º, LX, da Constituição<sup>133</sup>.

A relação entre a confidencialidade no programa de leniência e o *private enforcement* é destacada por Volpin e Chokesuwattanaskul. Segundo os autores, a decisão de favorecer a compensação de indivíduos prejudicados pelo cartel ou o funcionamento do programa de leniência é uma escolha individual de cada jurisdição, mas buscar o equilíbrio entre os dois é desejável para reduzir potenciais conflitos a um mínimo. Assim, em consonância com a OCDE, a presente análise aponta que o acesso aos documentos oriundos de acordos de leniência no programa brasileiro pode causar maior exposição a ações reparatórias ao signatário do que aos demais participantes da conduta, em desacordo com o critério da confidencialidade e podendo vir a ser um desestímulo à adesão.

---

<sup>133</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Combate a cartéis em licitações no Brasil:** Uma revisão das compras públicas federais. OCDE, 2021, p. 103. Disponível em: <<https://web-archive.oecd.org/2021-07-22/595352-Combate-a-Carteis-em-Licitacoes-no-Brasil-uma-Revisao-das-Compras-Publicas-Federais-2021.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

A análise do presente critério demonstra que o programa de leniência brasileiro não atinge todas as bases cobertas por Volpin e Chokesuattanaskul. O art. 199, § 1º, do RICADE é expresso quanto à impossibilidade de uma *pre-consultation* anônima, aspecto corroborado pela exigência de identificação no Clique Leniência, sendo dever do proponente informar a sua qualificação completa assim que procura a SG/CADE. Ainda, as regras do programa permitem que documentos oriundos de acordos de leniência sejam de acesso público, como dispõe a Resolução CADE nº 21/2018, o que, conforme foi pontuado pela OCDE e aqui corroborado, pode servir como um incentivo negativo à adesão ao programa em razão da exposição dos signatários a ações de responsabilidade civil. Entende-se, portanto, que o programa de leniência antitruste brasileiro atende ao critério da confidencialidade de forma tão somente parcial.

#### 4.5. Cooperação e Coordenação

O critério de cooperação e coordenação apontado por Volpin e Chokesuattanaskul diz respeito à interação entre autoridades concorrenenciais, sendo a cooperação internacional no combate a cartéis uma necessidade contínua, visto que o número de cartéis internacionais continua a crescer<sup>134</sup>. Assim, garantir cooperação é necessário para iniciar investigações em diferentes jurisdições e reunir provas de forma tempestiva, além de possibilitar a troca formal de informações e discussões informais entre autoridades. Para os autores, a crescente coordenação e cooperação entre autoridades inclui coordenar prazos para proposituras de acordos, oitivas de testemunhas em conjunto e outros procedimentos investigativos.

No âmbito da cooperação internacional, o CADE mantém memorandos de entendimento (MoUs) firmados com diferentes autoridades e organizações internacionais, instrumentos “que garantem a facilitação da troca de informações, a assistência técnica e a coordenação de esforços”<sup>135</sup>, vigentes com jurisdições como Estados Unidos e União Europeia e organizações como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Assim, os MoUs abrangem aspectos diversos de cooperação mútua.

<sup>134</sup> CONNOR, John M. The Private International Cartels (PIC) Data Set: Guide and Summary Statistics, 1990-July 2016 (Revised 2nd Edition). **Social Science Research Network (SSRN)**, 11 ago. 2016. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2821254](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2821254)>. Acesso em: 05 maio 2025.

<sup>135</sup> CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Instituições Internacionais com Atuação da Defesa da Concorrência**. CADE, 2024. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2024/DT-004-Instituicoes-Internacionais-com-atuacao.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2025.

Nesse sentido, a parte relativa a cartéis internacionais do Guia do Programa de Leniência do CADE é importante à análise do presente critério. Conforme a Pergunta 98 do Guia, o CADE não compartilha informações de um acordo de leniência com autoridades concorrentiais de outras jurisdições de forma automática. Esse compartilhamento pode ocorrer na hipótese em que o proponente ou signatário permitir expressamente por meio de um termo de renúncia (“*waiver*”), que pode ser tanto sobre aspectos formais (“*procedural waiver*”) quanto sobre aspectos materiais da investigação (“*full waiver*”). Em situações de cartéis internacionais, o *waiver* pode ser um aliado do proponente, “já que tal procedimento visa a evitar a duplicação de informação a ser por eles gerada e também pode atender aos interesses das autoridades antitruste, permitindo acelerar as investigações e coordenar os procedimentos no âmbito internacional”<sup>136</sup>. Ainda, o CADE pode coordenar o momento da publicização da investigação com autoridades estrangeiras, sendo “desejável, oportuna e usual a cooperação entre o CADE e autoridades antitruste estrangeiras, para negociarem o momento da publicização do Acordo, ou mesmo o momento da instauração do Processo Administrativo, o qual torna a investigação pública”.

Além disso, importa destacar que o CADE integra redes internacionais de defesa da concorrência, como a *International Competition Network* (ICN) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organizações voltadas à promoção das melhores práticas relativas ao combate de condutas anticompetitivas e que são referências no tocante ao desenvolvimento de diretrizes e estudos em matéria de concorrência. Assim, esses fatores favorecem o diálogo entre jurisdições e estimulam a adoção de boas práticas em diversos âmbitos, como é o caso da leniência.

Não obstante, tem-se que a coordenação pretendida por Volpin e Chokesuwattanaskul é ambiciosa. Os autores chegam a mencionar a possibilidade de um sistema global de *markers*, como afirmado no item 2.2 *supra*, assim como a previsão de procedimentos conjuntos de coletas de provas entre as jurisdições. Assim, considera-se que, embora o CADE seja uma instituição que permanece em diálogo com outras autoridades e organizações internacionais de concorrência, bem como possua regras relativas ao compartilhamento de informações que dialogam com o sistema e que abalizam a coordenação com autoridades estrangeiras, esses fatores não parecem se coadunar com a coordenação em alto nível

---

<sup>136</sup> CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Guia:** Programa de Leniência antitruste do Cade. CADE, 2016, p. 71. Disponível em: <[http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia\\_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf](http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2025.

pretendida pelos autores. Por essas razões, considera-se que o programa de leniência antitruste brasileiro atende ao critério de cooperação e coordenação de forma tão somente parcial.

#### 4.6. Contexto e Cultura

O critério de contexto e cultura diz respeito ao conhecimento que o público tem da legislação antitruste e do papel da autoridade concorrencial. Conforme Volpin e Chokesuwattanaskul,

(...) o desconhecimento acerca da lei antitruste também pode enfraquecer a efetividade de programas de leniência. Em adição a leis claras e previsíveis e instituições fortes, a presença de uma cultura da concorrência pode interpretar um papel importante na promoção de efetividade do programa de leniência (tradução livre)<sup>137</sup>.

Assim, os autores apontam que cada programa de leniência deve ser construído de acordo com as condições específicas de cada jurisdição, vez que as respostas aos incentivos variam conforme fatores como a economia local, ao sistema legal e a estrutura de mercado.

Nesse sentido, a análise desse critério baseia-se nas iniciativas promovidas pelo CADE no tocante à disseminação da legislação antitruste e do seu próprio papel enquanto instituição. Além das funções repressiva e preventiva, o CADE possui a função educativa, justamente voltada à promoção da cultura da concorrência “para que empresas e consumidores entendam a importância de um mercado justo”<sup>138</sup>.

Merecem destaque, então, os Guias<sup>139</sup>, os Cadernos<sup>140</sup> e os Documentos de Trabalho<sup>141</sup> do CADE, instrumentos elaborados pelo Conselho que buscam, respectivamente, (i) reunir as melhores práticas da autoridade, (ii) consolidar, sistematizar e divulgar a jurisprudência do Tribunal relativa a mercados específicos e (iii) divulgar resultados preliminares de estudos

<sup>137</sup> “(...) unawareness about competition law may also weaken the effectiveness of leniency programmes. In addition to clear and predictable laws and strong institutions, the presence of a competition culture can play an important role in promoting the effectiveness of the leniency programme.” Ver in VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 304. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

<sup>138</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/cade-simples>>.

<sup>139</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/guias-do-cade>>.

<sup>140</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/estudos-economicos/cadernos-do-cade>>.

<sup>141</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/estudos-economicos/documentos-de-trabalho>>.

econômicos referentes às áreas de atuação do CADE. São instrumentos, então, cuja função precípua é informar o público geral acerca da atuação da autoridade e da lei antitruste em diversas formas.

Ainda, tem-se que a página oficial do CADE é, sobretudo, voltada à informação, contendo as principais funções da autoridade e as formas de participação do público na promoção da livre concorrência. Nesse sentido, ferramentas como o Clique Denúncia<sup>142</sup> e o Clique Leniência são de especial relevância para promover a cultura da concorrência, uma vez que estimulam a participação popular nos procedimentos de forma simplificada e de fácil acesso.

Além disso, o CADE promove iniciativas educativas específicas, como o Programa de Intercâmbio do CADE (PinCADE), que ocorre anualmente e seleciona estudantes de graduação e pós-graduação das cinco regiões do país para atuarem como estagiários na instituição durante um mês; e o WICADE (Competição WIA-CADE de Direito Concorrencial), competição anual que envolve estudantes de graduação a partir do julgamento de um caso fictício. São iniciativas, então, voltadas ao público estudantil, buscando a disseminação da cultura concorrencial ainda em nível de graduação.

Por fim, importa destacar o desenvolvimento de eventos e cursos de capacitação pelo CADE, como é o caso do Curso do Programa de Leniência Antitruste do CADE<sup>143</sup>, lançado em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e voltado ao ensino do programa como um todo, com suas principais características e diferenças em relação aos demais tipos de acordos de leniência previstos na legislação brasileira.

Portanto, é evidente que o CADE atua de forma expressiva na sua função de *advocacy*, contando com iniciativas e ferramentas voltadas a públicos diversos, bem como trabalha na divulgação dessas iniciativas, o que fortalece a cultura concorrencial a partir da disseminação da legislação antitruste e da própria atuação da autoridade. Entende-se, então, que o programa de leniência antitruste brasileiro atende ao critério de contexto e cultura.

---

<sup>142</sup> Disponível em: <[https://www.gov.br/cade/pt-br/canais\\_atendimento/clique-denuncia](https://www.gov.br/cade/pt-br/canais_atendimento/clique-denuncia)>.

<sup>143</sup> Disponível em: <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/245>>.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar a efetividade do programa de leniência antitruste brasileiro a partir da verificação dos “*6Cs Criteria*” propostos pelos autores Cristina Volpin e Peerapat Chokesuwwattanaskul, marco teórico da pesquisa.

Assim, o Capítulo 2 apresentou uma exposição do funcionamento de programas de leniência *lato sensu*, que funcionam notadamente a partir da lógica do dilema do prisioneiro. Em seguida, foram examinados os “*6Cs Criteria*” enquanto pilares de um programa de leniência, seguidos do estudo específico das características do programa de leniência antitruste brasileiro. No Capítulo 3, foram explorados os sistemas estadunidense e europeu, jurisdições pioneiras na adoção de políticas de leniência concorrencial que serviram de inspiração e exame para programas que os seguiram. O Capítulo 4, por sua vez, consistiu no exame concreto do programa de leniência antitruste brasileiro à luz dos “*6Cs Criteria*”, a partir da verificação dos critérios como um *checklist* para averiguar a efetividade do programa.

A partir da realização da pesquisa, verificou-se que o programa brasileiro atende totalmente a quatro critérios, quais sejam (*i*) clareza, (*ii*) compromisso, (*iii*) credibilidade e (*iv*) contexto e cultura; bem como que os critérios de (*v*) confidencialidade e (*vi*) cooperação e coordenação são atendidos de forma tão somente parcial, tendo em vista algumas dissonâncias entre as regras do programa brasileiro e o que foi proposto pelos autores.

Nesse sentido, entende-se que o trabalho apresentou concatenação lógica de ideias, de modo que as características inicialmente exploradas nos Capítulos 2 e 3 serviram de base para a análise empregada no Capítulo 4, resultando em um exame de efetividade pioneiro do programa de leniência antitruste brasileiro. Assim, considera-se que os objetivos traçados na Introdução foram alcançados a partir da realização do estudo.

Ainda, importa destacar que a hipótese inicial era de que a análise (*i*) da Lei nº 12.529/2011, (*ii*) do Regimento Interno do CADE (RICADE), (*iii*) do Guia do Programa de Leniência Antitruste do CADE e (*iv*) do Guia de recomendações probatórias para propostas de acordo de leniência com o CADE seria suficiente para averiguar os seis critérios propostos. Entretanto, o efetivo exame a que esse trabalho se propôs demandou o exame de outros mecanismos utilizados pela autoridade concorrencial brasileira, de modo a possibilitar a

adequada verificação dos “*6Cs Criteria*” — a plataforma Clique Leniência, a Resolução CADE nº 21/2018, os memorandos de entendimento firmados pelo CADE com instituições estrangeiras e as iniciativas do CADE relativas à disseminação da legislação concorrencial são alguns exemplos. A utilização desses elementos para a análise, inclusive, está em conformidade com o estudo de Volpin e Chokesuwwattanaskul: mais de uma vez ao longo de seu trabalho, os autores apontam a importância das ferramentas práticas utilizadas pelas autoridades concorrenenciais no tocante à efetividade de seus programas de leniência.

Nesse sentido, o estudo aqui realizado e a necessidade de ampliação do material inicialmente considerado demonstram que a leniência é um instituto complexo, que demanda uma cuidadosa arquitetura para atingir os melhores resultados e que interage com elementos externos a ela, como os meios proativos de investigação da autoridade concorrencial, as normas de *enforcement* privado, as relações entre autoridades de diferentes jurisdições e cultura da concorrência.

Ainda, cumpre destacar que a adoção dos “*6Cs Criteria*” como marco teórico no presente trabalho não é sinônimo de considerá-los critérios perfeitos para a análise de efetividade de programas de leniência antitruste. Não obstante, conforme destacado pelos próprios autores, a busca por critérios sólidos é desejável e necessária, partindo de perspectivas empíricas, como foi o caso do estudo que levou ao desenvolvimento dos seis critérios.

A utilização deles nesta pesquisa, então, se mostra como uma forma de contribuir ao debate acadêmico relativo à análise de efetividade de programas de leniência antitruste, questão historicamente desafiadora na literatura, como afirmado na Introdução. Assim, com os resultados alcançados pelo trabalho, busca-se lançar luz às dissonâncias verificadas entre o programa de leniência antitruste brasileiro e os “*6Cs Criteria*”, bem como a exploração de eventuais lacunas e abrir margem para eventuais discussões no campo acadêmico a partir delas.

## REFERÊNCIAS

ATHAYDE, Amanda. **Manual de Acordos de Leniência no Brasil:** teoria e prática — CADE, BC, CVM, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ATHAYDE, Amanda; FIDELIS, Andressa. Nearly 16 years of the Leniency Program in Brazil: Breakthroughs and challenges in cartel prosecution. **Antitrust Chronicle**, 2016, v. 3. Disponível em: <[https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2016/06/Amanda-Andressa.final\\_.pdf](https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2016/06/Amanda-Andressa.final_.pdf)>. Acesso em: 30 maio 2025.

ATHAYDE, Amanda; FREITAS, Sarah Roriz de. Pipoca com Guaraná: combinando acordos de leniência com os do tipo *second best*. **Portal Conjur**, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-17/opiniao-combinando-acordos-leniencia-second-best/>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BARBOSA, Vitor Jardim Machado; BONO, Luisa Marcelino. Avaliação de Impacto de Política de defesa da concorrência: Programa de Leniência da Comissão Europeia (DG-COMP) e do Cade. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 117-136, 2022. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/981>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.529/2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.

CALLIARI, Marcelo Procópio. **A aplicabilidade da teoria dos jogos ao direito internacional:** um estudo exploratório. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

CHÍXARO, Fernando Henrique Lima Martins. Os Acordos depois do Acordo: Da comparação entre Termos de Cessação Conduta homologados no Cade em processo com e sem Acordos de Leniência, entre de 2015 a 2019. In BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Coletânea de Artigos em Defesa da Concorrência e Direito Econômico:** Estudos de Caso. Brasília: CADE, 2021, p. 15-32. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/colet%C3%A2nea%20de%20artigos/VOLUME-02.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

CONNOR, John M. The Private International Cartels (PIC) Data Set: Guide and Summary Statistics, 1990-July 2016 (Revised 2nd Edition). **Social Science Research Network (SSRN)**, 11 ago. 2016. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2821254](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2821254)>. Acesso em: 05 maio 2025.

**CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA.** **Guia:** Programa de Leniência antitruste do Cade. CADE, 2016. Disponível em: <[http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia\\_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf](http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. **Instituições Internacionais com Atuação da Defesa da Concorrência.** CADE, 2024. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2024/DT-004-Instituicoes-Internacionais-com-atuacao.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. **Minuta submetida a Consulta Pública do Guia do Programa de Leniência Antitruste do Cade.** CADE, 2024. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/consultapublica-guia-do-programa-de-leniencia-do-cade.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2025.

\_\_\_\_\_. **Modelo padrão de Acordo de Leniência.** Disponível em: <[https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/programa-de-leniencia/modelo-de-acordo-e-documentos-relacionados/MODELO\\_Acordo-de-Leniencia.pdf](https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/programa-de-leniencia/modelo-de-acordo-e-documentos-relacionados/MODELO_Acordo-de-Leniencia.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do CADE.** CADE, 2023. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/regimento-interno/Regimento-interno-Cade-versao-14-04-2023.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

CRAVEIRO, Priscilla. Uma régua na leniência antitruste: as taxas de sucesso e de declaração de cumprimento como medidas de efetividade do programa de leniência do CADE. In: **Revista do IBRAC**, nº 1 – 2021, p. 219-245. Disponível em: <<https://revista.ibrac.org.br/index.php/revista/article/view/65>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

Department Of Justice Applauds President Trump’s Authorization Of The Antitrust Criminal Penalty Enhancement And Reform Permanent Extension Act. **Department Of Justice Press Release Number 20-1040.** DoJ, 01 out. 2020. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/opa/pr/department-justice-applauds-president-trump-s-authorization-antitrust-criminal-penalty>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

DEPARTMENT OF JUSTICE. Former top adm. executives, japanese executive, indicted in lysine price fixing conspiracy. **Press Release**, DoJ, 1996. Disponível em: <[https://www.justice.gov/archive/atr/public/press\\_releases/1996/1030.htm](https://www.justice.gov/archive/atr/public/press_releases/1996/1030.htm)>. Acesso em: 29 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **Frequently Asked Questions About The Antitrust Division’s Leniency Program.** Disponível em: <<https://www.justice.gov/atr/page/file/1490311/dl?inline>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. **Justice Manual. Title 7: Antitrust.** 7-3.300 - Antitrust Division Leniency Policy and Procedures. DoJ, 2022. Disponível em: <<https://www.justice.gov/jm/jm-7-3000-organization-division#7-3.300>>. Acesso em: 26 fev. 2025.

\_\_\_\_\_. **Leniency Policy For Individuals.** DoJ, 1994. Disponível em: <<https://www.justice.gov/atr/leniency-policy-individuals>>. Acesso em: 02 jun. 2025.

DOERRER, Stan M. **Cartels and Their Weaknesses**. George Washington University, dez. 2004. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3J4k>>. Acesso em: 12 maio 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Cartel Cases Settlement Procedure**. Disponível em: <[https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/procedures/settlement\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/procedures/settlement_en)>. Acesso em 01 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. Comission Notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases. **Official Journal C 45**, 19 fev. 2002, p. 3-5. EC, 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:045:0003:0005:EN:PDF>>. Acesso em: 20 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases. **Official Journal C 298**, 08 dez. 2006, p. 17-22. EC, 2006. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC\\_2006\\_298\\_R\\_0017\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2006_298_R_0017_01)>. Acesso em: 27 fev. 2025.

\_\_\_\_\_. Commission Notice on the conduct of settlement procedures in view of the adoption of Decisions pursuant to Article 7 and Article 23 of Council Regulation (EC) No 1/2003 in cartel cases. **Official Journal C 167**, 02 jun. 2008, p. 1-6. EC, 2008. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008XC0702%2801%29>>. Acesso em: 10 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. Comission Notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases. **Official Journal C 207**, 18 jun. 1996, p. 4-6. EC, 1996. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996Y0718\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996Y0718(01))>. Acesso em: 20 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **Frequently Asked Questions (FAQs) on Leniency**. EU, 2022. Disponível em: <[https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-10/leniency\\_FAQs\\_2.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-10/leniency_FAQs_2.pdf)>. Acesso em 30 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. Leniency. **Competition Policy – Antitrust and Cartels**. Disponível em: <[https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/leniency\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/leniency_en)>. Acesso em: 28 fev. 2025.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competências para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2017. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0142&from=PT>>. Acesso em: 08 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado. **Jornal Oficial nº L001**, 04 jan. 2004. EC, 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex:32003R0001>>. Acesso em: 10 jul. 2025.

FORGIONI, Paula A. **Os Fundamentos do Antitruste**. 11 ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

FRADE, Eduardo; THOMSON, Diogo; ATHAYDE, Amanda. A evolução dos acordos de leniência e dos TCCs nos 5 anos de vigência da Lei 12.529/2011. In: **Estudos de Direito da Concorrência**. Amanda Athayde (Org.). Belo Horizonte: Editora Expert, 2024, p. 583-610.

GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito Antitruste**. 5 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective leniency program. In: **International Competition Network – Workshop on Leniency Programs**. Sydney, 2004. U.S. Departament of Justice (DoJ), 2009. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/cornerstones-effective-leniency-program>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

HARRINGTON JR., Joseph E.; CHANG, Myong-Hun. When Can We Expect a Corporate Leniency Program to Result in Fewer Cartels? **The Journal of Law & Economics**, vol. 58, n. 2, maio/2015, p. 417-449. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/10.1086/684041>>. Acesso em: 19 maio 2025.

INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK – ICN. Chapter 2: Drafting and Implementing na Effective Leniency Policy. In: **Anti-Cartel Enforcement Manual**, 2014. Disponível em: <[https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG\\_ACEMLeniency.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG_ACEMLeniency.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2025.

JACOBSEN, Luíza Rocha. O Acordo de Leniência Antitruste como Paradigma para o Combate à Corrupção: as Experiências dos Estados Unidos e do Brasil. In: **Mulheres no Antitruste – Vol. 1**. MACEDO, Agnes et al. (Org.). São Paulo: Editora Singular, 2018, p. 171-184. Disponível em: <[https://www.womeninantitrust.org/\\_files/ugd/0a4ea1\\_579c53c4ba024300851d6348628b612c.pdf](https://www.womeninantitrust.org/_files/ugd/0a4ea1_579c53c4ba024300851d6348628b612c.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MANNING, Amy B. Eight Years Later, “Satisfactory Cooperation” Lacks a “Satisfactory” Definition. **American Bar Association Section of Antitrust Law and The Internation Bar Association 2012 International Cartel Workshop**. Vancouver, 2012. Disponível em: <<https://media.mcguirewoods.com/publications/2012/ACPERA-Eight-Years-Later.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

MOREIRA, Eduardo Athayde de Souza; PEÑALOZA, Rodrigo. Programas de leniência, corrupção e o papel da Corregedoria da autoridade antitruste. In: **32º Encontro Nacional de Economia**. Brasília, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A091.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2025.

MOURA, Bruno; DANTAS Iuri. Cade investiga cartéis ainda desconhecidos na Lava Jato. **Portal Jota**, 30 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/cade-investiga-carteis-ainda-desconhecidos-na-lava-jato>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Combate a cartéis em licitações no Brasil: Uma revisão das compras públicas federais**. OCDE, 2021. Disponível em: <<https://web-archive.oecd.org/2021-07-22/595352-Combate-a-Carteis-em->>

Licitacoes-no-Brasil-uma-Revisao-das-Compras-Publicas-Federais-2021.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. **Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels.** OCDE, 2013. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/ex-officio-cartel-investigation\\_4089581e-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/ex-officio-cartel-investigation_4089581e-en.html)>. Acesso em: 26 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **Fighting Hard Core Cartels:** Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes. Paris: OCDE, 2002. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/fighting-hard-core-cartels\\_9789264174993-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/fighting-hard-core-cartels_9789264174993-en.html)>. Acesso em: 12 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **Review of the Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels - Report by the Secretariat.** OCDE, 2019. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0294#annex-1>>. Acesso em: 19 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **The Future of Effective Leniency Programmes:** advancing detection and deterrence of cartels. OCDE, 2023. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/the-future-of-effective-leniency-programmes-advancing-detection-and-deterrence-of-cartels\\_9bc9dd57-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/the-future-of-effective-leniency-programmes-advancing-detection-and-deterrence-of-cartels_9bc9dd57-en.html)>. Acesso em 19 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. **The Use of Markers in Leniency Programmes.** OCDE, 2014. Disponível em: <[https://www.oecd.org/en/publications/the-use-of-markers-in-leniency-programmes\\_b5b83b97-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/the-use-of-markers-in-leniency-programmes_b5b83b97-en.html)>. Acesso em: 22 maio 2025.

POSSAMAI, Raquel Mazzuco Sant'Ana. **Standards de convencimento para Acordos de Leniência no CADE:** Análise a partir dos acordos firmados para investigação de cartéis em licitações públicas. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/244461?show=full>>. Acesso em: 25 fev. 2025.

RAMOS, José Maria; GONÇALVES, Oksandro. O Acordo de Leniência como Instrumento de Tutela da Defesa da Concorrência no Brasil. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, v. 1, n. 8, p. 42–65, 2016. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3476>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

RODRIGUEZ, Federico Rossi. Cornerstones of effective leniency programmes: the Latin American experience. **Revista do IBRAC**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 30-69, 2018. Disponível em: <<https://revista.ibrac.org.br/index.php/revista/article/view/29/29>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ROQUETE, Felipe Leitão Valadares. Política de Leniência Antitruste: diagnósticos, prognósticos e uma perspectiva empírica do caso brasileiro. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 174-192, 2024. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/1122>>. Acesso em: 23 fev. 2025.

RUFINO, Victor Santos. **Os Fundamentos da Delação:** análise do Programa de Leniência do CADE à luz da Teoria dos Jogos. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília,

Faculdade de Direito, Brasília, 2016. Disponível em:

<[https://www.mppsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli Bol\\_2006/docdissertacaoVictorRufino.pdf](https://www.mppsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli Bol_2006/docdissertacaoVictorRufino.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2025.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVEIRA, Paulo Burnier da. **Direito da Concorrência**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SPAGNOLO, Giancarlo. Leniency and Whistleblowers in Antitrust. In: BUCCIROSSI, Paolo (Org.). **Handbook of Antitrust Economics**. Cambridge: MIT Press, 2008, p. 259-304. Disponível em: <<https://www.learlab.com/conference2005/documents/spagnolo.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

SPRATLING, Gary R. Making Companies an Offer They Shouldn't Refuse. In: **Bar Association of the District of Columbia's 35th Annual Symposium on Associations and Antitrust**. Washington D.C., 1999. U.S. Departament of Justice (DoJ), 2009. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/atr/speech/making-companies-offer-they-shouldnt-refuse-antitrust-divisions-corporate-lenency-policy>>. Acesso em: 01 jun. 2025.

TALADAY, John M. Time for a Global “One-Stop Shop” for Leniency Markers. In: **Antitrust**, vol. 27, n. 1, 2012. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4053900](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4053900)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

VOLPIN, Cristina A.; CHOKESUWATTANASKUL, Peerapat. Leniency Programmes. In: WHELAN, Peter (ed.). **Research Handbook on Cartels**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781839102875.00027>>. Acesso em: 08 maio 2025.

WILS, Wouter P. J. Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice. **World Competition: Law and Economics Review**, v. 30, nº 1, 2013. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=939399](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=939399)>. Acesso em: 26 maio 2025.

**JULGADOS CITADOS**

CADE. Processo Administrativo nº 08012.005255/2010-11. Relator: Márcio de Oliveira Júnior. Julgado em: 28 nov. 2016.

CADE. Processo Administrativo nº 08700.006377/2016-62. Relator: Victor Oliveira Fernandes. Julgado em: 19 mar. 2025.