RAQUEL DE MATTOS PIMENTA

**Reformas Anticorrupção e Arranjos Institucionais:
O Caso dos Acordos de Leniência**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado Dr. Diogo Rosenthal Coutinho

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo – SP

2019

RAQUEL DE MATTOS PIMENTA

**Reformas Anticorrupção e Arranjos Institucionais:
O Caso dos Acordos de Leniência**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração Direito Econômico e Economia Política, sob orientação do Prof. Associado Diogo Rosenthal Coutinho

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo – SP

2019

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Pimenta, Raquel de M.

Reformas anticorrupção e arranjos institucionais: o caso dos acordos de leniência / Raquel de Mattos Pimenta ; orientador Diogo Rosenthal Coutinho. - São Paulo, 2019.
255 f.

Tese (Doutorado)- Universidade de São Paulo, USP,
Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito Econômico,
Financeiro e Tributário, 2019.

1. Corrupção. 2. Arranjos institucionais. 3. Acordos de leniência.
4. Políticas Públicas. 5. Implementação. I. Rosenthal Coutinho,
Diogo, orient. II. Título.

Extraviado na solidão de seu imenso poder, começou a perder o rumo.

Gabriel Garcia Marquez, *Cem Anos de Solidão*

AGRADECIMENTOS

Esta tese é o resultado do apoio que recebi de instituições e das trocas que tive com pessoas extraordinárias no decorrer dos anos. Compartilhei alegrias e dúvidas e ouvi muitos bons conselhos, ainda que não tenha implementado todos. Os erros e imprecisões são meus.

Agradeço primeiramente ao Professor Diogo Rosenthal Coutinho, verdadeiro entusiasta do meu desenvolvimento como pesquisadora. Trabalhamos juntos desde minha Iniciação Científica e ao longo de todos esses anos aprendi muito com sua ética profissional inabalável, a clareza de seu raciocínio e disposição incansável ao diálogo. Em meu exame para ingressar no doutorado, ele me perguntou modestamente o que mais poderia oferecer para minha formação. Minha resposta foi muito aquém de tudo que aconteceu: ele confiou nas minhas ideias, ajudando a desenvolvê-las; apresentou caminhos teóricos e metodológicos sem nunca os impor; me convidou para outros projetos instigantes. A cada passo do trabalho, ele foi um mentor paciente e generoso. Posso dizer: o Professor Diogo é o maior exemplo que tive da excelência e grandeza que existem na universidade pública.

Agradeço também ao grupo de pesquisa organizado por ele. Em nossos encontros, pesquisadoras e pesquisadores brilhantes se debruçaram sobre o meu trabalho e sobre tantos assuntos, sempre com comentários sérios, diretos e construtivos. Aprendi a fazer o mesmo. Essa rede de pesquisa franca e comprometida foi fundamental para afiar ideias, rever argumentos e corrigir rumos. Nomeio alguns, mas agradeço a todos: Alexandre Ferreira, Beatriz Kira, Carolina Saito, Clara Mota, Clarissa Mesquita, Henrique Castro, Henrique Silveira, Mariana Levy, Mateus Piva e Pedro Salomon.

Agradeço ao grupo de pesquisa conjunto da Universidade de Humboldt em Berlim e da Universidade de São Paulo, especialmente, aos Professores Diogo Coutinho, Ana Maria Nusdeo, Geraldo Miniuci e Danielle Rached. Nossas conversas sobre *accountability* eram instigantes e fomentaram ideias valiosas que permeiam essa tese.

Agradeço à Professora Mariana Mota Prado e ao Professor Carlos Portugal Gouvêa que compuseram minha banca de qualificação. Além de lançarem perguntas excelentes e transformadoras para o trabalho, ambos deram conselhos fundamentais para a segunda etapa da tese, minha estadia no exterior. Agradeço também à Professora Mariana Pargendler e ao

Professor Paul Lagunes que me aconselharam e guiaram em pesquisas sobre corrupção que me deram repertório em um campo de estudos que era então novo para mim. Apoiada por eles, agora ele parece mais familiar.

Agradeço à Comissão Fulbright que concedeu bolsa para doutorado sanduíche nos Estados Unidos. A bolsa foi porta de entrada para uma comunidade de pesquisadores de todas as áreas e tantos países que se tornaram exemplos do que um dia eu gostaria de ser. Os recursos também foram fundamentais para viabilizar minha pesquisa na Faculdade de Direito de Yale.

Devo minha ida a Yale à Professora Susan Rose-Ackerman e sua enorme generosidade. Sua capacidade analítica e seu conhecimento sobre diferentes realidades no mundo é impressionante. Aprendi com ela sobre toda a vastidão do campo de estudos global sobre corrupção, muito além do arcabouço jurídico e de tudo que eu conhecia até então. A cada encontro, eu me sentia desafiada e estimulada, entendendo rapidamente que aquelas trocas traziam dúvidas e novos caminhos que poderiam ser bases de estudos para toda uma vida.

Eu passava os dias na biblioteca estonteante, mas o maior benefício da Faculdade de Direito de Yale foi participar de sua comunidade profundamente investida em avançar o conhecimento jurídico e interdisciplinar, trocando argumentos sempre que possível, em pequenos encontros, eventos, grupos organizados, conversas em salas de reunião e no café. Era um espaço fervilhante de ideias e eu ganhei colaborações inimagináveis e grandes amigos. Agradeço a Antonio, Catherine, Christian, Fernando, Guilherme, Jahnavi, Luiz, Sarah, Sixtine e Rafael pelas conversas sobre a tese e por serem exatamente os juristas que o mundo precisa.

Agradeço também à Faculdade de Direito da Universidade de Georgetown que me aceitou como pesquisadora visitante nos meses finais desta tese para que eu pudesse encontrar tranquilidade para escrever. Não poderia deixar de mencionar a Maria Clara Troncoso e o Leonardo Andrade que, por essas sortes do destino, estavam em Washington conosco e foram amigos de primeira ordem, com longas conversas sobre tantos assuntos, sempre com muita cumplicidade e compreensão.

Deixo um agradecimento sincero a todos os entrevistados. Eles concederam o tempo que não tinham a perder para que eu entendesse os dilemas que enfrentavam. Preocupados em aprofundar a pesquisa sobre acordos de leniência no Brasil, todos manifestaram um espírito público que precisamos ver em todas áreas.

Sou extremamente afortunada de ter amigos que me acompanharam nessa tese, sonhando meus sonhos e cuidando de longe: Giselle e Lucas Mendonça, Larissa Tunala, Marcelo Strambi, Mariana Nunes, Rafael Trindade e Rafaela Junqueira. Não bastasse, ainda tive amigos que leram e comentaram trechos com muita generosidade: Alexandre Ferreira, Helena Refosco, Lílian Cintra de Melo, Marcelo Strambi e Rafael Nunes. Obrigada por estarem lá quando precisei.

Agradeço o apoio incondicional de minha família. Minha mãe Cibele, meu pai João e meu irmão Pedro foram puro incentivo, afeto e conforto para todas as decisões, em todas as horas, de perto e de longe, mas sempre torcendo para que a distância acabasse logo. Tânia e Wilson, Enaíse e Murilo acolheram todas as minhas escolhas profissionais. Agradeço ao Davi, nosso afilhado dono do sorriso que dissolve qualquer dúvida sobre corrupção.

Por fim, agradeço ao Renan por ser o maior companheiro de todas as aventuras. Essa não foi diferente. Por se mudar três vezes de casa em menos de quatro anos, duas vezes de país. Por ser fonte infinita de carinho e sabedoria. Por me encorajar a seguir meu próprio caminho. Por ler todo o meu trabalho, ouvir ideias, debater opiniões, trocar notícias, dar risada dos absurdos da vida, assumir todas as rotinas nos meses finais da tese e fazer mais um café sempre que necessário. Com ele, começaria tudo outra vez.

RESUMO

PIMENTA, Raquel de Mattos. *Reformas anticorrupção e arranjos institucionais: o caso dos acordos de leniência*. 255f. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Em trinta anos, as políticas de combate à corrupção se transformaram. Instituições foram criadas e fortalecidas e instrumentos foram implementados para monitorar, investigar e punir atos de corrupção. O arranjo brasileiro de combate à corrupção – isto é, o conjunto de regras e procedimentos pelos quais se definem como atores se coordenam – formou uma trama complexa de interações entre autoridades para executar suas funções. Faltam, no entanto, análises sobre como a relação entre atores e funções se desenvolveu frente a novos contextos, especialmente frente a novos instrumentos implementados nos últimos anos. A pesquisa analisa acordos de leniência celebrados entre autoridades e pessoas jurídicas no Brasil como forma de remediar atos de corrupção em troca do abrandamento das penalidades aplicáveis. Particularmente, examina como autoridades interagiram, disputaram e se compuseram na celebração e controle deste instrumento. Em geral, as caracterizações dos acordos de leniência e das interações entre seus atores hoje se limitam, no primeiro caso, à mera descrição dos dispositivos legais ou, no segundo caso, são puramente caracterizadas pela ideia de disputa de poder entre autoridades. Este trabalho desloca este debate. Mostra que a atual conformação do arcabouço jurídico e as interações entre autoridades fortaleceram funções dos acordos de leniência distintas daquelas previstas na Lei Anticorrupção. Além de obter informações úteis às investigações, acordos de leniência são, na prática, utilizados para reparar danos e alterar a conduta das empresas para o futuro. As funções servem para entender os dilemas específicos enfrentados por aqueles que tomam parte das negociações. Também, iluminam dinâmicas da implementação mais específicas do que a mera disputa de poder: a ação de atores do arranjo em seus conflitos e concertações mobilizam conjuntos normativos e testam seus limites. Para explorar estas hipóteses, foi feito estudo de caso envolvendo a celebração e controle dos acordos de leniência firmados na esfera federal entre 2014-2018, a partir do exame de instrumentos, de decisões administrativas e judiciais e de entrevistas semiestruturadas. Conclui-se que a análise ator-função proposta pela literatura de arranjos institucionais possui força explicativa no caso dos acordos de leniência, mas que, para entender aspectos de eficácia e legitimidade do instrumento e da atuação de autoridades, é necessário examinar funções distintas daquelas mapeadas pela literatura. Isto, por sua vez, revela a importância de estudos aplicados no campo do direito em suas imbricações com arranjos institucionais destinados a implementar políticas públicas.

Palavras-chave: Corrupção, Arranjos Institucionais, Acordos de Leniência, Implementação, Políticas Públicas.

ABSTRACT

PIMENTA, Raquel de Mattos. *Anticorruption reforms and institutional arrangements: the case of corporate settlements*. 255 pp. Doctoral Degree – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2019.

Over the last thirty years, corruption control policies have undergone a complete overhaul. Institutions were created and strengthened and instruments to monitor, investigate and punish corruption acts were put in place. The Brazilian corruption control's institutional arrangements, that is, the set of rules and procedures that defines how actors in a given policy coordinate among themselves, have established a web of complex interactions between authorities to execute their functions. Further studies are needed to examine how these connections between actors and functions has developed following the implementation of these new instruments. This thesis analyzes corporate settlements between authorities and corporations in Brazil as a way to remediate corruption acts in exchange for reduced penalties. Particularly, it examines how authorities interact, dispute and coordinate during the execution and the control of said instruments. So far, settlements and the interactions among authorities arising from these instruments have only been analyzed as either being a descriptive list of legal obligations, or, as leading to power struggles among authorities. This work aims to shift this debate. It seeks to demonstrate that the current legal framework and the interactions between authorities have strengthened certain other functions for corporate settlements different than the ones described in the Clean Company Act. Beyond means to obtain useful information for investigations, corporate settlements are also used, in practice, to redress damages and to change the corporate culture. These three functions better grasp the specific needs and dilemmas of the stakeholders in the negotiations. In addition, they help better analyze the dynamics of more detailed implementation instead of merely labelling them as power struggles: authorities empowered by the institutional arrangement collide and cooperate by constantly mobilizing rules to achieve one or another function and testing their limits. To explore this set of arguments, this thesis undertakes a case study involving the execution and control of corporate settlements in the federal sphere between 2014-2018, analyzing the documents signed by the parties, administrative and judicial decisions, and conducting semi-structured interviews. It concludes that the analysis of the relationship between actor and function as proposed by the literature of institutional arrangements has explanatory power in the case of corporate settlements, but to understand aspects of efficacy and legitimacy of the instrument and the related action by authorities, it is necessary to take into account different functions from the ones previously mapped by the literature. This conclusion reveals the importance of applied studies in the legal field and its linkages to institutional arrangements for implementing public policies.

Keywords: Corruption, Institutional Arrangements, Corporate Settlements, Implementation, Public Policies.

RESUMÉ

PIMENTA, Raquel de Mattos. *Réformes anti-corruption et arrangements institutionnels : le cas des accords de clémence*. 255f. Doctorat – Faculté de droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2019.

En trente ans, les politiques anti-corruption se sont transformées. Des institutions ont été créées et renforcées et des instruments mis en place pour surveiller, enquêter et punir les actes de corruption. L'arrangement anti-corruption brésilien - c'est-à-dire l'ensemble de règles et de procédures qui définit la façon dont se coordonnent les acteurs – a formé un réseau complexe d'interactions entre les autorités pour exécuter leurs fonctions. Cependant, le manque d'analyses sur la manière dont la relation entre les acteurs et les fonctions s'est développée face à de nouveaux contextes, en particulier face aux nouveaux instruments mis en œuvre ces dernières années, fait défaut. Cette recherche vient analyser les accords de clémence conclus entre les autorités et les personnes morales au Brésil afin de remédier aux actes de corruption en échange d'un assouplissement des sanctions applicables. En particulier, elle examine la manière dont les acteurs ont interagi, ont contesté le pouvoir et se sont constitués dans la célébration et dans le contrôle de cet instrument. De manière générale, les caractérisations des contrats de clémence et les interactions entre leurs agents sont aujourd'hui limitées, dans le premier cas, à la simple description de dispositions légales ou, dans le second, purement à l'idée d'une lutte de pouvoir entre autorités. Ce travail déplace ce débat. Il montre que la structure actuelle du cadre juridique et les interactions entre les autorités ont renforcé des fonctions des contrats de clémence autres que celles prévues dans la loi anti-corruption. En plus de recueillir des informations utiles pour les enquêtes, les contrats de clémence sont, en pratique, utilisés pour réparer les dommages et modifier le comportement des entreprises pour l'avenir. Les fonctions servent à la compréhension des dilemmes spécifiques auxquels sont confrontés les participants aux négociations. En outre, ils éclairent des dynamiques de mise en œuvre plus spécifiques que la simple lutte de pouvoir : l'action des acteurs de l'arrangement dans leurs conflits et concertations mobilise des ensembles normatifs et teste leurs limites. Pour explorer ces hypothèses, une étude de cas portant sur la célébration et le contrôle des accords de clémence signés dans la sphère fédérale entre 2014 et 2018 a été réalisée, à partir de l'examen des instruments, des décisions administratives et judiciaires et d'entretiens semi-structurés. Il est conclu que l'analyse de l'acteur-fonction proposée par la littérature sur les arrangements institutionnels a un pouvoir explicatif dans le cas d'accords de clémence, mais que, pour comprendre les aspects d'efficacité et de légitimité de l'instrument et de la prestation des autorités, il est nécessaire d'identifier des fonctions autres que celles recensées dans la littérature. Ceci, à son tour, révèle l'importance des études appliquées dans le domaine du droit dans leur imbrication avec les arrangements institutionnels destinés à implémenter des politiques publiques.

Mots-clés : Corruption, Arrangements Institutionnels, Accords de Clémence, Implémentation, Politiques Publiques.

TABELAS

Tabela 1	Unidades de análise.....	49
Tabela 2	Funções, seus desdobramentos e exemplos de desafios.....	50
Tabela 3	Relação entre Corrupção, Governança e Reformas (Hough).....	70
Tabela 4	Potenciais Benefícios e Riscos da Multiplicidade Institucional.....	98
Tabela 5	Funções da Rede de Accountability e Acordos de Leniência.....	100
Tabela 6	Ressarcimento de danos em acordos celebrados pelo MPF.....	151
Tabela 7	Comparação de definições de Interesse Público.....	165
Tabela 8	Ressarcimento de danos em acordos celebrados pela CGU/AGU.....	168
Tabela 9	Breve comparação entre acordos feitos pelo MPF e CGU/AGU.....	174
Tabela 10	Tentativas de resolução do conflito (parcial).....	180
Tabela 11	Formas de Atuação do Controle Externo.....	208
Tabela 12	Funções Discutidas no Exercício do Controle.....	210
Tabela 13	Tentativas de resolução de conflito	211

LISTA DE ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
BACEN	Banco Central
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEF	Caixa Econômica Federal
CEIS	Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
EPC	Engineering, Procurement & Construction
FIOL	Ferrovia de Integração Oeste Leste
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUNCEF	Fundação dos Economiários Federais
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IN	Instrução Normativa
ISO	International Organization for Standardization
LAC	Lei Anticorrupção
LAI	Lei de Acesso à Informação
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
[a] MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PI	Portaria Interministerial

PAR	Processo Administrativo de Responsabilização
PETROS	Fundação Petrobras de Seguridade Social
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
REPAR	Refinaria Presidente Getúlio Vargas
REVAP	Refinaria Henrique Lage
RFB	Receita Federal do Brasil
RNEST	Refinaria do Nordeste
S.A.	Sociedade Anônima
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCC	Termo de Compromisso de Cessação
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparência Internacional
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	15
1. Política de combate à corrupção	19
2. Arranjos institucionais como ângulo de análise	22
3. Acordos de leniência como novas arenas	25
4. Mapa do trabalho	29
 METODOLOGIA	 33
1. Tema, objetivos e perguntas	33
2. A eleição do estudo de caso	35
2.1 Os contornos do estudo de caso	38
3. Seleção e coleta de dados.....	40
4. Análise dos dados	47
5. Alcance e limitações da pesquisa.....	51
 POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO EM TRÊS NÍVEIS	 55
1. Teoria: modelo principal-agente e e ação coletiva	57
2. Abrangência: corrupção e ‘good governance’	67
3. Transformação: vontade política e mudança institucional	71
4. Conclusões do capítulo	74
 ARRANJO BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO	 77
1. Construção das instituições de combate à corrupção.....	79
2. Rede de Accountability: interdependência e multiplicidade	86
2.1 Benefícios da multiplicidade institucional.....	89
2.2 Desafios da multiplicidade institucional.....	92
3. Coordenação: uma solução intrincada	94
4. Conclusões do Capítulo	97
 A CONSTRUÇÃO DAS REGRAS DO JOGO.....	 103
1. Reforma anticorrupção e compromissos internacionais	104

2. A Lei de Improbidade Administrativa	112
3. Os dispositivos da Lei Anticorrupção e do Decreto 8.420/2015	116
4. Conclusões do Capítulo	123
O JOGO EM AÇÃO: CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA	127
1. A celebração dos acordos de leniência pelo MPF	128
1.1 O primeiro acordo	133
1.2 Os grandes acordos	137
2. A celebração dos acordos de leniência pela CGU e AGU	153
2.1 A Medida Provisória 703/2015	155
2.2 SBM Offshore: a primeira tentativa de composição entre atores falha	159
2.3 A Portaria Interministerial 2.278/2016	161
2.4 Os acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU	163
3. Conclusões do Capítulo	172
O JOGO EM AÇÃO: CONTROLE SOBRE ACORDOS DE LENIÊNCIA	181
1. Exercício do controle no TCU: entre parte e controle	183
1.1 A IN 74/2015	183
1.2 Interpretação do dano ao erário: estudo econométrico	187
1.3 Caso Angra 3: Recall dos acordos de leniência celebrados com o MPF	191
2. O Poder Judiciário: arena de disputa e agente de mediação	198
2.1 Conflitos em ações de improbidade administrativa	199
2.2 Decisão sobre compartilhamento de provas	204
3. Conclusões do Capítulo	208
CONCLUSÃO	213
1. O arranjo institucional na implementação de acordos de leniência	213
2. Multiplicidade e coordenação em acordos de leniência	221
3. Proposta de reforma à luz da combinação entre agentes e função	226
BIBLIOGRAFIA	231
APÊNDICES	253

INTRODUÇÃO

O caso “Watergate” foi um episódio da política norte-americana que reconfigurou o combate à corrupção no mundo. O escândalo ficou famoso pelo envolvimento do então Presidente Richard Nixon na tentativa de invasão ao comitê central do Partido Democrata, em um complexo de prédios com o mesmo nome em Washington em junho de 1972. O caso revelou uma série de abusos da presidência e levou Nixon a renunciar em 1974.

Além de espionagens e intimidações, as investigações do caso apontaram que empresas americanas haviam financiado ilegalmente a reeleição do Presidente. Elas mostraram que tais atos não eram restritos aos Estados Unidos e eram canal para suborno de autoridades estrangeiras, em diversos casos. Investigadores listaram 200 empresas que pagaram subornos em outros países, incluindo 117 empresas membros da publicação Fortune 500.¹ Companhias abertas e empresas importantes admitiram as práticas.

Ainda em 1975, a Securities and Exchange Commission (SEC), autoridade encarregada de supervisionar o mercado de capitais norte-americano, começou a investigar como as transações eram registradas na contabilidade de companhias abertas.² Em 1976, sem uma legislação específica para tratar de fraudes contábeis ou de corrupção em outros países, a SEC criou um programa de voluntário de divulgação (*voluntary disclosure program*), no qual as empresas pudessem contar as condições e o pagamento de propina, estabelecer comitês independentes para investigar seus atos e adotar medidas para garantir que a conduta não se repetiria. A SEC não imporia sanções adicionais às empresas colaboradoras, desde que as informações fossem verdadeiras e a investigação, íntegra e objetiva.³ Mais de 400 empresas se apresentaram às autoridades, interessadas no programa.⁴

Este programa foi uma criação das autoridades que se encontravam diante de um contexto conturbado e desafiador. Ele tornou-se base para a formulação do Foreign Corrupt

¹ MONTERO, David, **Kickback: exposing the global corporate bribery network**, New York: Viking, 2018, p. 25.

² SPORKIN, Stanley, The Worldwide Banning of Schmiergeld: A Look at the Foreign Corrupt Practices Act on its Twentieth Birthday, **Northwestern Journal of International Law & Business**, v. 18, n. 2, p. 269–281, 1997.

³ Ibid.

⁴ Ibid, p.273.

Practices Act (FCPA), legislação norte-americana que prevê a responsabilização de pessoas jurídicas e pessoas físicas por fraudes contábeis e crimes de suborno de funcionários estrangeiros, incluindo atos cometidos fora do território norte-americano.⁵ O FCPA, após reformas ao longo das próximas décadas, passou a ser o principal instrumento de corrupção transnacional existente. Por seu intermédio, atos ilícitos cometidos fora dos Estados Unidos da América (EUA) poderiam ser processados e multados sob a jurisdição americana. Ainda em 1988, sob a pressão de empresários norte-americanos para que seus concorrentes estrangeiros também estivessem sob as mesmas regras anticorrupção, uma emenda ao FCPA instruiu o Poder Executivo a negociar com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) padrões de conduta semelhantes. Dez anos depois, a OCDE assinou seu instrumento, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE) que, por sua vez, cria obrigações para que os Estados signatários para que incorporem regras coibindo o suborno transnacional em seus ordenamentos nacionais.⁶

Os desdobramentos do Watergate alavancaram o combate à corrupção no mundo. Atualmente, o FCPA é responsável pela condução de mais de 270 investigações e pelo recolhimento de 5,7 bilhões de dólares pagos a título de multas para as autoridades norte-americanas.⁷ Ele exerce uma influência inegável em empresas globais. O número de signatários da Convenção da OCDE é crescente: 44 países responsáveis pela remessa de 81% dos investimentos estrangeiros diretos devem garantir que suas políticas nacionais cumpram os standards estabelecidos pela convenção,⁸ incluindo o Brasil.⁹

⁵ MONTERO, David, cit.

⁶ SPAHN, Elizabeth K, Implementing Global anti-Bribery Norms: From the Foreign Corrupt Practices Act to the OECD anti-Bribery Convention to the U.N. Convention against Corruption, **Indiana International & Comparative Law Review**, v. 23, n. 1, p. 1–33, 2013.

⁷ Cf. a base de dados Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse <fcpa.stanford.edu/statistics-keys.html>, último acesso em 28 fev. 2019. Para além do Watergate, muito se discute sobre as razões para que os EUA mantenham uma política agressiva de combate ao suborno transnacional, se seria moralismo, interesse econômico ou altruísmo. Para essa discussão, ver: DAVIS, Kevin E., **Why Does the United States Regulate Foreign Bribery: Moralism, Self-Interest, or Altruism?**, Rochester, NY: Social Science Research Network, 2012.

⁸ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, **Fighting the Crime of Foreign Bribery: The Anti-Bribery Convention and the OECD Working Group on Bribery**, Paris: OECD, 2018. Os *standards* são descritos no capítulo 3.

⁹ A Convenção da OCDE foi promulgada pelo Decreto n. 3.678 de 30 de novembro de 2000.

Menos comentado no campo global de estudos da corrupção, o Watergate também pode servir como pano de fundo para outro debate, sobre as escolhas e transformações da administração pública norte-americana.¹⁰ Para Ostrom, o escândalo é decorrência da concentração de poder no Executivo, principalmente, na Presidência da República.¹¹ Abusos de auditorias fiscais e procedimentos criminais para intimidar oponentes, financiamento ilegal de campanha, e uso de prerrogativas do Presidente para não liberar evidências circunstanciais, teriam a mesma origem: um longo processo de centralização da administração pública, no qual decisões sobre o que e como o governo deve atuar são concentradas em uma estrutura monocrática, regida pelo princípio da hierarquia, cujo ápice é a Presidência.¹² O escândalo cresceu e se desdobrou quando as empresas passaram a revelar suas participações em tantos os outros atos de corrupção que já não se relacionavam unicamente com o poder do Presidente. Ainda assim, segundo o autor, o desenho da administração pública norte-americana, nas décadas seguintes, não mudou: foi dada continuidade a uma longa tradição da administração pública americana de igualar hierarquização com eficiência e ação decisiva.¹³

Tal qual o Watergate foi para os norte-americanos, o contexto brasileiro atual é sem precedentes. O país viveu diversas investigações e casos de corrupção desde sua redemocratização, mas nenhum parece se aproximar da chamada Operação Lava Jato (ou simplesmente Lava Jato), deflagrada em 2014 em Curitiba (no Estado do Paraná). Quando Paulo Roberto Costa assinou seu acordo de colaboração como diretor da Petrobrás, ainda em 2014, não se tinha dimensão do que a Lava Jato se tornaria, sua extensão sobre a elite política e a elite econômica e seus desdobramentos investigativos, políticos e econômicos.¹⁴

¹⁰ OSTROM, Vincent, **The intellectual crisis in American public administration**, 3a. ed. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2008.

¹¹ *Ibid.*, p. 117.

¹² *Ibid.*, p. 117–118. Ele descreve que essa unidade de comando não é circunstancial do Watergate, mas uma série de tentativas construídas, por exemplo, no plano de reorganização n.2 de 1970 da Administração Pública, que cria bases para um Executivo legalmente onipotente, reforçado por decisões judiciais posteriores.

¹³ *Ibid.*, p. 140.

¹⁴ A interpretação do que a investigação representa e representou é altamente controversa. Para uma de suas principais figuras “com esperança, será possível olhar para trás em alguns anos e dizer que a Lava Jato fortaleceu a economia nacional, o estado democrático de direito e a democracia no Brasil”. MORO, Sérgio Fernando, Preventing Systemic Corruption in Brazil, **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 157–168, 2018, p. 168. Para outros, os protagonistas da operação “[l]evaram ao chão grandes empresas e, com isso, covaliram mercados estruturantes da economia brasileira. Acabaram com maus políticos e maus empresários e, no seu lugar, deixaram mais, e pior, do mesmo.” (tradução livre) WARDE, Walfrido, **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo**

Desde então, essa série de investigações se expandiu por mais de sessenta fases, com forças tarefas descentralizadas, desdobramentos penais, cíveis e administrativos, envolvendo a elite econômica e política do país em um enredo sobre temas tão diversos como corrupção em estatais, financiamento político-partidário, lavagem de dinheiro em múltiplas camadas, cartéis em licitações, modos e limites de atuação do Ministério Público e do Judiciário, dentre outros. Os fatos e eventos da Operação Lava Jato podem indicar problemas ou desafios relacionados a como parte da administração pública brasileira se relaciona com agentes privados. Como Ostrom indica em relação ao caso Watergate, há aspectos de distribuição de poder no Estado - e entre ele e agentes privados - que podem auxiliar a entender como opera a corrupção no país.

Algumas das mais importantes empresas brasileiras, privadas e públicas, estiveram envolvidas em casos de corrupção e, algumas delas, em subornos transnacionais. Algumas decidiram, como suas semelhantes no caso Watergate, negociar com as autoridades encarregadas formas de revelar e remediar atos de corrupção em troca de abrandamento das penalidades. A possibilidade de uma solução consensual era recém incorporada na legislação brasileira, por meio da Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013, a Lei Anticorrupção, promulgada, em parte, em resposta aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em especial à Convenção da OCDE.¹⁵ Ainda que existisse previsão legal, o uso deste instrumento, chamado acordo de leniência, não foi mera aplicação automática dos artigos da lei. Assim como foi no caso Watergate com seu programa,¹⁶ a implementação dos acordos de leniência no Brasil, no contexto da Lava Jato, encontrou desafios e fomentou inovações – nem todas sem controvérsia.

Tais desafios e inovações podem ser explicados, em parte, pela conformação do arcabouço jurídico, mas não se encerram nele. As dinâmicas entre ações de autoridades

de combatê-lo estão destruindo o país, Rio de Janeiro: Leya, 2018, p. 42. Este trabalho reconhece que a Lava Jato é o contexto no qual o arranjo institucional de combate à corrupção se desenvolve. Isso impacta sua conformação. Porém, não pretende fornecer aqui interpretações genéricas sobre as investigações. Ela se tornou tão grande que, para o futuro, uma tarefa não trivial dos pesquisadores interessados em algum de seus muitos temas será desmontá-la para olhar suas partes e microdinâmicas de poder.

¹⁵ Trata-se da lei que prevê a responsabilização administrativa e cível de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública nacional ou estrangeira. Suas previsões estão descritas com mais detalhes no Capítulo 3. Por enquanto, basta dizer que a hierarquia global perpassa o debate sobre reformas de combate à corrupção no Brasil, mas elas não são definidas apenas por isso. Há pressão externa, mas há pressão interna, fruto de insatisfação da população com corrupção.

¹⁶ Guardadas as diferenças entre programas, autoridades e arranjos. A comparação com Watergate visa só mostrar que não é incomum as autoridades encontrarem soluções não antecipadas na implementação de políticas públicas. O paralelismo aqui é motivado pelo mesmo tipo de desafio: negociar com pessoas jurídicas em um contexto conturbado.

envolvidas e entre elas e agentes privados durante sua implementação são peças-chave para entender o instrumento.

Este trabalho investiga como o arranjo institucional brasileiro de combate à corrupção se desenvolveu na implementação de acordos de leniência, ou seja, como atores, por meio de processos e mecanismos, interagiram, disputaram e se compuseram no uso do instrumento. Sua hipótese é que o arcabouço jurídico e as interações entre autoridades, guiadas por suas ações estratégicas, forjaram e fortaleceram funções distintas aos acordos de leniência quando comparadas ao que foi disposto na Lei Anticorrupção. Tais funções servem para entender os dilemas específicos do instrumento, mas também, para compreender como se dão as interações entre autoridades que desenvolvem sobreposições entre si e, por vezes, mecanismos de coordenação. A partir delas, é possível ter ganhos analíticos sobre a eficácia e a legitimidade das inovações ensejadas pela implementação do instrumento, que é parte de uma política pública nacional de escopo mais amplo.

Para tanto, nesta introdução delineio o modelo analítico do trabalho, explicando como investigar a política de combate à corrupção e o arranjo institucional brasileiro: argumento que as regras que os conformam importam, mas é também preciso incorporar as interações entre atores – daí a importância da categoria “arranjos institucionais” – como parte da análise. Em seguida, passo aos acordos de leniência da Lei Anticorrupção para mostrar como sua discussão atual está centrada em sua forma e deve se deslocar em direção às funções que o instrumento desempenha. Por fim, apresento o mapa do trabalho.

1. Política de combate à corrupção

O primeiro passo de trabalhos que se propõe a estudar corrupção é defini-la. O debate é longo e destinado a explicitar o que fica no filtro de análise daquele que pesquisa o assunto. A definição mais influente de corrupção é o abuso de poder investido para obtenção de ganhos privados.¹⁷ Ela é plástica o suficiente para reunir espécies diversas, tais quais propina, troca de

¹⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J., **Corruption and government: causes, consequences, and reform**, 2a. ed. New York, NY: Cambridge University Press, 2016.

favores, nepotismo, fraudes, conflitos de interesse e, até mesmo, corrupção privada. O arcabouço jurídico, por sua vez, tende a separar cada espécie como atos (ou tipos) a serem tratados de forma diversa, por vias distintas como mecanismos de direito administrativo¹⁸ ou de direito penal.¹⁹ Na outra ponta, há definições abrangentes. Lessig, por exemplo, expande a definição para centrar-se em atos que não são abusos e que são considerados legais ou éticos em um dado momento, desde que não distorçam a capacidade de uma dada instituição de atingir seus objetivos.²⁰

Esta pesquisa, no entanto, não se direciona, propriamente, à análise da corrupção: como ela se estrutura, como as normas sociais e as regras formais podem se contradizer, como o arcabouço jurídico apresenta “gargalos” que facilitam ou dificultam atos corruptos, quais os sentidos causais das relações entre corrupção, poder econômico, democracia e desenvolvimento. As definições de corrupção, neste trabalho, servem para exemplificar o sentido das reformas que estruturaram e estruturam a política pública voltadas a seu controle, ponto abordado no Capítulo 1, e não são eleitas *a priori*. No estudo de caso, corrupção é tomada a partir do sentido dado a ela pela Lei Anticorrupção, como atos ilícitos lesivos à administração pública imputáveis a pessoas jurídicas.

A pesquisa volta-se a política de controle da corrupção.²¹ Há consenso que a detecção e punição de atos ilícitos são atributos desejáveis. Porém, tão consensual quanto, é o fato que o

¹⁸ Por exemplo, o tratamento dado a conflito de interesses na esfera federal, por meio da Lei 12.813 de 16 de maio de 2013.

¹⁹ Por exemplo, os tipos penais de corrupção ativa e passiva, dispostos no art. 333 e 317, respectivamente, do Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940.

²⁰ É a definição de corrupção institucional: “Corrupção institucional está presente quando há influência sistemática e estratégica legal, e até mesmo considerada ética, que prejudica a efetividade de uma dada instituição por desviá-la de seus objetivos ou enfraquecer sua capacidade de atingir esses objetivos, incluindo, na medida em que for relevante a seus objetivos, enfraquecer a confiança do público em dada instituição ou em sua integridade inerente.” LESSIG, Lawrence, “Institutional Corruption” Defined, *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, v. 41, n. 3, p. 553–555, 2013. A influência desproporcional de empresas no processo democrático americano seria um exemplo de corrupção institucional. Não há dúvidas que é legal, mas para o autor, ela distorce a própria ideia de democracia e vontade popular.

²¹ Na definição de Bucci, políticas públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” BUCCI, Maria Paula Dallari, **Direito administrativo e políticas públicas**, São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2002, p. 239. Marques afirma que estudar políticas é “analisar por que e como o Estado age como age, dada as condições que o cercam.” MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, (Orgs.), **A política pública como campo multidisciplinar**, 1a. edição. São Paulo: Editora UNESP, 2013, p. 24. Ao chamar de política pública, busco conscientemente afastar da ideia de controle atomizado e olhar controle da

foco exclusivo neste tipo de estratégia é fadado ao fracasso.²² Ele não altera as estruturas que sustentam as práticas. Pior, se visto como um fim em si mesmo, este tipo de política pode exacerbar patologias na administração pública.²³ Ainda, economistas apontam, paradoxalmente, que o aumento das ações de detecção e punição, se não forem acompanhadas de outras medidas, a longo prazo, tem o efeito de aumentar o tamanho da propina paga, enfraquecendo o efeito dissuasório da política.²⁴

Não há dúvidas que o Brasil, desde a redemocratização, vem fortalecendo autoridades e criando instrumentos específicos para monitorar, investigar e punir pessoas físicas e jurídicas que cometem atos considerados ilícitos. O Ministério Público e o Poder Judiciário têm um peso importante nesta política, mas ela conta com outros atores: organizações de controle interno aos Poderes, cortes de contas e mecanismos de transparência e participação pública.²⁵

A pesquisa em direito tradicionalmente olha a política de combate à corrupção de forma compartimentalizada.²⁶ No direito público, parte-se de classificações estanques como a dicotomia entre controle interno ou controle externo.²⁷ As interações entre agentes de controle

corrupção como um objetivo eleito pelo Estado que criam um campo no qual se localizam diversos atores e instrumentos. Vale a nota que a finalidade do controle, no fundo, é transversal - deve ser tornar outras políticas públicas mais eficazes e mais legítimas, promovendo equidade de acesso e sustentabilidade de resultados.

²² MANION, Melanie, Beyond Enforcement: Anticorruption reform as a problem of institutional design, *in*: GONG, Ting; MA, Stephen K. (Eds.), **Preventing Corruption in Asia: Institutional Design and Policy Capacity**, 1. ed. London: Routledge, 2009, p. 1–11.

²³ Anechiarco e Jacobs descrevem tais patologias como atraso na tomada de decisão, centralização excessiva, deslocamento de autoridade, tornar os gestores mais defensivos em relação ao controle, dentre outros. ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James B., **The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective**, Chicago: University of Chicago Press, 1996.

²⁴ Nas palavras de Soreide: “O mesmo argumento se aplica quanto ao impacto provável de penalidades impostas àqueles culpados por atos de corrupção: o tamanho do valor pago em propina pode ser aumentado para compensar o risco maior associado enfrentado por agente pública para venda de decisões governamentais. Enquanto houver clientes com disposição a pagar para as decisões em questão, a propina pode ultrapassar o custo esperado com sanções e, assim, minar o efeito dissuasório de um nível de repressão mais elevado.”. Todas as traduções feitas neste trabalho são livres. SØREIDE, Tina, **Corruption and criminal justice: bridging economic and legal perspectives**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, p. 149.

²⁵ Avritzer e Filgueiras apontam três tipos de controle: judicial, administrativo-burocrático e público não estatal. AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL-IPEA, 2011

²⁶ MACHADO, Maíra, Contra a departamentalização do saber jurídico: a contribuição dos estudos de caso para o campo direito e desenvolvimento, *in*: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da *et al* (Orgs.), **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI**, Brasília: CONPEDI, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito ; Ipea, 2013, p. 177–200.

²⁷ Conforme Justen Filho **Curso de direito administrativo**, Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 1139 e 1147: controle interno é “é o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade

são pouco capturadas por estas categorias, sobretudo se não houver subordinação ou hierarquia entre atores.²⁸ Ou ainda, as clivagens entre áreas do direito, como direito civil e direito penal, não iluminam conexões entre autoridades e esferas de responsabilização, ainda que sejam úteis para operacionalização de um conjunto de regras, processos e garantias.²⁹ É possível imaginar como estas divisões do estudo do direito contribuem para que as autoridades envolvidas – muitas delas formadas por juristas, juízes, advogados públicos, procuradores – não se reconheçam como parte da mesma política pública.

Sobretudo, abordagens fragmentadas não permitem olhar como os atores que compõem esta política interagem, como os mecanismos de controle se reforçam ou criam sobrecargas, ou, então, quem controla os controladores. Há perdas analíticas sobre aspectos de eficácia e a legitimidade da política em si. Para aperfeiçoar, este trabalho parte de um ângulo de análise que visa jogar luz nestas dinâmicas da política de combate à corrupção em ação: o estudo dos arranjos institucionais.

2. Arranjos institucionais como ângulo de análise

Arranjos institucionais podem ser definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem como atores e interesses se coordenam para a consecução de determinada política pública.³⁰ O arranjo institucional é formado por interações entre atores participantes de

e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa promovendo as medidas necessárias para tanto.” O controle externo é “o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos Poderes e órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto.” Para uma leitura funcionalista dos tipos de controle, ver SCHAPIRO, Mario G., Discrecionalidade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes, **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, p. 311–344, 2016.

²⁸ SUNDFELD, Carlos Ari, Um Novo Direito para a Gestão Pública, **Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado**, v. Edição Especial, n. 1, p. 85–99, 2012.

²⁹ Machado trata das perdas analíticas da separação estanque entre crime e improbidade administrativa, por exemplo, para a dosimetria da pena. MACHADO, Maira Rocha, Crime e/ou Improbidade? Notas sobre a performance do sistema de justiça em casos de corrupção, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 112, p. 189–211, 2015.

³⁰ Adoto aqui a definição de arranjo institucional em políticas públicas de GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Orgs.), **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**, Brasília: Ipea, 2014.

determinada política que ocorrem a partir de marcos legais. Estas interações dependem das ações estratégicas dos atores sobre a política pública.

A análise do arranjo institucional é guiada por perguntas como “quem faz o que?”.³¹ A primeira resposta do jurista seria olhar para a competência, em sentido técnico, do ator, tradicionalmente definida como o conjunto de atribuições fixadas em leis para certa pessoa jurídica, órgãos e agentes.³² Ela relaciona a ação pública à sua adesão ao princípio da legalidade. Outros autores estabelecem que a regra de competência é o “nó” de cruzamento da política e da técnica jurídica: a ideia que a autoridade pública só pode agir por uma habilitação jurídica.³³ Apesar de aproximar direito e política, estas definições não capturam as dinâmicas das interações entre autoridades.

O Estado, ao implementar políticas públicas, pode ser visto como uma rede de atores³⁴ guiada por um conjunto de regras formais - incluindo regras de competência - e informais que tem o objetivo de governar suas relações entre si e com entes fora do Estado, mas que o fazem de forma incompleta. Isso significa que o funcionamento das políticas públicas depende da ação desses atores.³⁵ A depender da política e do ator, há múltiplas competências e, dados os recursos finitos, são priorizadas umas ou outras. Ou, então os agentes tomam ações para interpretar o limite de sua competência, chegando, por vezes, a testá-lo. Ainda, as interações entre atores, guiadas por suas ações, podem levar a processos de coordenação e disputa, não capturados pelas atribuições imaginadas no plano legal.

A política de combate à corrupção, no plano federal, é composta por múltiplos atores, como o Poder Judiciário, o Ministério Público (MPF), a Polícia Federal (PF), a Controladoria-

³¹ COUTINHO, Diogo, O Direito nas Políticas Públicas, *in*: MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.), **A política pública como campo multidisciplinar**, 1ª edição. São Paulo, SP: Rio de Janeiro, RJ: Editora UNESP ; Editora Fiocruz, 2013, p. 23.

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 31ª Edição. São Paulo, SP: Editora Forense, 2018.

³³ BUCCI, Maria Paula Dallari, **Fundamentos Para Uma Teoria Jurídica Das Políticas Públicas**, São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 169.

³⁴ Ou um conjunto de organizações nas quais coletivos de indivíduos podem formular e implementar diferentes estratégias e políticas em sua relação com contextos socioeconômicos e culturais. SKOCPOL, Theda, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, *in*: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Orgs.), **Bringing the state back in**, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 20.

³⁵ JASPER, James M., Introduction: Players and Arenas Formerly Known as the State, *in*: JASPER, James M.; DUYVENDAK, Jan Willem (Orgs.), **Breaking Down the State**, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015, p. 11.

Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), a Comissão de Ética Pública (CEP), dentre outras. As ações destes atores dependem da arena em que eles se inserem. A arena é um conjunto de regras, formais ou informais, e de recursos que permitem ou encorajam certos tipos de interação.³⁶ Nem todas as arenas são iguais, nem mesmo as arenas jurídicas: atuar perante tribunal possui conjunto de regras, procedimentos e princípios que se distinguem, por exemplo, de uma investigação, ainda que seja possível o mesmo ator atuar nas duas arenas (como é o caso do Ministério Público) ou que uma arena tenha interdependência com outras.

É de se esperar que os atores busquem formular suas estratégias em arenas que imaginam que são vantajosas para eles, tentem mudar uma ação de uma arena a outra, ou ao menos, alterar aspectos da arena para que os beneficie.³⁷ Os resultados das ações são condicionados pelas vantagens desiguais entre recursos, posições organizacionais, graus de autoridade, dentre outras.³⁸

Mas estas ações encontram limites. Elas são moldadas por instituições, sistemas de regras (formais, de comportamento, convenções sociais) estabelecidas e amalgamadas que estruturam as interações sociais com componentes de estabilidade e conservação.³⁹ As instituições constituem atores, suas interações e arenas. Portanto, são capazes de constranger sua ação em certos sentidos enquanto também a habilitam. Embora não sejam fruto puramente voluntarioso de atores, suas ações e interações, em arenas diversas, tem a capacidade de reconfigurar instituições. Como exatamente a mudança institucional ocorre, tomando o imbricamento entre a ação e a estrutura, é uma pergunta não trivial, para políticas públicas em geral e, em específico, para políticas de combate à corrupção.⁴⁰

³⁶ Caberia a dúvida em que momento um ator estatal é jogador ou arena. Para Jasper, esta resposta depende do interesse analítico – todos os jogadores são ao mesmo tempo arenas nas quais as decisões são tomadas, estratégias são pensadas e avançadas. O Poder Judiciário exprime essa dualidade de forma clara. Ele é arena no qual outros atores desenvolvem suas ações, mas também é capaz de ser ator e desenvolver estratégias, quando, por exemplo, pleiteia mais poderes ou recursos. Se há compartilhamento de objetivos, coordenação de ações e algum tipo de identidade coletiva, eles são jogadores. Se eles organizam um lugar onde interações acontecem, com regras e alguns resultados possíveis, são arena. Ibid., p. 12.

³⁷ Ibid., p. 16.

³⁸ Ibid., p. 15.

³⁹ HODGSON, Geoffrey M., What are institutions, **Journal of Economic Issues**, v. XL, n. 1, 2006.

⁴⁰ Essa discussão é pincelada no capítulo 1.

O arcabouço jurídico é parte constitutiva das instituições e pode também ser um componente da ação e coordenação de atores.⁴¹ Os atores são capazes de reconfigurar, nas margens e, por vezes, diretamente, a interpretação e a implementação da estrutura de regras que, muitas vezes, não são unívocas, seja por falhas de desenho, seja porque são inerentemente abertas para comportar diversos objetivos.

Assim, o desenho de um conjunto normativo é parte dos processos de mudança institucional, embora esses não se encerrem nele. Em uma imagem, as regras formais representam vigas que estruturam mecanismos, processos e competências. Porém, além de atribuir as regras do jogo, de estruturar atores e representar as vigas de uma arena, o arcabouço jurídico é também mobilizado pela estratégia dos atores para execução de seus objetivos por meio de suas ações. Ele também é parte do jogo. Mantendo a imagem de uma viga, por vezes, os atores buscam torcê-la para um lado ou outro, testar sua resistência, mudar parafusos para alterar seu rumo, talvez com riscos para a construção como um todo. Isto leva a mudanças na estrutura do arranjo institucional e pode alterar a eficácia e legitimidade de uma política pública. Neste trabalho, a análise do arranjo institucional, portanto, observa como o arcabouço jurídico molda atores e suas interações e como ele é mobilizado por elas.

3. Acordos de leniência como novas arenas

Arranjos institucionais de combate à corrupção é um tema de interesse crescente entre juristas e cientistas sociais brasileiros ou interessados no Brasil.⁴² Power e Taylor nomeiam o

⁴¹ COUTINHO, Diogo Rosenthal, O Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático, **Revista de Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 214–262, 2016.

⁴² Essa literatura é discutida com maior profundidade no capítulo 2. POWER, Timothy J., TAYLOR, Matthew M., Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil, *in*: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Orgs.), **Corruption and Democracy in Brazil: The struggle for Accountability**, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011, p. 1–28; PRADO, Mariana M., CARSON, Lindsey, **Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design**, Manchester: The University of Manchester, 2014; MACHADO, Maira Rocha, PASCHOAL, Bruno, Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção, **Novos Estudos**, p. 28, 2016; ARANHA, Ana Luiza, **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção da esfera local**, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015; LOUREIRO, Maria Rita, **Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal**, Brasília: Ministério da Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2011.

conjunto de instituições, estatais ou não, encarregadas do combate à corrupção de “rede de accountability”.⁴³ A expressão indica que haveria objetivo comum da atuação das diversas instituições: perenizar a prestação de contas de autoridades públicas e de agente privados em um contexto democrático. Mais ainda, ressalta que estas instituições possuem diversas interações que, ao longo do tempo, formaram uma trama complexa que tem grande potencial explicativo dos sucessos e desafios do combate à corrupção no Brasil. Os atores, para esta literatura, voltam-se a três funções: monitorar, investigar e punir agentes públicos e privados. As formas pelas quais atores e funções interagem estão relacionadas a aspectos de proximidade, sobreposição e coordenação institucional.⁴⁴

A política de combate à corrupção no Brasil é caracterizada por um arranjo institucional complexo, em que os atores – as chamadas instituições de controle – são interdependentes em sua atuação no combate à corrupção. Além disso, suas interações não são estáticas e podem se modificar: atores podem se articulam, disputar, ignorar uns aos outros e gerar, em algumas situações, sobrecarga ou vácuo em suas atuações e em seus processos. Estas interações se prolongam no tempo, mas, a cada nova reforma do sistema, é possível que elas se alterem, com novas sobreposições e disputas.

Este trabalho examina como o arranjo institucional de combate à corrupção se desenvolveu na implementação de acordos de leniência, o que ainda não foi feito por esse conjunto de estudos. A Lei Anticorrupção prevê a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública, com a criação de um novo microssistema de responsabilização da pessoa jurídica, com autoridades, ilícitos e sanções próprios, em um cenário no qual já haviam outras formas de investigar e sancionar empresas – ainda que imperfeitas – como a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Antitruste e a Lei de Licitações, apenas na esfera civil e administrativa.⁴⁵

⁴³ POWER, Timothy J., TAYLOR, Matthew M., cit. A nomenclatura é influenciada por MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.), **Democratic accountability in Latin America**, Oxford; New York: Oxford University Press, 2003 e também por POPE, Jeremy, **Confronting corruption: the elements of a national integrity system**, Berlin: Transparency International (TI), 2000.

⁴⁴ PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey; CORREA, Izabela, The Brazilian Clean Company Act: Using Institutional Multiplicity for Effective Punishment, **Osgoode Hall Law Journal**, v. 53, p. 107, 2015; MACHADO, Maira Rocha; PASCHOAL, Bruno, cit.

⁴⁵ A Lei e suas previsões são detalhadas no Capítulo 3.

Acordos de leniência, pela lei, são instrumentos destinados à “identificação dos demais envolvidos na infração e obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração” em troca de redução da penalidade. São considerados mecanismos cruciais de investigações anticorrupção.⁴⁶

Sua implementação no Brasil tem sido, no mínimo, conturbada. No centro das tensões está o arranjo institucional de combate à corrupção, com sua rede de autoridades encarregada de investigar e sancionar atos ilícitos. Não faltam categorizações para descrever como o arranjo institucional de combate à corrupção se desenvolveu perante acordos de leniência: disputa de protagonismo⁴⁷ ou disputa de poder⁴⁸ são alguns dos termos correntes usados para caracterizar sua implementação. Tojal e Tamasaukas afirmam de forma contundente:

“Esse sem dúvida é o grande desafio que o instituto da leniência possui no Brasil atualmente: sobreviver à competição e à autofagia de diversos órgãos e instituições do Estado que, sob efeitos do discurso anticorrupção, agem de forma esquizofrênica, competindo por um desarrazoado protagonismo ou simplesmente boicotando o instituto em razão de interesses até mesmo escusos”⁴⁹

Tratar a implementação de acordos de leniência como disputas de poder, por um lado, evidencia que existem movimentações estratégicas dos atores que compõem o arranjo institucional – as instituições de controle envolvidas nas tarefas de celebrar e avaliar os acordos, na esfera federal: CGU, MPF, AGU, TCU e Poder Judiciário. Por outro lado, dá a entender que estas disputas são apenas voluntárias ou que se dão sem nenhum tipo de constrangimento e habilitação pelas instituições, por suas configurações anteriores e pelo arcabouço jurídico.

O problema é que o diagnóstico pouco aprofundado dá azo a soluções de difícil implementação. Contra disputa, pede-se coordenação. No entanto, coordenação não é simples de se engendrar. Este trabalho narra, ao longo dos capítulos, diversas tentativas de coordenação que falharam. Pensando em coordenação como solução, alguns propõem resolver problemas de

⁴⁶ RIBEIRO, F., **The accidental Trojan horse: Plea bargaining as an anticorruption tool in Brazil**, The Hague: International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam (ISS), 2017.

⁴⁷ REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, Adams critica disputa entre CGU e MPF por protagonismo em acordos de leniência.

⁴⁸ CANÁRIO, Pedro, Disputa entre órgãos deixa em segundo plano o interesse público da leniência, **Consultor Jurídico**, 2017.

⁴⁹ TOJAL, Sebastião Botto de Barros; TAMASAUSKAS, Igor Sant’Anna, A Leniência Anticorrupção: Primeiras Aplicações, Suas Dificuldades e Alguns Horizontes para o Instituto, *in*: **Colaboração Premiada**, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2018, p. 238–254.

acordos de leniência a partir de sua *forma*. Dada a existência de agentes múltiplos, é preciso fazer acordos conjuntos ou espelhados ou, então, sequenciados. Essas dúvidas retratam problemas que autoridades e empresas precisam resolver, mas pouco informam sobre a eficácia ou legitimidade do instrumento.

Este trabalho busca aperfeiçoar esse diagnóstico de caracterização do arranjo institucional de combate à corrupção na implementação de acordos de leniência deslocando o debate da *forma* dos acordos de leniência para suas *funções*.⁵⁰ A aposta é que, olhando para a relação entre atores e função, é possível entender melhor os dilemas dos acordos de leniência, suas interdependências e como eles estruturam interações entre componentes do sistema.

A literatura sobre arranjo institucional de combate à corrupção no Brasil possui análise centrada em agentes e suas funções. Contudo, argumenta-se que as funções geralmente atribuídas à análise da política de combate à corrupção – monitorar, investigar e sancionar – não dão conta das especificidades dos acordos de leniência. Eles possuem uma característica distintiva: um componente de discricionariedade constitutivo do próprio instrumento. O ponto de partida é a troca de informações entre autoridades e pessoas jurídicas para encontrar consensos. A existência de negociação, argumento no capítulo 2, embaralha as tarefas de monitorar, investigar e sancionar. Tornam, também, os acordos de leniência instrumentos extremamente delicados à política de combate à corrupção. Não é à toa que Søreide diz: “acordos negociados são uma ameaça (necessária) aos valores de equidade, previsibilidade e dissuasão.”⁵¹ Para autoridades, há riscos relacionados à diminuição da previsibilidade de sanção, riscos reputacionais, que se acumulam se as negociações forem conduzidas de forma sigilosa e sem algumas balizas. Para agentes privados, há riscos que acordos de leniência levem, nas

⁵⁰ Chang critica a inabilidade da literatura sobre instituições e desenvolvimento para distinguir as formas e as funções das instituições: um conjunto particular de formas podem não garantir o alcance de funções. Ou então, funções podem ser conduzidas em diferentes formas. O fetiche das formas, para ele, nega a diversidade institucional e os diferentes percursos de desenvolvimento. Ignorar as formas, por outro lado, seria ignorar uma dimensão concreta útil à resolução de problemas enfrentados pelos países. Sua discussão não tem em mente nada próximo de acordos de leniência, mas acredito que este caso há a mesma manifestação de um certo fetichismo de forma e um distanciamento das funções. CHANG, Ha-Joon, **Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development**, Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research, 2006.

⁵¹ SØREIDE, Tina, cit., p. 165.

palavras de um entrevistado desta tese, a “um horror sem fim”, caracterizado pela ausência de segurança jurídica.

Por outro lado, as funções dos acordos de leniência não são dadas apenas pela sua previsão legal. Como se verá nos capítulos adiante, a partir da atuação de autoridades que interpretam suas competências e a política de combate à corrupção, elas se configuram em três frentes: prover informações para investigações, recompor o dano causado por atos ilícitos e alterar o comportamento das empresas.

Mais importante do que essas funções serem simplesmente enunciadas, ganha relevo como elas são mobilizadas por cada instituição, criando dilemas sobre o que priorizar, em que medida ou extensão. Ou, ainda, pode-se procurar compreender como cada ator optou por privilegiar uma (ou certas) função da leniência por considerar que ela tem mais relação com seu perfil ou mandato constitucional ou legal, como descrito no capítulo 3.

Tais relações são fundamentais para pensar no arranjo institucional dos acordos de leniência e pouco comentadas fora da mesa de negociação ou dos círculos mais fechados sobre o assunto. Busca-se, em suma, articular a pergunta-guia de arranjos institucionais “Quem faz o que?” com a dinâmica estabelecida entre atores que mobilizam funções distintas. O estudo da movimentação de atores, combinadas com suas funções, pode nos ajudar a avançar em uma eventual solução para os conflitos colocados, com ganhos importantes para o arranjo institucional de combate à corrupção no país.

4. Mapa do trabalho

Para desenvolver estas ideias o trabalho se desenvolve em sete partes além desta introdução. O próximo capítulo trata das escolhas metodológicas, em especial, dos recortes e limitações do estudo de caso.

Os primeiros dois capítulos constroem o referencial teórico do trabalho. O capítulo 1 trata de políticas de combate à corrupção. Sua centralidade na agenda global é desafiada pelo desencanto com seus resultados. O capítulo explica políticas de combate à corrupção a partir dos remédios formulados para seu desencanto que operam em três dimensões: modelo, abrangência e como implementá-las. Termina posicionando a análise de arranjos institucionais

forma contextualizada de examinar a ação de atores condicionada por suas estruturas, com um papel relevante ao arcabouço jurídico.

O capítulo 2 trata do arranjo institucional brasileiro de combate à corrupção e sua construção. São caracterizadas as instituições de controle formadas ou fortalecidas ao longo de 30 anos e a expansão de instrumentos de controle. A partir da ideia de rede de *accountability* são tratadas as interdependências entre atores e funções desta política pública. Estas interdependências geram sobreposições que, a depender de seu contexto, podem ter efeitos benéficos ou gerar problemas para o arranjo. Uma resposta aos desafios da sobreposição são as tentativas de coordenação entre atores, o que também não ocorre sem seus próprios dilemas. Sobreposição ou coordenação não são balas de prata do desenho institucional e devem ser analisadas em seu contexto específico.

A parte teórica se encerra com alguns desafios dos acordos de leniência às funções tais quais descritas pela literatura, o que estabelece a ponte para os próximos três capítulos, o estudo de caso. Eles descrevem a implementação dos primeiros acordos de leniência voltados ao combate à corrupção em cinco anos de vigência da lei anticorrupção (2014-2018) na esfera federal.

O Capítulo 3 descreve as regras do jogo. As regras postas são ponto de partida da descrição do arranjo institucional. Observar suas características – como o fato de conterem previsões mais vagas ou mais precisas, mais ou menos deferentes a outros instrumentos jurídicos de responsabilização da pessoa jurídica (como a lei antitruste ou a lei de improbidade administrativa) – é uma forma de antecipar delimitações e sobreposições entre atores e também desenhar as funções que os acordos de leniência podem desempenhar.

No entanto, a ação tomada por autoridades e funções não são resultado apenas das regras do jogo, tais como definidas em lei. Eles se constroem e reorganizam também com ele em curso: são repensadas a partir de pedidos, dúvidas e provocações levadas por agentes privados às autoridades; são reorganizadas pelas interações entre eles; e são reconfiguradas por decisões judiciais e por interpretações dos próprios agentes.

Para capturar tal dinamismo, o Capítulo 4 descreve como os acordos de leniência foram celebrados no Brasil, primeiro com o MPF, depois com a CGU e a AGU. Como se verá, tal construção é mais complexa do que a mera subsunção dos fatos às previsões da lei. Ela é uma

sucessão de testes, avanços e movimentações feitas por agentes públicos e privados envolvidos na negociação dos acordos. São frutos da imaginação e da interpretação dada, em cada caso concreto, por atores a elementos como a competência para celebração de acordos, estimativa de sanções e ressarcimento de danos, estipulação de programas de integridade, garantias de sigilo e compartilhamento de provas, e possibilidade de adesão ao acordo por outras instituições.

O Capítulo 5 concentra-se no controle externo exercido pelo TCU e Judiciário. O jogo não se encerra na celebração de acordos de leniência. As autoridades encarregadas de controlar a legalidade e eficácia dos acordos podem configurá-los. No caso, eles atuam por vezes como arena de mediação e disputa entre autoridades celebrantes e, em outras, pretendem atuar como atores que negociam conteúdo dos acordos.

Por fim, conclui-se com alguns apontamentos para o futuro. A contribuição da pesquisa se desdobra em pelo menos duas. Para a pesquisa jurídica, faz uma análise dos arranjos institucionais em políticas públicas, um campo que ainda tem muito a crescer. Ao analisar, ainda, os dilemas específicos vistos na implementação dos acordos de leniência a partir da relação entre atores e funções, pretende trazer ganhos analíticos quanto a aspectos da eficácia e legitimidade do instrumento.

No campo interdisciplinar daqueles interessados na política de combate à corrupção e em seus arranjos institucionais, analiso um novo conjunto de arenas formado pelos acordos de leniência. Com isso, mostra-se como o arranjo institucional se desenvolve em terreno com características distintas, marcado, sobretudo, pela discricionariedade. Busco observar multiplicidade institucional e aspectos de coordenação neste novo contexto. Também, procuro reimaginar o papel do direito neste diálogo mais amplo entre instituições e controle da corrupção, no qual o direito não é só um pano de fundo, mas um recurso mobilizado e reinterpretado a todo tempo para estruturar ações e arenas onde atores interagem.

CONCLUSÃO

Entre 2014 e 2018 foram celebrados 28 acordos de leniência na esfera federal. A conclusão de acordos de leniência pelo MPF e pela CGU/AGU, com a análise do TCU e homologação do Judiciário na frente criminal e cível poderia indicar a sedimentação do instrumento como parte do repertório disponível de combate à corrupção no Brasil. Porém, quando trataram do futuro dos acordos de leniência, vários dos entrevistados demonstraram cautela. Lima afirma que há aprendizado, mas ainda falta de consolidação do instrumento e do papel das instituições envolvidas.⁵⁴³ Araújo pergunta se, frente à conjuntura muito específica na qual os acordos de leniência se desenvolveram, durante a investigação da Lava Jato, o instrumento sobreviverá em outros contextos.⁵⁴⁴ Badin considera que as múltiplas sanções buscadas por diferentes instâncias se acumulam, ameaçam a continuidade das empresas em “um horror sem fim”.⁵⁴⁵ Dias Filho, por outro lado, acredita que deve haver maior atenção à capacidade dissuasória dos acordos.⁵⁴⁶

Este diagnóstico reflete a ideia de que a implementação de acordos de leniência gera dúvidas sobre a capacidade do arranjo institucional produzir acordos efetivos e legítimos. A conclusão retoma a discussão sobre o arranjo institucional, atentando para características de multiplicidade e coordenação na conexão entre atores e funções de acordos de leniência. Procuro debater seu futuro, mesmo sabendo que esse exercício só pode ser tentativo, uma vez que são possíveis mudanças em diversas frentes, inclusive algumas imprevisíveis.

⁵⁴³ “Ainda não está consolidado nenhum dos dois institutos - nem a colaboração e muito menos a leniência - a ponto de termos clareza dos atores sobre o que está sendo tratado (...) melhor hoje depois de 3 anos, sei lá quanto, a gente já está um pouco melhor.” LIMA, Carlos F. S., cit.

⁵⁴⁴ “Este instituto vai sobreviver por si só? (...) Talvez o caso concreto tenha sido tão grande que nem o próprio instituto sobreviveu ao caos total.” Em outra passagem, ele ressalta que “grande” se refere ao tamanho das investigações. ARAUJO, Marcio S., cit.

⁵⁴⁵ “Se estas empresas quebrarem e vão quebrar, ninguém aguenta este corredor polonês sem fim. É muita insegurança jurídica.” BADIN, Arthur, cit.

⁵⁴⁶ “Bem, eu acho que o rumo que o Brasil está tomando não é bom, eu acho que a gente teve um avanço inegável, sobretudo nos acordos feitos pelo MP, qualquer nome que se dê, mas eu acho que se os entes não se preocuparem devidamente com a capacidade dissuasória desses acordos, eu acho que a gente pode estar rumando para o colapso.” DIAS FILHO, Nivaldo, cit.

Ainda assim, a análise entre atores, funções e formas de composição, tal qual elaborada por esse trabalho permanecerá útil para avaliar o futuro. Para tanto, contraste alguns dos achados da tese com propostas de alteração e fortalecimento dos acordos de leniência, especificamente as sugestões contidas no compêndio conhecido como “Novas Medidas Contra Corrupção” para reformas legislativas no Brasil.⁵⁴⁷

1. O arranjo institucional na implementação de acordos de leniência

O trabalho propôs-se a analisar as interações entre componentes do arranjo institucional de combate à corrupção em acordos de leniência, levando em consideração o contexto e a dinâmica entre autoridades na implementação das políticas públicas. Tais dinâmicas poderiam ensejar mudanças entre versões idealizadas de políticas públicas e seus resultados na prática, bem como auxiliar a compreensão de processos de mudança e persistência institucional, como tratado no primeiro capítulo.

A análise dos arranjos institucionais observa a política de combate à corrupção tal como condicionada pelas interações que se estabelecem entre autoridades e não pelo desempenho de uma instituição isoladamente considerada. Esse tipo de estudo é um campo que está crescendo no Brasil, por meio de uma literatura eminentemente interdisciplinar, apresentada no capítulo 2. Ela demonstra que no Brasil há um estado de contínua expansão das instituições de controle e das reformas dos instrumentos disponíveis a elas nos últimos trinta anos. Tal expansão – sem ser completamente organizada e nem igual em todas as suas partes – gera interdependências entre funções, entre atores e tipos de sanção legais e não legais no que se chamou de rede de *accountability*.

A Lei Anticorrupção se insere neste contexto particular de expansão de instrumentos e de ganho de capacidades técnicas de diversas instituições. Em seu desenho, ela não estabeleceu fronteiras claras com outras legislações, sendo seus ilícitos passíveis de enquadramento em várias legislações, como a Lei Antitruste, a Lei de Improbidade Administrativa. A ressalva da

⁵⁴⁷ As Novas Medidas Contra a Corrupção são um pacote de setenta medidas para reformas legislativas feitas pela Transparência Internacional em Parceria com a FGV Direito Rio e a FGV Direito SP, a partir de consulta a diversos agentes. MOHALLEM, Michael Freitas *et al*, **Novas Medidas Contra Corrupção**, Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.

independência entre esses conjuntos de legislação altera três características do jogo: o cálculo das pessoas jurídicas sobre a decisão de colaborar, as funções atribuídas aos acordos de leniência e a atuação das autoridades envolvidas. O desenho da Lei combinado com um contexto de expansão da capacidade e instrumentos disponíveis às instituições de controle gera um cenário de fronteiras ambíguas entre autoridades e entre instrumentos que tem propensão a ativar sobreposições.

O estudo de caso mostra este fenômeno em relação aos acordos de leniência. Os atores que participam da implementação do instrumento são os mesmos da rede de *accountability* tal qual descrita anteriormente pela literatura: MPF, CGU, AGU, TCU e Poder Judiciário. Entretanto, suas atuações em acordos de leniência são distintas daquelas vistas em outros processos de responsabilização de agentes públicos e privados e sua atuação como negociadores ou controladores de acordo de leniência não havia sido descrita pela literatura. A razão para a diferença de atuação está relacionada à característica definidora do instrumento: a discricionariedade. Ela é fundamental na negociação da sanção que será aplicada à primeira pessoa jurídica que reconhece que cometeu ato ilícito tipificado em lei.

A discricionariedade tornou-se um elemento visto com desconfiança por parte do direito administrativo⁵⁴⁸ e no campo de estudos da corrupção. É a mesma discricionariedade – a margem de escolha justificável⁵⁴⁹ – que permite o agente, em uma relação principal-agente, se desviar do comando do principal, por vezes de forma ilícita. Grande parte dos controles à corrupção foram criados justamente para vigiar a discricionariedade quando não para simplesmente suprimi-la.⁵⁵⁰ No contexto dos acordos de leniência, o arranjo institucional se

⁵⁴⁸ Conforme Marques Neto e De Palma “Porém, a maior parte da doutrina é refratária à conferência de amplas margens de discricionariedade à Administração Pública, mesmo sabendo que a discricionariedade permite um a prestação mais eficiente de serviços públicos. (...) É curioso observar que essa expressiva corrente doutrinária demanda a expansão orgânica da máquina administrativa e a prestação de serviços públicos, mas ao mesmo tempo, defende a discricionariedade mínima. As decisões substantivas devem ficar fora da Administração Pública, no Legislativo para ser mais específica.” MARQUES NETO, Floriano Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de, Os sete impasses do controle, *in*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (Orgs.), **Controle da Administração Pública**, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 30.

⁵⁴⁹ SCHAPIRO, Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos, p. 217.

⁵⁵⁰ Ver a discussão feita no Capítulo 2 sobre Klitgaard e sua fórmula de combate à corrupção. É também um dos problemas do controle contemporâneo apontado por Marques Neto e Palma que busca deslocar a discricionariedade do gestor público para a discricionariedade do controlador. MARQUES NETO; PALMA, Os sete impasses do controle.]

defronta com a discricionariedade atribuída aos próprios controladores para reduzir a punição em troca da realizações de outras funções como atributo desejável à obtenção de resultados.⁵⁵¹

As amplas funções apontadas pela literatura - monitorar, investigar e sancionar - se embaralham na mesa de negociação: investigação e sanção se aproximam ainda mais, uma vez que a exata medida da diminuição da sanção é a adequação das informações prestadas. O monitoramento é coproduzido pelo monitorado e serve como projeção para o futuro e não etapa anterior à investigação ou sanção. O encadeamento entre monitorar, investigar e sancionar – propositalmente aberta para lidar com diversas situações – perde força explicativa. Isso não significa dizer que “vale tudo” ou que a discricionariedade é irrestrita e não deve contar com mecanismos que garantam a sua adesão a resultados eficazes e legítimos. Para isso, é preciso analisar a diminuição da sanção por meio de acordos de leniência confrontada a outras funções que justificam sua adoção: obtenção de informação, reparação de dano e alteração da conduta da pessoa jurídica para o futuro.

Estas funções representam recursos importantes inclusive para outros processos de monitoramento, investigação e sanção. As informações podem alavancar investigações e aumentar o poder sancionatório das autoridades de controle, o ressarcimento podem recuperar valores aos entes públicos e programas de integridade podem aumentar o poder de monitoramento de autoridades sobre empresas ou setores inteiros.

Em outras palavras, as funções estudadas neste trabalho não só explicitam a que eles servem e como olhar sua eficácia e legitimidade, mas também iluminam dinâmicas de distribuição de recursos de diversos tipos: informação, ativos, poder de controle na rede de *accountability*. Consequentemente, ao representar diferentes formas de distribuição de recursos importantes à rede de *accountability*, as funções podem motivar a movimentação das instituições de controle.⁵⁵²

⁵⁵¹ Em que medida a discricionariedade do controlador é percebida como distinta da discricionariedade da administração pública no exercício de seu papel é um tema que poderia ser explorado em outros trabalhos.

⁵⁵² Ressalto que a existência de mobilização das instituições por recursos não é algo negativo. Ela apenas ajuda a explicar como instituições se movimentam, mesmo que tenham como objetivo fortalecer o interesse público. Para Mahoney e Thelen, instituições inevitavelmente geram perguntas distributivas: “Em nossa abordagem, as instituições estão repletas de tensões porque elas inevitavelmente geram considerações de recursos e elas invariavelmente tem consequências distributivas. Qualquer conjunto de regras ou expectativas – formais ou

Para Mahoney e Thellen, em cenário que há ambiguidade ao redor das regras, abre-se oportunidade para a agência. Os atores – e também os indivíduos - exploram estas aberturas buscando estabelecer novos cursos de ação, visando transformar a alocação de poder e autoridade.⁵⁵³ Esta parece ser uma interpretação possível para entender como se dá o início da implementação de acordos de leniência por instituições como MPF ou o TCU que, em momentos diferentes, mobilizam funções para se posicionar no arranjo institucional.

O contorno da competência para a celebração de acordos de leniência pelo MPF depende da interpretação da Lei Anticorrupção com outros conjuntos normativos, como a Lei de Improbidade e a legislação penal. Também, naquele momento inicial, a competência mais ampla do MPF, seu fortalecimento institucional de décadas, se encontrou com os fatos investigados naquele momento na operação Lava Jato. Neste contexto, o MPF pode firmar seu espaço de atuação por meio da interpretação de indivíduos que tinham experiência, em uma ponta, com acordos de colaboração na esfera criminal, e na outra, com o programa de leniência antitruste.

Além de suas garantias de independência para tratar de corrupção política, a mobilização das funções pela instituição desempenha papel fundamental prático e também discursivo, como visto em entrevistas: o MPF seria melhor posicionado para lidar com a obtenção da informação que articula a narrativa de pessoas físicas (e a sua responsabilidade criminal sobre os fatos) e os centros de informação que pessoas jurídicas dispõem. O MPF também poderia dar continuidade às investigações e expandir seu escopo nas duas frentes: criminal e cível, com mais informações. Apoiando-se nesta conexão, o MPF celebra o primeiro acordo de leniência, seguido por grandes acordos, tornando-se incontornável em um arranjo institucional que era pouco direto quanto a sua participação.

O TCU também empreende uma nova interpretação para sua própria atuação, também em decorrência, de um lado, de uma lei que não procedimentaliza sua atuação e por outro, da

informais – que conformam a ação terão consequências desiguais para a distribuição de recursos, e claramente muitas instituições formais visam especificamente distribuir recursos para alguns tipos de atores e não para outros” MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann (Orgs.), **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**, Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2009, p. 8.

⁵⁵³ Ibid., p. 12.

extensão de seus poderes sancionatórios, incluindo a declaração de inidoneidade de pessoas jurídicas. Mobiliza, no entanto, outra função: a necessidade de reparação de danos, conforme os parâmetros estipulados pela Corte de Contas, como condição aos acordos de leniência. Entre o controle prévio da IN 74/2015⁵⁵⁴ e o caso Angra 3, o TCU procura se deslocar de controle externo para preservar certo espaço para, até mesmo, estipular condições de negociação dos acordos com o controle externo.⁵⁵⁵

Ao longo dos cinco anos, é possível distinguir a mobilização de funções diferentes por atores diferentes, compatibilizadas com seu perfil institucional e expertise. Foi verbalizado por alguns entrevistados a possibilidade de cada ator se posicionar melhor em relação a uma função: o MPF teria papel de investigação e obtenção de informação, a CGU/AGU aprimorariam cálculo do dano e as obrigações de integridade, o TCU avaliaria o ressarcimento integral do dano. Porém, a análise das funções não permite, por si só, definir áreas de atuação para cada ator no arranjo institucional. Ao contrário, o que a análise dos acordos de leniência firmados pelo MPF e pela CGU/AGU demonstram é a sobreposição entre eles no desempenho de todas as funções. Neste sentido, não se confirma a hipótese levantada que poderia existir uma especialização entre atores desenvolvendo funções diferentes nos acordos de leniência.

A partir das versões públicas dos acordos de leniência, é difícil distinguir em que medida os acordos do MPF e da CGU/AGU, quando contrastados, aprimoram a obtenção de informação úteis sobre outros ilícitos ou outros envolvidos. É possível concluir que o MPF busca compor responsabilidades individuais e da pessoa jurídica de maneira constante, incluindo a

⁵⁵⁴ Em 31 de dezembro de 2018, o Tribunal de Contas da União publicou nova Instrução Normativa sobre sua fiscalização de processos de acordos de leniência feitos pela CGU/AGU. Ela retirou a aprovação de controle prévio como condição da eficácia dos acordos de leniência, fator que causava tensão entre o TCU e a CGU/AGU. Porém, mantém a previsão de que poderá requerer a qualquer tempo qualquer documento para instruir os processos do controle externo, resguardado o sigilo. Prevê ainda em seu artigo 4º que “as autoridades celebrantes do acordo de leniência poderão ser responsabilizadas pela inclusão de cláusulas ou condições que limitem ou dificultem a atuação do Tribunal de Contas da União, bem como a eficácia e a execução de suas decisões, nos termos da Lei 8.443 de 1992”, o que mantém viva a preocupação do limite da atuação do TCU perante as decisões da CGU e AGU.

⁵⁵⁵ Recentemente, no mesmo caso Angra 3 (Acórdão 580/2019 Relator Walton Alencar Rodrigues aprovado pelo plenário em sessão de 20 de março de 2019), o voto do Relator em sede recursal afirma com todas as palavras que *poderia fazer acordos de leniência: “O TCU não é instância revisora de acordos de leniência firmados com o MPF. No entanto, sua atuação emana diretamente da Constituição Federal, não cabendo à lei restringir sua competência. Portanto, esta Corte também pode dentro dos limites do escopo de sua atuação firmar acordos. O que se pretendeu com a decisão recorrida foi, diante do princípio da celeridade processual e eficiência que o deslinde da questão demanda, aproveitar o acordo realizado com o MPF para inserir cláusulas que abarcassem a atuação do TCU para agilizar o encaminhamento do processo nesta Corte.”* (grifos nossos)

homologação criminal dos acordos de leniência. Há acordos da CGU/AGU que também estendem seus efeitos cíveis para pessoas físicas, mas esta articulação é menos presente.

Na função de reparar o dano, é possível ver o aperfeiçoamento da CGU e da AGU – ao menos nas versões públicas - em parâmetros para separar a que cada valor pago se refere – multa e, dentre o ressarcimento, propina e lucro indevido - e estipular algum método de aferir a dano (por meio do *disgorgement*). Vale lembrar que, para as empresas que firmaram acordos com o MPF e a CGU/AGU, há grande coincidência dos valores acordados, o que parece sugerir que o aperfeiçoamento da forma de cálculo do dano pode ser interpretado como um aprendizado institucional do sistema com os sucessivos acordos feitos e não uma clivagem interpretativa insuperável entre as instituições. Porém, isso não resolve uma das maiores questões dos acordos de leniência: o ressarcimento integral do dano.

Os acordos de leniência implementados têm reiterado a ressalva de que o ressarcimento integral do dano permanece. Cláusulas nos instrumentos e a análise do controle externo fazem essas ressalvas. Apesar de ser um imperativo legal, não é claro quais os parâmetros, as *proxies* que compõem tal equação. Como visto no estudo de caso, o TCU busca produzir estudos que avancem a compreensão do dano. Contudo, permanece aberta a pergunta crucial: se e de que forma o provimento de informações relevantes para detectar e punir outros ilícitos ou outros agentes feita pelo acordo de leniência deve ser considerada no cálculo da reparação integral do dano. Parece inegável o fato que os acordos de leniência estipulam uma conexão forte entre funções – informação e reparação - que fomenta disputas de significados pelos atores, mas também que, se não for seriamente considerada, tem o potencial de tornar o instrumento inefetivo.

Se as pessoas jurídicas não tiverem alguma previsibilidade de sua exposição, principalmente em grandes casos complexos de corrupção, podem não serem atraídas a negociar no futuro. Contra a enorme tarefa de se estabelecer o que significa a integralidade da reparação de danos, é preciso parâmetros razoavelmente claros sobre quais fatores entram ou não nessa equação. Caso contrário, os valores dos acordos futuros parecerão sem justificativa suficiente, embora sem acordos há pouca efetividade na recuperação de valores. Tais problemas podem, no limite, erodir o instrumento, o que impediria, inclusive, o próprio sistema de aprender com

acordos de leniência – as informações, os tipos de transação, áreas de vulnerabilidade recorrente, dentre outras - para aumentar sua capacidade de detecção e sanção fora deles.

Ainda em relação à reparação de danos, também existem diferenças importantes na distribuição de recursos. Enquanto o MPF testou ao longo dos acordos de leniência analisados, diferentes distribuições (e percentuais) entre destinação a entes lesados e outras destinações (testando o Fundo Penitenciário, a previsão da Lei de Lavagem de Dinheiro e a destinação de recursos para projetos sociais), a CGU/AGU buscou destinar recursos para a União e os entes lesados. A escolha destas últimas se combina com o fato de ambas serem parte do Poder Executivo e terem como parte de suas competências recuperar ativos à União ou assegurar o bom uso dos recursos federais.

O que fazer com os recursos coletados gera dúvidas específicas para empresas que tem acordos duplos, com as três instituições. Gera dúvidas sobre eventuais composições de valores entre elas.⁵⁵⁶ Poucos momentos antes de encerrar este trabalho, a discussão sobre distribuição de recursos em acordos de leniência tomou os noticiários, o que, para os fins deste trabalho apenas reforça sua importância como dilema importante dos acordos.⁵⁵⁷ Foi protocolada Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o STF para discutir a destinação final dos recursos provindos de acordos (criminais e cíveis) com autoridades. A ação leva para o Judiciário, olhando para distribuição de recursos, o difícil equilíbrio entre estipular os limites da discricionariedade dos atores sem, no entanto, alcançar a própria existência da mesa de

⁵⁵⁶ Procura-se uma forma de compatibilizar os valores destinados aos acordos da Odebrecht com MPF e CGU/AGU. Para a empresa, a parcela que já foi paga, engloba os dois valores FALCÃO, Mario. MPF e governo ainda discutem destino de R\$ 8,5 milhões da leniência da Odebrecht. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/mpf-e-governo-ainda-discutem-destino-de-r-85-milhoes-da-leniencia-da-odebrecht-11042019>>. Acesso em: 1 maio 2019.

⁵⁵⁷ Trata-se do debate sobre a destinação de recursos provindos de acordo da Petrobras com autoridades americanas. Inicialmente, havia acordo com o MPF (denominado Acordo de Assunção de Compromissos) para atribuição de 628.560.000,00 dólares a um fundo, destinado ao ressarcimento de acionistas minoritários e a projetos sociais. Depois de levantar controvérsias, tal destinação foi suspensa e os recursos se encontram em depósito judicial. Há ADPF 568 (Relator Ministro Alexandre Moraes) pendente perante o STF que discute seu destino. CARAZZAI, Estelita, Petrobras deposita R\$ 2,5 bilhões em fundo a ser investido em ações anticorrupção, **Folha de S.Paulo**, 30 jan., 2019.

negociação. Para esse equilíbrio, distinguir os dilemas específicos das funções possui papel fundamental.⁵⁵⁸

Em relação a última função, todos os acordos de leniências estipulam obrigações de programas de integridade, cada vez mais sofisticados e com um poder acentuado de monitoramento atribuído às autoridades. Como comentado no Capítulo 4, isto leva à pergunta se pode haver discrepância das exigências entre acordos e entre autoridades. Políticas de integridade efetivas se propõem a alterar a forma de a empresa levar a cabo suas atividades, com engajamento da alta direção, políticas que atingem empregados e terceiros, treinamentos, canais de denúncia e medidas de correção, entre outras. É de se supor que a pessoa jurídica que assume tais compromissos irá implementá-los, mas não é trivial a tarefa das autoridades de monitorar sua implementação em empresas e grupos econômicos com portes distintos, que atuam em setores diferentes – e, portanto, estão sujeitos a riscos também diferentes. Elas terão que mobilizar recursos e expertise para que a obrigação de monitoramento seja de fato uma realidade.

Olhando para obtenção de informação, reparação de danos e mudança de conduta, o cenário que se desenhou nos últimos cinco anos, é a mobilização entre agentes e funções de forma sobreposta, por uma lei que permite circuitos paralelos de responsabilidade e pela ação estratégica dos atores. Eles estabeleceram dinâmicas de veto entre si e tentativas de cooperação. Resta analisar então quais os efeitos da sobreposição entre atores, entre benefícios e riscos da multiplicidade e o caminho intrincado da coordenação.

2. Multiplicidade e coordenação em acordos de leniência

Goodin afirma que instituições são “muitas vezes o produto de atividades intencionais que dão errado – resultados não esperados, o produto de várias ações intencionais atravessando umas a outras, intenções mal direcionadas, ou então, simples erros”.⁵⁵⁹ Há intencionalidade,

⁵⁵⁸ STF, ADPF 569, Relator Ministro Alexandre de Moraes, distribuída em 12 de março de 2019. Talvez não seja fundamentalmente prejudicial ao sistema o STF estipular quais as destinações adequadas dos recursos. Porém, tal pronunciamento deve ser cuidadoso para não avançar sobre o equilíbrio da negociação: informação, reparação e alteração da conduta em troca de redução de sanção, conforme os parâmetros legais.

⁵⁵⁹ GOODIN, Robert E. (Org.), *The theory of institutional design*, 1. paperback ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 28.

ainda que não se alcance os resultados esperados. As instituições são então a somatória destas ações sem que seu resultado seja exatamente o planejado.

A criação de um cenário de multiplicidade institucional em acordos de leniência é fruto de um conjunto de ações tomadas pelas instituições cujos resultados não foram exatamente planejados. Foram celebrados ao menos três tipos de acordos nestes anos. Primeiro, acordos complemente independentes, celebrados apenas com o MPF ou apenas com a CGU/AGU. Há celebração de um acordo negociado em conjunto (com a Mullen Lowe, ainda que executado em instrumentos distintos) e alguns acordos sucessivos celebrados pela CGU/AGU reconhecendo a existência de acordo anterior com o MPF, caso da Odebrecht ou Andrade Gutierrez. Eles não são circuitos independentes e, ao longo do capítulo 4 e 5, foram narradas algumas tentativas de ações cruzadas entre instituições, incluindo para barrar a atuação uma da outra. Este cenário torna-se ainda mais intrincado com a construção da atuação do TCU. Há notícias que, seguindo a decisão de Angra 3, algumas pessoas jurídicas também consideram negociar novas condições para atender as demandas do controle externo.⁵⁶⁰

Ainda que o cenário de multiplicidade não tenha sido planejado, os resultados poderiam se justificar, se produzissem, como visto no Capítulo 2, compensação de falhas, adaptação do sistema, algumas formas cooperação ou novas coalizões em favor da política (ou do instrumento específico). Poderiam aumentar a confiabilidade das informações ou produzir mais resultados. Não há evidência suficiente coletada no trabalho que leve à conclusão que a multiplicidade institucional no caso dos acordos de leniência produz tais elementos.

O principal benefício da sobreposição entre atores e funções é também seu maior risco. A existência de múltiplos agentes envolvidos na tarefa de obter informações, ressarcir danos e alterar condutas, impossibilita um único agente de frear a celebração de acordos de leniência, por exemplo, para evitar que as revelações atinjam certos indivíduos. Porém, a multiplicidade também facilita pontos de vetos e interferências entre os atores – tentativas de, usando alguma avaliação de insuficiência de uma das funções, alterar o alcance ou o conteúdo do acordo e, em um cenário extremo, miná-lo ou inviabilizá-lo.

⁵⁶⁰ LIMA, Daniela. Parecer do Ministério Público de Contas amplia pressão para Odebrecht e Andrade colaborarem com o TCU. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/05/02/parecer-do-ministerio-publico-de-contas-amplia-pressao-para-odebrecht-e-andrade-colaborarem-com-o-tcu/>>. Acesso em: 2 maio 2019.

A multiplicidade tornou mais complexo riscos inerentes a acordos de leniência, como tempo da negociação ou à administração de informações sensíveis entre diversas instituições. Não só. As ações cruzadas entre instituições geraram novos riscos de sobrecarga de controle e instabilidade. Na expressão de alguns entrevistados gerou o risco de se “ganhar, mas não levar”, isto é, de os acordos serem firmados, mas não serem efetivos. Para além do contexto das empresas envolvidas neste começo de implementação do instrumento, há uma sinalização ambígua quanto à solidez do sistema, o que importa em um instrumento que depende de negociação, estabilidade e confiança entre as partes.

Diante de uma multiplicidade que se mostra disfuncional, há tentativas de coordenação entre agentes em três categorias distintas: a primeira é a autocomposição, a segunda seria a composição por terceiros, via edição normativa ou decisão judicial. É possível ver diversas espécies de tentativas de autocomposição. Além da celebração de acordos conjuntos, a primeira forma de autocomposição é a existência de mecanismos de adesão de outras autoridades aos acordos de leniência, aceitando suas condições para ter acesso a recursos: informações ou reparação de danos. Ela se estende não só aos atores com competência para celebrar os acordos, mas também a órgãos de outros entes federativos e entes lesados. Tanto MPF quanto CGU/AGU possuem previsões deste tipo. E não é sem sucesso. Em alguns acordos, membros de outros braços do Ministério Público assinam em conjunto. Em outros, entes lesados assinam como intervenientes anuentes. É possível, então, adicionar estas cláusulas em acordos de leniência ao repertório de coordenação identificado por Machado e Paschoal.⁵⁶¹

Elas não representam uma solução que isoladamente são capaz de coordenar as principais entidades.⁵⁶² A aproximação entre atores é incerta, porque eles podem tentar obter os benefícios dos acordos de leniência por outras vias: pedindo o compartilhamento de prova em juízo, por exemplo, ou buscando medidas cautelares para aumentar a reparação de danos, como visto no capítulo 5. Isso mostra que soluções de autocomposição estão ligadas às ações tomadas pelo Judiciário. Se ele reconhece a completa independência entre autoridades e permite de outras

⁵⁶¹ MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno, cit.

⁵⁶² Por exemplo, no caso da Odebrecht, o Ministério Público de São Paulo recusou aderir ao acordo do MPF. CARVALHO, Mario Cesar. Ministério Público de São Paulo rejeita acordo com Odebrecht, Poder. **Folha de São Paulo**, 25/09/2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/09/1921432-ministerio-publico-de-sao-paulo-rejeita-acordo-com-odebrecht.shtml>>. Acesso em: 16 maio 2019.

maneiras o compartilhamento de provas ou medidas cautelares, soluções que buscam a autocomposição são mais facilmente desmontadas.

Há também acordos sucessivos e tentativas de acordos negociados em conjunto. Como visto no item acima, eles podem gerar outros dilemas de coordenação, como a comentada compatibilização da distribuição de recursos entre instituições. Mesmo que nenhum dos dilemas apontados ao longo dos capítulos 4 e 5 se manifestassem, eles são soluções pontuais, que dependem da empresa e das pessoas que compõem as autoridades. São, em última medida, uma estratégia compensatória à multiplicidade que envolvem custos de várias rodadas de negociações, riscos de tempo de investigação e segurança da informação, sobrecarga de punições sem um ganho claro de efetividade ou reforço de legitimidade, ao menos olhando para as funções específicas que os acordos de leniência buscam desempenhar como desenhados na tese.

A última tentativa de autocomposição, feita pela CGU e AGU, se mostra mais promissora. Como comentado no capítulo 4, a Portaria Interministerial 2.278/2016 busca compatibilizar de forma mais perene perfis institucionais distintos em negociações conjuntas – a AGU teria a experiência das ações de improbidade administrativa e recuperação de ativos e a CGU sua experiência com auditorias e programas de integridade. Este tipo de coordenação olha para as ligações que agentes estabelecem com as funções.

O Ministério Público possui arranjos formalizados com o CADE, o que demonstra que não seria impossível este tipo de coordenação formal, por meio de entendimentos entre Executivo e Ministério Público. Porém, além da legislação subjacente ser distinta,⁵⁶³ estes primeiros anos de implementação e tensão talvez dificultem este tipo de solução. A coordenação implica em ceder espaço, tempo e recursos a outra instituição e, para que ela ocorra, é preciso que as instituições enxerguem prejuízos tangíveis para elas no caso de não-coordenação, ainda que não haja sanção (legal ou outras) propriamente ditas.

Além de tentativas de autocomposição, há edição normativa que busca eliminar as sobreposições. A MP 703/2015 foi fracassada, em parte pelo contexto político no qual se desenvolveu, em parte por falta de diálogo e aproximações entre instituições que pudessem

⁵⁶³ A Lei Antitruste estipula que os acordos de leniência impedem o oferecimento de denúncia contra colaborador, conforme o art. 87.

sustentar o projeto e, em parte, pela opção do desenho que parecia concentrar competências à CGU, impedindo a atuação de outras, se assim fosse estipulado no instrumento de leniência. Tentou-se uma coordenação via mecanismo de hierarquia (a edição legislativa) para instituições independentes e fortalecidas – MPF e TCU, dentre outras – que foram capazes de resistir à ideia *top-down*, ao menos naquele momento.

Por fim, a tentativa de composição pode se originar da mediação do Poder Judiciário. Em casos de improbidade administrativa, o Poder Judiciário reconheceu a independência da atuação da CGU e do MPF, o que aprofundou o cenário de multiplicidade. Em outro caso, a mediação do Poder Judiciário ao arranjo institucional foi feita por meio de uma das funções (obtenção de informações) para estabelecimento de balizas ao compartilhamento de prova. Naquele caso, o Poder Judiciário, por meio do controle de um recurso valioso (informações), buscou estabelecer algum limite para a atuação individual das instituições: as provas não poderiam ser utilizadas para punir a mesma pessoa jurídica que colabora, mas poderiam ser utilizadas para o ressarcimento de danos. É visível que a decisão não resolve um dos principais pontos de atrito entre instituições que é, justamente, os parâmetros de reparação do dano. Porém, o caso mostra que o Judiciário como agente capaz de recompor o arranjo institucional não precisa suprimir a discricionariedade inerente ao instrumento ou intervir diretamente na mesa de negociações.

Em um cenário ideal, as interações múltiplas poderiam permitir os agentes ensinarem uns aos outros formas de produzir benefícios mútuos.⁵⁶⁴ No entanto, em um cenário de tensão e disputa que se desenhou entre os agentes, estas possibilidades de aprendizado não são plenamente incorporadas no sistema. As iniciativas de coordenação vistas raramente produziram resultados suficientes e, salvo raras exceções, há poucos indicativos de cristalização de inovações feitas pelos acordos de leniência firmados ou lições retiradas do embate entre agentes.

Seria possível debater o quanto os problemas gerados por múltiplos agentes negociando e analisando múltiplos acordos poderia ser reconfigurado por meio do redesenho institucional. Este trabalho passa a analisar, então, uma proposta de reforma.

⁵⁶⁴ Essa é uma adaptação da ideia de *tit-for-tat* em dilemas do prisioneiro repetidos. AXELROD, Robert M., **The evolution of cooperation**, rev. ed. New York, NY: Basic Books, 2006.

3. Proposta de reforma à luz da combinação entre agentes e função

As novas medidas contra a corrupção pretendem ser a “construção coletiva e plural do maior pacote anticorrupção do mundo”.⁵⁶⁵ As propostas de mudanças em acordos de leniência da Lei Anticorrupção se encontram no bloco 9 do compêndio.

O primeiro grande ponto da proposta é lidar com a multiplicidade institucional separando competências. O MP somente poderia atuar em casos no qual (i) houver envolvimento de agentes políticos detentores de mandatos eletivos, secretários e ministros, membros do Poder Judiciário, MP ou Tribunal de Contas (ii) houver vinculação da eficácia probatória do acordo de leniência à acordos de colaboração premiada em âmbito penal ou (iii) quando forem praticados atos lesivos contra a administração pública estrangeira. Estipula ainda que o Conselho Superior do Ministério Público homologará o acordo. Nos demais casos, caberia aos órgãos de controle interno.

Apesar da linguagem tratar da atuação do MP como excepcional, ela atribui a ele todos os grandes casos de corrupção política. Reforça a ideia de que se a pessoa jurídica irá relatar atos ilícitos cometidos pelo alto escalão de certo governo, o Poder Executivo não deve ser responsável pelo julgamento de sua adequação ou não. Haveria certa “suspeição institucional” em sua atuação. A independência do MP em relação a outros poderes geraria vantagem comparativa nesta situação.

A segunda parte trata da relação entre pessoa física e pessoa jurídica. Como foi visto ao longo do capítulo 2, é difícil imaginar que em casos de corrupção política que essa conexão não se estabelecerá, seja pela necessidade de pessoas físicas relatarem o que aconteceu, seja em razão da estrutura societária brasileira ainda bastante concentrada, o que atrela o destino da empresa ao de seu beneficiário final, geralmente pessoas físicas específicas.

Dentre outras mudanças, são previstas reformas pontuais como a possibilidade de a empresa não ser a primeira a colaborar – previsão que estava na MP 703/2015 – desde que

⁵⁶⁵ <https://unidoscontraacorrupcao.org.br/#as-novas-medidas> Último acesso em 2 de maio de 2019.

agregue informações e tipificação da figura do monitor independente – uma inovação do acordo da Odebrecht que não estava previsto no ordenamento e é incorporado pelo projeto.

Em relação aos problemas identificados ao longo da tese de ações cruzadas e tentativas de sanções sobrepostas, o projeto visa atribuir “efeitos transversais” ao acordo, impedindo a aplicação de sanções aos órgãos que não aderirem ao acordo – estimulando assim mecanismos de adesão – ressalvada a possibilidade de recuperação de tributos e a reparação do dano. São exatamente os parâmetros dados pela decisão do judiciário relacionada ao compartilhamento de provas analisadas no capítulo 5.

A proposta busca incluir expressamente o comprometimento da pessoa jurídica com mecanismos de conformidade como parte constitutiva do acordo de leniência, uma das previsões que o projeto empresta da antiga MP 703/2015. Em relação à reparação de dano, não dá quitação à obrigação de repará-lo integralmente, mas estipula a eventual compensação dos valores pagos em decorrência do acordo – tal qual feito por diversos acordos nos últimos cinco anos – e a garantia do benefício de ordem em relação aos demais responsáveis pelos atos ilícitos, uma discussão que se tornou presente quando da atuação do TCU e também das decisões em ação de improbidade administrativa.

Em relação ao controle externo, pelos Tribunais de Contas, o acordo de leniência isenta as pessoas jurídicas de sanções em relação aos fatos previstos na Lei Orgânica (ou em outras leis específicas às cortes de contas) e limita a condenação ao ressarcimento dos danos à cota-parte da pessoa jurídica, garantindo o benefício de ordem. O acordo de leniência vincularia, então, a própria atuação dos tribunais de contas, ideia altamente contestada por seus integrantes.

A proposta reduz o paralelismo entre as leis. Ela regulamenta a possibilidade de acordos de leniência na LIA. Ressalta que a definição de interesse público será evidenciada quando o acordo permitir avançar investigação e reparar o dano antecipada e consensualmente - ainda que de forma parcial. São ambas previsões que se inspiram nos acordos de leniência celebrados, como descritos nos capítulos desta tese.

A reparação de dano ganha parâmetros de estimativa: deve levar em consideração os custos diretos e indiretos da lide, o tempo de duração do processo, a perspectiva de adimplemento ao final e a probabilidade de sucesso ao final. O acordo também impediria também a propositura de ação de improbidade administrativa por legitimados.

Há outras mudanças. Porém, fica claro pela leitura da proposta que ela busca cristalizar algumas das inovações trazidas pela implementação da lei anticorrupção nos últimos cinco anos em forma de lei. Sem dizer explicitamente, reconhece que a discricionariedade produziu efeitos positivos em muitos pontos para criar soluções aos problemas que se colocaram na frente das autoridades – foi assim com a adoção de programas de integridade, compensação de valores de ressarcimento, controle da informação via mecanismos de adesão. Várias das disposições encontram correspondência aos processos de aprendizado na implementação do acordo de leniência. Também buscam resolver suas crises mais agudas. Identificam a multiplicidade na celebração e a possibilidade de imposição de sanções sucessivas aos colaboradores como atributos indesejáveis que podem afetar a atratividade dos acordos.

O que não está escrito é que o projeto não aposta na autocomposição entre agentes ou em uma conformação adequada pelo Poder Judiciário. Eles também poderiam cristalizar aprendizados importantes, no primeiro caso, com o benefício de criar canais de articulação entre agentes e troca de expertise e, no segundo, atribuir segurança jurídica, dado que o Poder Judiciário, pelo desenho constitucional brasileiro, sempre terá a última palavra – e deve se pronunciar sobre alguns pontos de acordos de leniência em breve.

Da mesma forma, apostar neste desenho institucional sem um certo concerto entre atores sobre suas próprias áreas de atuação será infrutífero. Poderia ser um novo desenho apenas ideal, que tanto marca as políticas de combate à corrupção globalmente. Os atores continuariam, como fizeram nos últimos cinco anos, testando as fronteiras das divisões de atribuição, mobilizando o arcabouço jurídico, aqui manifestado por suas funções, para reorganizar o arranjo institucional. Também, a proposta não considera que o desenho institucional não será suficiente para lidar com todas as questões envolvidas em coordenação entre autoridades, também relacionadas ao ambiente em que reformas se inserem, como práticas em fluxos processuais ou trocas de informações.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ Para Machado, olhando para relação entre esfera penal e civil em casos de corrupção: “(...) a questão da coordenação não se limita a um problema de desenho institucional: para que seja suficientemente descrita e discutida é imprescindível considerar o ambiente jurídico no qual os mecanismos de coordenação serão chamados a operar. Este nível observa não apenas a interação entre instituições do sistema de justiça, mas os fluxos processuais, a possibilidade de conduzir investigações conjuntas, emprestar provas e, até mesmo, levar em consideração sanções previamente impostas na definição de sanções aplicáveis por outras autoridades.” MACHADO, Maíra, *Crime e/ou Improbidade?*, cit., p. 11.

O Judiciário, por sua vez, pode eleger diversas vias interpretativas com diferentes impactos no arranjo institucional. Pode privilegiar a independência de esferas, como visto no Capítulo 5, agravando alguns dos problemas de multiplicidade. Pode, em um cenário indesejável, construir interpretações que buscam retirar completamente a discricionariedade da mesa de negociação que, como visto, foi capaz de produzir inovações importante para que o instrumento respondesse às demandas do caso colocado. Alternativamente, pode se aproximar do assunto de forma incremental, preservando a discricionariedade e a flexibilidade do instrumento, buscando regular pontos muito específicos, por meio de comparações sucessivas, com base nas experiências existentes.⁵⁶⁷

O projeto de reformas escolhe a edição de novas leis para retirar a multiplicidade institucional quando possível. Sobram dúvidas como esse desenho ideal seria sequer aprovado e implementado, porque ele, de novo, pressupõe algum nível de coordenação: o compartilhamento de recursos, tempo e espaço que as instituições de controle pouco demonstraram nos últimos cinco anos, em um contexto que reflete a importância que a Lava Jato adquiriu para o país, mas que também se insere na expansão das capacidades e dos instrumentais do controle de forma mais ampla.

A aposta deste trabalho é que a combinação entre agentes, funções e tentativas de composição permanecerá relevante para explicar as formas de desvio do desenho ideal para os resultados empíricos.⁵⁶⁸ Ao final, é esta análise, do “jogo jogado”, entendendo a distribuição de poder, os gargalos e soluções construídas que aprofundarão a eficácia e legitimidade do

⁵⁶⁷ Essa possibilidade de intervenção do Judiciário é inspirada na teoria da restrição judicial criada por King para guiar a interpretação de direitos sociais. A teoria de King busca criar parâmetros incrementais à intervenção do Judiciário que podem ser úteis para pensar contexto de julgamentos que impactam os instrumentos de combate à corrupção, na medida em que eles também apresentam características policêntricas e cenários incertos. As decisões judiciais atingem uma rede de interesses e relacionamentos diversos e multifacetados e devem se atentar ao fato, e, também, cenários nos quais as adaptações da administração pública (do Estado amplamente considerado) a circunstâncias inesperadas são importantes e as decisões judiciais devem considerar esta flexibilidade. KING, Jeff, **Judging social rights**, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2012. Ele se baseia na teoria de Lindblom que propõe a adoção de método de tomada de decisões da administração pública por meio de comparações sucessivas e limitadas. Limitam-se análises abrangentes, partindo-se da situação existente e comparando apenas escolhas de políticas públicas que apresentam divergências marginais àquelas implementadas. Como políticas são refeitas a todo tempo por meio de mudanças incrementais, a aproximação de seus grandes objetivos por meio de escolhas sucessivas e comparadas diminui o número de alternativas consideradas àquelas próximas da política existente e evita grandes saltos que podem gerar erros que não são possíveis de antecipar racionalmente por aquele que administra. LINDBLOM, Charles E., The Science of “Muddling Through”, **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79, 1959.

⁵⁶⁸ GOODIN, Robert E, cit., p. 35.

instrumento. O arcabouço jurídico, em sua relação com o arranjo institucional, torna-se ângulo de análise importante. Analisar instituições e suas mudanças, nesta chave, além do voluntarismo de desenho institucional perfeitos, é uma agenda de pesquisa valiosa ao combate à corrupção a longo prazo.

BIBLIOGRAFIA

- AHDIEH, Robert B. The Visible Hand: Coordination Functions of the Regulatory State. **Minnesota Law Review**, v. 95, p. 578–649, 2010.
- AIDT, Toke S. Corruption, institutions, and economic development. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, n. 2, p. 271–291, 2009.
- ALAN, José Alexandre da Silva Zachia. Novos aspectos relacionados com a leniência e a corrupção. Uma abordagem na perspectiva da teoria dos jogos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 275, n. 0, p. 189–222, 2017.
- ALVARENGA, Darlan; MELO, Luísa. **Para virar a página, empresas da Lava Jato investem em planos anticorrupção**. G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/para-virar-a-pagina-empresas-da-lava-jato-investem-em-planos-anticorruptao.ghtml>>. Acesso em: 16 abr. 2019.
- ALVES, Francisco Sérgio Maia. Análise da Juridicidade do Controle dos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção Empresarial pelo Tribunal de Contas da União. **Revista da Advocacia-Geral da União**, v. 17, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1080>>. Acesso em: 3 jan. 2019.
- ALVES, Francisco Sérgio Maia. Repercussão dos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público Federal sobre as competências do Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 3, p. 71–103, 2018.
- ANDERSSON, Staffan; HEYWOOD, Paul M. The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. **Political Studies**, v. 57, n. 4, p. 746–767, 2009.
- ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James B. **The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective**. Chicago: University of Chicago Press, 1996. (Studies in crime and justice).
- ARANHA, Ana Luíza. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção da esfera local**. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-A4RF5P/tese_completa_versaofinal.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 fev. 2019.
- ARANTES, Rogério B. Ministério Público na Fronteira entre a Justiça e a Política, **Justitia**, v. 197, p. 325–335, 2007.
- _____. The Federal Police and the Ministério Público. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Orgs.). **Corruption and Democracy in Brazil: The struggle for Accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011, p. 184–217.
- ARANTES, Rogério B; MOREIRA, Thiago M Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, p. 97–135, 2019.

- ARAS, Vladimir. Acordos de leniência na lei anticorrupção empresarial. *In*: TULIO, Denise Vinci; GARCIA, Emerson (Orgs.). **Avanços e Desafios no Combate à Corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal, 2018, p. 202–230. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes>>.
- ARLEN, Jennifer; KAHAN, Marcel. Corporate Governance Regulation through Nonprosecution. **University of Chicago Law Review**, v. 84, p. 323–388, 2017.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL-IPEA, 2011.
- AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. **Dados**, v. 60, n. 2, p. 359–393, 2017.
- AXELROD, Robert M. **The evolution of cooperation**. rev. ed. New York, NY: Basic Books, 2006.
- BARDACH, Eugene. **Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship**. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1998.
- BARDHAN, Pranab. Corruption and Development: A Review of Issues. **Journal of Economic Literature**, v. 35, n. 3, p. 1320–1346, 1997.
- BECKER, GARY S. Crime And Punishment: An Economic Approach. *In*: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. (Eds.). **Essays in the economics of crime and punishment**. New York: National Bureau of Economic Research, 1974, p. 1–54. (Human behavior and social institutions, 3).
- BENDOR, Jonathan. **Parallel Systems: Redundancy in Government**. Berkeley: University of California Press, 1985.
- BERSCH, Katherine. The Merits of Problem-Solving over Powering: Governance Reforms in Brazil and Argentina. **Comparative Politics**, v. 48, n. 2, p. 205–225, 2016.
- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. **Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil**. Artigo apresentada na Latin American Studies Association Conference, Washington, 2013. Disponível em: <https://cepesp.files.wordpress.com/2013/06/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.
- BOVENS, Mark. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 946–967, 2010.
- BRINKERHOFF, Derick W. Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework. **Public Administration and Development**, v. 20, n. 3, p. 239–252, 2000.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos Para Uma Teoria Jurídica Das Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

- BUKOVANSKY, Mlada. The hollowness of anti-corruption discourse. **Review of International Political Economy**, v. 13, n. 2, p. 181–209, 2006.
- BULL, Malcolm. Softening Up the State. **New Left Review**, n. 100, p. 33–51, 2016.
- CAMAROTTO, Murillo. TCU aprecia hoje leniência da Odebrecht. **Valor Econômico**, 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/empresas/5650515/tcu-aprecia-hoje-leniencia-da-odebrecht>>. Acesso em: 13 fev. 2019.
- _____. TCU rejeita suspender acordo de leniência da Odebrecht. **Valor Econômico**, 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/empresas/5652563/tcu-rejeita-suspender-acordo-de-leniencia-da-odebrecht>>. Acesso em: 13 fev. 2019.
- CANÁRIO, Pedro. Disputa entre órgãos deixa em segundo plano o interesse público da leniência. **Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-jul-30/entrevista-sebastiao-tojal-advogado-construtora-utc>>. Acesso em: 27 jan. 2019.
- CARAZZAI, Estelita. Petrobras deposita R\$ 2,5 bilhões em fundo a ser investido em ações anticorrupção. **Folha de S. Paulo**, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/petrobras-deposita-r-25-bilhoes-em-fundo-a-ser-investido-em-aco-es-anticorruptao.shtml>>. Acesso em: 1 maio 2019.
- CARROLL, John S. Redundancy as a Design Principle and an Operating Principle. **Risk Analysis**, v. 24, n. 4, p. 955–957, 2004.
- CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana M. Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian case. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 62, p. 56–65, 2016. (Special Issue: Is there a Brazilian Development “Model”?).
- CARSON, Lindsey; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva: lições do caso brasileiro. In: FORTINI, Cristina (Org.). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- CHANG, Ha-Joon. Institutions and economic development: theory, policy and history. **Journal of Institutional Economics**, v. 7, n. 04, p. 473–498, 2011.
- _____. **Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development**. Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research, 2006. (UNU-WIDER).
- _____. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state. **Cambridge Journal of Economics**, v. 26, n. 5, p. 539–559, 2002.
- CHIBBER, Vivek. Bureaucratic Rationality and the Developmental State. **American Journal of Sociology**, v. 107, n. 4, p. 951–989, 2002.
- COLON, Leandro. Temer congela novos acordos com citadas na Operação Lava Jato - 17/05/2016 - Poder. **Folha de S. Paulo**, 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1771923-temer-congela-novos-acordos-com-citadas-na-operacao-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

- CONJUR. Camargo Corrêa firma acordo com MPF e irá devolver R\$ 700 milhões. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-ago-21/camargo-correa-firma-acordo-mpf-ira-devolver-700-milhoes>>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- CORDEIRO, Alexandre; VIANA, Marcelo. Modelo a ser alcançado pela CGU na agência anticorrupção. **Valor Econômico**, 22 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/opiniao/5993639/modelo-ser-alcancado-pela-cgu-na-agencia-anticorruptao>>. Acesso em: 15 maio 2019.
- CORREIO BRAZILIENSE; **Ações por improbidade administrativa da Lava-Jato tramitam em ritmo lento**. Correio Braziliense. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/06/13/interna_politica,688247/acoes-por-improbidade-administrativa-da-lava-jato-tramitam-em-ritmo-le.shtml>. Acesso em: 6 mar. 2019.
- CORRUPTION WATCH. **Out of court, out of mind: Do Deferred Prosecution Agreements and Corporate Settlements Fail to Deter Overseas Corruption**. [s.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <www.cw-uk.org>. Acesso em: 16 maio 2019.
- COSTA, Susana H.; SILVA, Paulo Eduardo A. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Ministério da Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Universidade de São Paulo, 2010.
- COUTINHO, Diogo R.; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 1, 2019.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal. Direito e institucionalismo econômico: apontamentos sobre uma fértil agenda de pesquisa. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, n. 3, p. 565–586, 2017.
- _____. O Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático. **Revista de Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 214–262, 2016.
- _____. GLYNN; KOBRIN; NAIM, The Globalization of Corruption. In: MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1a. edição. São Paulo: Editora UNESP, 2013.
- COWAN, David; WINCOTT, Daniel (Orgs.). **Exploring the “legal” in socio-legal studies**. New York: Palgrave Macmillan, 2016. (Palgrave Macmillan socio-legal studies).
- DANTAS, Bruno. **Acordos de leniência e os limites de atuação de cada órgão**. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-28/bruno-dantas-acordos-leniencia-limites-atuacao-orgaos>>. Acesso em: 21 dez. 2018.
- 8–14, Kevin E. **Contracts Procured Through Bribery of Public Officials: Zero Tolerance versus Proportional Liability**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2018. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=3221141>>. Acesso em: 5 maio 2019.

- _____. **Why Does the United States Regulate Foreign Bribery: Moralism, Self-Interest, or Altruism?** Rochester, NY: Social Science Research Network, 2012. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2148082>>. Acesso em: 27 jun. 2018.
- DE MICHELE, Roberto; PRATS, Joan; REVOL, Isaias Losada. **Effects of Corruption on Public-Private Partnership Contracts: Consequences of a Zero-tolerance Approach.** Washington: Inter-American Development Bank, 2018.
- DEBSKI, Julia; JETTER, Michael; MÖSLE, Saskia; *et al.* Gender and corruption: The neglected role of culture. **European Journal of Political Economy**, v. 55, p.526-537 2018. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S017626801630194X>>. Acesso em: 13 set. 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 31ª Edição. São Paulo, SP: Editora Forense, 2018.
- EBRAHIM, Alnoor. Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 56–87, 2005.
- EGGER, Peter; WINNER, Hannes. Evidence on corruption as an incentive for foreign direct investment. **European Journal of Political Economy**, v. 21, n. 4, p. 932–952, 2005.
- FABRINI, Fabio. Alemã Bilfinger fecha leniência por propina na Marinha. **O Estado de São Paulo**, 2017. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,alema-bilfinger-fecha-leniencia-por-propina-na-marinha,70001911715>>. Acesso em: 25 jan. 2019.
- FABRINI, Fabio. **TCU manda governo mudar leniência com empreiteiras.** O Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-manda-governo-mudar-leniencia-com-empreiteiras,70001703319>>. Acesso em: 5 jun. 2017.
- FALCÃO, Mario. MPF e governo ainda discutem destino de R\$ 8,5 milhões da leniência da Odebrecht. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/mpf-e-governo-ainda-discutem-destino-de-r-85-milhoes-da-leniencia-da-odebrecht-11042019>>. Acesso em: 1 maio 2019.
- FARACO, Alexandre D. Lei de Defesa da Concorrência e Lei Anticorrupção: sobreposições e conflitos normativos. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 59, p. 9–23, 2017.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008.
- FLYVBJERG, Bent. Five Misunderstandings About Case-Study Research. **Qualitative Inquiry**, v. 12, n. 2, p. 219–245, 2006.
- FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do “bis in idem”. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 2, p. 91, 2018.
- FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. **Harvard Law Review**, v. 125, p. 1131–1211, 2011.

FUKUYAMA, Francis. **What is Governance?** Washington: Center for Global Development, 2013.

G1. **Lava Jato: AGU e CGU fecham acordo de leniência com empresas de publicidade que prevê devolução de R\$ 53 milhões.** Portal G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/agu-e-cgu-fecham-o-primeiro-acordo-de-leniencia-da-lava-jato-com-empresas-de-publicidade.ghml>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

Para MPF, acordos de leniência feitos pela CGU podem ser “prejudiciais”. Operação lava jato. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/03/para-mpf-acordos-de-leniencia-feitos-pela-cgu-podem-ser-prejudiciais.html>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. **Cem anos de solidão.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2006.

GEHRKE, Germano; BORBA, José Alonso; FERREIRA, Denize Demarche Minatti. A repercussão da corrupção brasileira na mídia: uma análise comparada das revistas Der Spiegel, L ‘Obs, The Economist, Time e Veja. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 157–167, 2017.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAIM, Moisés. The Globalization of Corruption. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **Corruption and the Global Economy.** Washington: Institute for International Economics, 1997, p. 7–30.

GODOY, Marcelo. **Executivo já perde bônus por meta de compliance.** Terra. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/economia/executivo-ja-perde-bonus-por-meta-de-compliance,2bdb56dcf57a165514cebc3aaa19fdb5bqf6bru4.html>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014.

GOODIN, Robert E. (Org.). **The theory of institutional design.** 1. paperback ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. (Theories of institutional design).

GOUDIE, Andrew W.; STASAVAGE, David. A framework for the analysis of corruption. **Crime, Law and Social Change**, v. 29, n. 2, p. 113–159, 1998.

GROENENDIJK, Nico. A principal-agent model of corruption. **Crime, Law & Social Change**, v. 27, p. 207–229, 1997.

HEALY, Paul; PETKOSKI, Djordjija. Fighting Corruption at Siemens. 2012. Disponível em: <<https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=41655>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

HEYWOOD, Paul. Political Corruption: Problems and Perspectives. **Political Studies**, v. 45, n. 3, p. 417–435, 1997.

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions. **Journal of Economic Issues**, v. XL, n. 1, 2006.

HOUGH, Dan. **Corruption, anti-corruption and governance.** Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. (Political corruption and governance series).

- HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in changing societies**. renewed. New Haven: Yale Univ. Press, 1996.
- HUTHER, Jeff Shah. **Anti-corruption policies and programs : a framework for evaluation**. Washington: The World Bank, 2000. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/578241468767095005/Anti-corruption-policies-and-programs-a-framework-for-evaluation>>. Acesso em: 23 mar. 2019.
- JASPER, James M. Introduction: Players and Arenas Formerly Known as the State. In: JASPER, James M.; DUYVENDAK, Jan Willem (Orgs.). **Breaking Down the State**. [s.l.]: Amsterdam University Press, 2015, p. 9–24. (Protestors Engaged). Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt196315k.3>>. Acesso em: 28 jan. 2019.
- JOHNSØN, Jesper; TAXELL, Nils; ZAUM, Dominik. Mapping evidence gaps in anti-corruption: Assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption. **U4 Anti-corruption resource centre**, n. 7, 2012, disponível em <<https://www.u4.no/publications/mapping-evidence-gaps-in-anti-corruption-assessing-the-state-of-the-operationally-relevant-evidence-on-donors-actions-and-approaches-to-reducing-corruption.pdf>> acesso em 20 out. 2018
- JOHNSTON, Michael. Reforming Reform: Revising the Anticorruption Playbook. **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 50–62, 2018.
- _____. The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 149, p. 321–335, 1996.
- _____. Why Do So Many Anti-Corruption Efforts Fail. **New York University Annual Survey of American Law**, v. 67, p. 467–496, 2011.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2010.
- KAUFMANN, Daniel. Myths and Realities of Governance and Corruption. **SSRN Electronic Journal**, 2005. Disponível em: <<http://www.ssrn.com/abstract=829244>>. Acesso em: 22 mar. 2019.
- KENNEDY, David. The International Anti-Corruption Campaign. **Connecticut Journal of International Law**, n. 14, p. 455–465, 1999.
- _____. The “Rule of Law”, Political Choices and Development Common Sense. In: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro (Orgs.). **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 95–173.
- KETTL, Donald F. Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. **Public Administration Review**, v. 66, n. s1, p. 10–19, 2006.
- KHAN, Mushtaq H. Political settlements and the analysis of institutions. **African Affairs**, v. 117, n. 469, p. 636–655, 2018.
- _____. The New Political Economy of Corruption. In: FINE, B.; LAPAVITSAS, C.; PINCUS, J. (Orgs.). **Development Policy in the Twenty-First Century: Beyond the Post-Washington Consensus**. London: Routledge, 2001, p. 112–135.
- KHAN, Mushtaq H.; ANDREONI, Antonio; ROY, Pallavi. Anti-Corruption in Adverse Contexts. **SOAS Research online**, 2016. Disponível em: <<https://eprints.soas.ac.uk/23495/>>.

- KING, Jeff. **Judging social rights**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2012.
- KLITGAARD, Robert. **Controlling corruption**. Nachdr. Berkeley: Univ. of California Press, 2009.
- _____. International Cooperation Against Corruption. **International Monetary Fund Finance & Development**, v. 35, n. 1, p. 1–6, 1998.
- KOECHLIN, Lucy. **Corruption as an Empty Signifier**. [s.l.]: Brill, 2013. Disponível em: <<https://brill.com/abstract/title/23843>>. Acesso em: 8 mar. 2019.
- KOMESAR, Neil K. **Imperfect alternatives: choosing institutions in law, economics, and public policy**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94–108, 2005.
- LAForge, Gordon. The Sum of Its Parts: Coordinating Brazil’s Fight Against Corruption 2003-2016. 2017. Disponível em: <https://successfultsocieties.princeton.edu/sites/successfultsocieties/files/GLF_AC-Strategy_Brazil_FORMATTED_20Feb2017.pdf>. Acesso em: 10 maio 2017.
- LANDAU, Martin. Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. **Public Administration Review**, v. 29, n. 4, p. 346–358, 1969.
- LANGER, Maximo. From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure. **Harvard International Law Journal**, v. 45, p. 1–64, 2004.
- LARA, Fabiano Teodoro; LUZ, Reinaldo. **Análise do Programa de Leniência da Lei Anticorrupção Brasileira: características e efetividade. (Analysis of Leniency Program of the Brazilian Anti-Corruption Law: Characteristics and Effectiveness)**. Rochester: Social Science Research Network, 2017. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=3244005>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- LEALI, Francisco. **Ministro da Transparência crítica projeto da leniência**. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-da-transparencia-critica-projeto-da-leniencia-20458227>>. Acesso em: 5 jun. 2017.
- LEFF, Nathaniel H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, p. 8–14, 1964.
- LESSIG, Lawrence. “Institutional Corruption” Defined. **The Journal of Law, Medicine & Ethics**, v. 41, n. 3, p. 553–555, 2013.
- LEVI, Margaret. Why We Need a New Theory of Government. **Perspectives on Politics**, v. 4, n. 01, 2006. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1537592706060038>. Acesso em: 23 mar. 2019.
- LIMA, Daniela. Parecer do Ministério Público de Contas amplia pressão para Odebrecht e Andrade colaborarem com o TCU. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em: <<https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/05/02/parecer-do-ministerio-publico-de->

- contas-amplia-pressao-para-odebrecht-e-andrade-colaborarem-com-o-tcu/>. Acesso em: 2 maio 2019.
- LINDBLOM, Charles E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79, 1959.
- LIPPKE, Richard L. **The Ethics of Plea Bargaining**. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- LOUREIRO, Maria Rita. **Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal**. Brasília: Ministério da Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2011. (Pensando o Direito). Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/33Pensando_Direito1.pdf>. Acesso em: 5 maio 2019.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; *et al.* Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>>. Acesso em: 22 abr. 2019.
- LUCHETE, Felipe. Descompasso entre MPF, CGU e AGU ainda freia leniência na “lava jato”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-fev-22/descompasso-entre-mpf-cgu-agu-freia-leniencia-lava-jato>>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- LUND, C. Of What is This a Case?: Analytical Movements in Qualitative Social Science Research. **Human organization**, v. 73, p. 224–34, 2014.
- MACEDO, Fausto. **Lava Jato fecha acordo bilionário com Keppel Fels**. O Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-fecha-acordo-bilionario-com-keppel-fels/>>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- _____. **UTC tem 22 anos para pagar por fraudes em 29 contratos da Petrobrás**. O Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-ve-inconstitucionalidade-na-lei-paulista-que-usa-dinheiro-da-educacao-para-beneficio-previdenciario/>>. Acesso em: 5 mar. 2019.
- MACHADO, Maíra. Contra a departamentalização do saber jurídico: a contribuição dos estudos de caso para o campo direito e desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Bonetti; *et al* (Orgs.). **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI**. Brasília: CONPEDI, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito; Ipea, 2013, p. 177–200. (Desenvolvimento nas ciências sociais: o estado das artes, Livro 1).
- _____. **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. Disponível em: <<http://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2017/12/MACHADO-Ma%C3%ADra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2018.
- _____. Crime e/ou Improbidade? Notas sobre a performance do sistema de justiça em casos de corrupção. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 112, p. 189–211, 2015.

- MACHADO, Maíra R.; FERREIRA, Luísa M. A. (Orgs.). **Estudos sobre o caso TRT**. São Paulo: Direito GV, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/12028>>.
- MACHADO, Maira Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos Estudos**, p. 28, 2016.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann (Orgs.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2009.
- MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2003. (Oxford studies in democratization).
- MANION, Melanie. Beyond Enforcement: Anticorruption reform as a problem of institutional design. In: GONG, Ting; MA, Stephen K. (Eds.). **Preventing Corruption in Asia: Institutional Design and Policy Capacity**. 1. ed. London: Routledge, 2009, p. 1–11. Disponível em: <<https://www.taylorfrancis.com/books/9780203879764>>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1a. edição. São Paulo: Editora UNESP, 2013.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo. MP 703 - Escárnio ou deferência à racionalidade. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mp-703-escarnio-ou-deferencia-a-racionalidade-22012016>>. Acesso em: 24 jan. 2019.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo; FERNANDES, Luís Justiano Haiek. Importante decisão do STF fortalece acordos de leniência. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/importante-decisao-do-stf-fortalece-acordos-de-leniencia-24042018>>. Acesso em: 21 dez. 2018.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (Orgs.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2JIGdDV>>. Acesso em: 28 jan. 2019.
- MARQUETTE, Heather; PEIFFER, Caryn. **Corruption and Collective Action**. Oslo: Developmental Leadership Program e Anti-Corruption Resource Center (U4), 2015. Disponível em: <<http://publications.dlprog.org/CorruptionandCollectiveAction.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.
- MARQUETTE, Heather; PEIFFER, Caryn. Grappling with the “real politics” of systemic corruption: Theoretical debates versus “real-world” functions. **Governance**, v. 31, n. 3, p. 499–514, 2018.
- MARRARA, Thiago. Acordos de Leniência no Processo Administrativo Brasileiro: Modalidades, Regime Jurídico e Problemas Emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 2, p. 509–527, 2015.

- MASHAW, Jerry Louis. **Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2006. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=924879>>. Acesso em: 7 jun. 2017.
- MATAIS, Andreza. Acordo de leniência com CGU pode prejudicar interesse público, diz procurador. **O Estado de São Paulo**, 2015. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,acordo-de-leniencia-com-cgu-pode-prejudicar-interesse-publico-diz-procurador,1641882>>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- MATTIUZZO, Marcela. Concorrência e Corrupção – Programas de Compliance no Debate Jurídico-Institucional Brasileiro. **Revista de Defesa da Concorrência**, v. 5, n. 1, p. 5–20, 2017.
- MATTOSO, Camila; CASADO, Letícia. Cinco ministros de Temer, Aécio, Lula e Dilma estão na lista de Janot. **Folha de S. Paulo**, 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/03/1866480-padilha-moreira-kassab-e-bruno-araujo-estao-na-lista-de-janot.shtml>>. Acesso em: 13 mai. 2019.
- MAURO, Paolo. Corruption and Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 681–712, 1995.
- MEAGHER, PATRICK. Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality. **The Journal of Policy Reform**, v. 8, n. 1, p. 69–103, 2005.
- MELO, Cristina Teixeira Vieira de; VAZ, Paulo Roberto Givaldi; MELO, Cristina Teixeira Vieira de; *et al.* E a corrupção coube em 20 centavos. **Galáxia (São Paulo)**, n. 39, p. 23–38, 2018.
- MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Acordo de leniência com a SBM Offshore ressarcirá R\$ 1,22 bilhão à Petrobras. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/07/acordo-de-leniencia-com-a-sbm-offshore-ressarcira-r-1-22-bilhao-a-petrobras>>. Acesso em: 21 dez. 2018.
- _____. **CGU abre processo administrativo contra dez empresas envolvidas na Lava Jato**. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/03/cgu-abre-processo-administrativo-contradez-empresas-envolvidas-na-lava-jato>>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- _____. CGU e AGU assinam acordo de leniência com as agências MullenLowe e FCB Brasil. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-e-agu-assinam-acordo-de-leniencia-com-as-agencias-mullenlowe-e-fcb-brasil>>. Acesso em: 21 dez. 2018.
- MOHALLEM, Michael Freitas; BRANDÃO, Bruno; OLIVEIRA, Isabel Cristina Veloso; *et al.* **Novas Medidas Contra Corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/tibr-downloads/pdf/Novas_Medidas_pacote_completo.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (Orgs.). **Diagnóstico Institucional: Primeiros Passos para um Plano Nacional Anticorrupção**. Rio de Janeiro, RJ: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017.

- MONTERO, David. **Kickback: exposing the global corporate bribery network**. New York: Viking, 2018.
- MORO, Sérgio Fernando. Preventing Systemic Corruption in Brazil. **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 157–168, 2018.
- MULGAN, Richard. ‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept? **Public Administration**, v. 78, n. 3, p. 555–573, 2000.
- _____. Accountability Deficits. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford, United Kingdom ; New York, NY: Oxford University Press, 2014, v. First Edition, p. 545–557. (Oxford handbooks in politics & international relations).
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control. **Social Research**, v. 80, n. 4, p. 1259–1286, 2013.
- _____. Culture of Corruption or Accountability Deficit Special Report. **East European Constitutional Review**, v. 11, p. 80–85, 2002.
- _____. Foreword. **Crime, Law and Social Change**, v. 68, n. 4, p. 383–385, 2017.
- _____. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina; DADAŠOV, Ramin. Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 22, n. 3, p. 415–438, 2016.
- NAIM, Moisés. The Corruption Eruption. **Trends in Organized Crime**, v. 2, n. 4, p. 245–261, 1997.
- NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. [s.l.]: Zahar, 1997.
- NYE, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 2, p. 417–427, 1967.
- OECD (Org.). **Identification and quantification of the proceeds of bribery: a joint OECD-StAR analysis**. Rev. ed. Paris: OECD, 2012.
- OECD. **Resolving Foreign Bribery Cases With Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention**. 2019: [s.n., s.d.]. Disponível em: <www.oecd.org/corruption/Resolving-Foreign-Bribery-Cases-with-Non-Trial-Resolutions.htm>.
- OLIVIERI, Cecília; LOUREIRO, Maria Rita; ANTONIO, Marco; *et al.* **Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination**. Toronto: International Business Research, 2015.
- OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; LOUREIRO, Maria Rita; *et al.* Organizational Learning of Controllers and Controlled Agencies: Innovations and Challenges in Promoting Accountability in the Recent Brazilian Democracy. **American Journal of Industrial and Business Management**, v. 03, n. 06, p. 43–51, 2013.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Fighting the Crime of Foreign Bribery: The Anti-Bribery Convention and the OECD Working Group on Bribery**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/Fighting-the-crime-of-foreign-bribery.pdf>>.
- _____. **Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions - Brazil: Phase 2**. Paris: OECD, 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/39801089.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2017.
- _____. **of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation - Brazil: Phase 1**. Paris: OECD, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/33742137.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2017.
- OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1990. (The Political economy of institutions and decisions).
- OSTROM, Vincent. **The intellectual crisis in American public administration**. 3a. ed. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2008.
- PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. text, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-21112011-103454/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Getting the basic nature of systemic corruption right: A reply to Marquette and Peiffer. **Governance**, v. Early View, p. 1–12, 2019.
- _____. Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 449–471, 2013.
- PETERS, B. Guy. Approaches to Understanding Coordination. In: **Pursuing Horizontal Management**. [s.l.]: University Press of Kansas, 2015, p. 45–73. (The Politics of Public Sector Coordination). Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/j.ctt1b7x61g.6>>. Acesso em: 4 abr. 2019.
- _____. Barriers to Coordination. In: **Pursuing Horizontal Management**. [s.l.]: University Press of Kansas, 2015, p. 26–44. (The Politics of Public Sector Coordination). Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/j.ctt1b7x61g.5>>. Acesso em: 4 abr. 2019.
- _____. The Coordination Problem. In: **Pursuing Horizontal Management**. Lawrence: University Press of Kansas, 2015, p. 1–25. (The Politics of Public Sector Coordination). Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt1b7x61g.4>>. Acesso em: 27 abr. 2019.
- PHILP, Mark. Defining Political Corruption. **Political Studies**, v. 45, n. 3, p. 436–462, 1997.
- PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000.

- PIETH, Mark; IVORY, Radha (Orgs.). **Corporate criminal liability: emergence, convergence, and risk**. Dordrecht; New York: Springer, 2011. (Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, v. 9).
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; MOTTA, Fabrício. Advocacia pública e sua atuação no procedimento licitatório: fundamentos, limites e responsabilização. **Revista de Direito Administrativo**, v. 270, n. 0, p. 285–299, 2015.
- PIMENTA, Guilherme. Acordo de leniência: um casamento entre empresa e Estado. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/empresas-e-estado/acordo-de-leniencia-empresa-estado-29112018>>. Acesso em: 23 jan. 2019.
- PIMENTA, Raquel de Mattos; GREENE, Catherine. **The Lava Jato Corruption Scandal: Comparing the Responses of Peru and Mexico**. New York: Center on Global Economic Governance at the School of International and Public Affairs, Columbia University, 2018. (Policy Briefs on Lava Jato: Understanding Latin America's Largest Corruption Scandal in History). Disponível em: <<https://cgeg.sipa.columbia.edu/policy-briefs-lava-jato>>. Acesso em: 29 jan. 2019.
- PINTO JUNIOR, Mario Engler. A responsabilidade da pessoa jurídica por atos de corrupção e a lógica do acordo de leniência. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-responsabilidade-da-pessoa-juridica-por-atos-de-corrupcao-e-a-logica-do-acordo-de-leniencia-11032016>>. Acesso em: 24 jan. 2019.
- PIRES, Breno. TCU aprova condições do acordo de leniência firmado entre a CGU e a SBM Offshore. **O Estado de São Paulo**, 2017. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,tcu-aprova-condicoes-do-acordo-de-leniencia-firmado-entre-a-cgu-e-a-sbm-offshore,70002117964>>. Acesso em: 2 fev. 2019.
- _____. TCU atua em descompasso com política de leniência, afirmam AGU e CGU. **O Estado de São Paulo**, 10/08/2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-atua-em-descompasso-com-politica-de-leniencia-afirmam-agu-e-cgu,70002397330>>. Acesso em: 27 jan. 2019.
- _____. **Com acordo de leniência da SBM, TCU deve destravar negociações**. O Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,com-acordo-de-leniencia-da-sbm-tcu-deve-destravar-negociacoes,70002122846>>. Acesso em: 10 mai. 2018.
- POPE, Jeremy. **Confronting corruption: the elements of a national integrity system**. Berlin: Transparency International (TI), 2000. (TI source book, 2000).
- PORTUGAL GOUVEA, Carlos. **The Third Bank of the River: Democracy and its Corruption after Liberalization Reforms in Latin America**. LLM Paper, Harvard Law School, Cambridge, 2004.
- POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Orgs.). **Corruption and Democracy in Brazil: The struggle for Accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011, p. 1–28.

- PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27–48, 2014.
- PRADO, Mariana; CARSON, Lindsey; CORREA, Izabela. The Brazilian Clean Company Act: Using Institutional Multiplicity for Effective Punishment. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 53, n. 1, p. 107–163, 2015.
- PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey. **Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design**. Manchester: The University of Manchester, 2014. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/bwp/bwppap/iriba_wp09.html>. Acesso em: 26 maio 2017.
- RACHED, Danielle Hanna. The Concept(s) of Accountability: Form in Search of Substance. **Leiden Journal of International Law**, v. 29, n. 02, p. 317–342, 2016.
- REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. Adams critica disputa entre CGU e MPF por protagonismo em acordos de leniência. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-17/adams-critica-disputa-entre-cgu-mpf-acordos-leniencia>>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- RIBEIRO, F. **The accidental Trojan horse: Plea bargaining as an anticorruption tool in Brazil**. The Hague: International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam (ISS), 2017. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/ems/euriss/97967.html>>. Acesso em: 10 maio 2017.
- RODAS, Sérgio. MPF não valida acordo de leniência que pagaria R\$ 1 bilhão para Petrobras. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-set-01/mpf-nao-valida-leniencia-sbm-petrobras-perde-bilhao>>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- ROSE, Cecily. **International anti-corruption norms: their creation and influence on domestic legal systems**. 1. ed. Oxford: Oxford Univ. Press, 2015.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption & Purity. **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 98–110, 2018.
- _____. **Corruption: a study in political economy**. New York: Academic Press, 1978.
- _____. Democracy and ‘grand’ corruption. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 149, p. 365–380, 1996.
- ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. 2a. ed. New York, NY: Cambridge University Press, 2016.
- ROSE-ACKERMAN, Susan; PIMENTA, Raquel. **Corruption in Brazil: Beyond the Criminal Law**. New York, NY: Center on Global Economic Governance at the School of International and Public Affairs, Columbia University, 2018. (Policy Briefs on Lava Jato: Understanding Latin America’s Largest Corruption Scandal in History).
- ROSILHO, André J. **Poder Regulamentar do TCU e o Acordo de Leniência da Lei Anticorrupção**. Direito do Estado. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Andre-Rosilho/poder-regulamentar-do-tcu-e-o-acordo-de-leniencia-da-lei-anticorruptao>>. Acesso em: 8 maio 2018.

- _____. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- _____. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas**. Dissertação (Mestrado), Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.
- ROTHSTEIN, Bo. Anti-corruption: the indirect ‘big bang’ approach. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 2, p. 228–250, 2011.
- _____. **The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective**. Chicago: University of Chicago Press, 2011.
- _____. What is the opposite of corruption? **Third World Quarterly**, v. 35, n. 5, p. 737–752, 2014.
- SAMORA, Roberto. Cade faz 1º acordo de leniência com empresas envolvidas na Lava Jato. **Reuters**, 2015. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN0MG2HJ20150320>>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- SAMPSON, Steven. The anti-corruption industry: from movement to institution. **Global Crime**, v. 11, n. 2, p. 261–278, 2010.
- SASSINE, Vinícius. **Acordos de leniência garantem ressarcimento de 42% do valor anunciado pelo governo**. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/acordos-de-leniencia-garantem-ressarcimento-de-42-do-valor-anunciado-pelo-governo-23582116>>. Acesso em: 16 abr. 2019.
- SCHAPIRO, Mario G. Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, p. 311–344, 2016.
- SCHILLEMANS, Thomas. Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. **Public Organization Review**, v. 8, n. 2, p. 175, 2008.
- _____. Does Horizontal Accountability Work?: Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies. **Administration & Society**, v. 43, n. 4, p. 387–416, 2011.
- _____. Redundant Accountability: The Joint Impact Of Horizontal And Vertical Accountability On Autonomous Agencies. **Public Administration Quarterly**, v. 34, n. 3, p. 300–337, 2010.
- SCHULHOFER, Stephen J. Plea Bargaining as Disaster. **The Yale Law Journal**, v. 101, n. 8, p. 1979–2009, 1992.
- SCOCUGLIA, Livia. Objetivo do governo com MP da leniência é salvar empresas, diz Júlio de Oliveira. **JOTA Info**, 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/seletivo-acordo-de-leniencia-e-mais-decisivo-e-concorrido-diz-julio-de-oliveira-17012016>>. Acesso em: 2 fev. 2019.
- SHILLEMANS, Thomas; BOVENS, Mark. The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload? In: DUBNICK, Melvin J.; FREDERICKSON, H. George (Orgs.). **Accountable governance: problems and promises**. Armonk., NY: M.E. Sharpe, 2011, p. 3–21.

- SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, p. 599–617, 1993.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. *In*: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Orgs.). **Bringing the state back in**. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press, 1985.
- SØREIDE, Tina. **Corruption and criminal justice: bridging economic and legal perspectives**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.
- SPAHN, Elizabeth K. Implementing Global anti-Bribery Norms: From the Foreign Corrupt Practices Act to the OECD anti-Bribery Convention to the U.N. Convention against Corruption. **Indiana International & Comparative Law Review**, v. 23, n. 1, p. 1–33, 2013.
- SPECK, Bruno W. Auditing Institutions. *In*: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Orgs.). **Corruption and Democracy in Brazil: The struggle for Accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011, p. 1–28.
- SPORKIN, Stanley. The Worldwide Banning of Schmiergeld: A Look at the Foreign Corrupt Practices Act on its Twentieth Birthday. **Northwestern Journal of International Law & Business**, v. 18, n. 2, p. 269–281, 1997.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Um Novo Direito para a Gestão Pública. **Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado**, v. Edição Especial, n. 1, p. 85–99, 2012.
- SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; MONTEIRO, Vera; *et al.* O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, v. 13, n. 3, p. 866–890, 2017.
- TALENTO, Aguirre. Servidor da ex-CGU que cuidava de acordos de leniência é afastado. **Folha de S. Paulo**, 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1783779-servidor-da-ex-cgu-que-cuidava-de-acordos-de-leniencia-e-afastado.shtml>>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- TAYLOR, Matthew M. Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies. **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 63–82, 2018.
- _____. The Federal Judiciary and Electoral Courts. *In*: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Orgs.). **Corruption and Democracy in Brazil: The struggle for Accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011, p. 184–217.
- TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinicius C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59–87, 2007.
- TEACHOUT, Zephyr. The Problem of Monopolies & Corporate Public Corruption. **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 111–126, 2018.
- TEORELL, Jan. **Getting to Sweden: Malfeasance and Bureaucratic Reform, 1720-1850**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2013. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2303317>>. Acesso em: 15 maio 2019.

- TOJAL, Sebastião Botto de Barros; TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. A Leniência Anticorrupção: Primeiras Aplicações, Suas Dificuldades e Alguns Horizontes para o Instituto. In: **Colaboração Premiada**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2018, p. 238–254. Disponível em: <<https://bit.ly/2Q6zfd5>>. Acesso em: 3 jan. 2019.
- UGUR, Mehmet; DASGUPTA, Nandini. **Corruption and economic growth: A meta-analysis of the evidence on low-income countries and beyond**. Disponível em: <<https://mpira.ub.uni-muenchen.de/31226/>>. Acesso em: 27 set. 2018.
- UNCTAD. **World Investment Report 2000** Disponível em http://unctad.org/en/Docs/wir2000_en.pdf último acesso em 4.out.2015.
- VALOR ECONÔMICO. **AGU vai à Justiça cobrar R\$ 5,1 bilhões da Camargo Corrêa**. Valor Econômico. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/4744919/agu-vai-justica-cobrar-r-51-bilhoes-da-camargo-correa>>. Acesso em: 6 mar. 2019.
- VASCONCELOS, Beto. **Brasil vive choque entre modernização institucional e falência do sistema político**. Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-jul-09/entrevista-beto-vasconcelos-advogado-professor-fgv-rio>>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- WALTON, Grant W. The limitations of neoliberal logic in the anti-corruption industry: Lessons from Papua New Guinea. **Crime, Law and Social Change**, v. 60, n. 2, p. 147–164, 2013.
- WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país**. Rio de Janeiro: Leya, 2018.
- WARREN, Mark E. Political Corruption as Duplicious Exclusion. **PS: Political Science and Politics**, v. 39, n. 4, p. 803–807, 2006.
- WILDAVSKY, Aaron. If planning is everything, maybe it's nothing. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 127–153, 1973.
- WILLIAMS, Robert. New Concepts for Old? **Third World Quarterly**, v. 20, n. 3, p. 503–513, 1999.
- WINTERS, Michelle A. Too Many Cooks in the Kitchen: Battling Corporate Corruption in Brazil and the Problems with a Decentralized Enforcement Model. **Richmond Journal of Global Law and Business**, v. 13, p. 681–700, 2014.
- YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods**. Fifth edition. Los Angeles: SAGE Publications, 2013.
- ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O Uso da Triangulação na Pesquisa Científica Brasileira em Administração. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 241–273, 2015.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Programa de Leniência Antitruste do Cade, de maio de 2016. **Disponível em:** < <https://bit.ly/2LK8TyN> >, acesso em 8 de abril de 2019.

_____ Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Superintendência Geral). Processo Administrativo nº 08700.007351/2015-51, de 31 de julho de 2015. **Disponível em:** <<https://bit.ly/2DQOsLS>>, acesso em 8 de abril de 2019.

_____ Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Decreto regulamentador da Lei Anticorrupção. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 mar. 2015. Seção 1, p. 3.

_____ Instrução Normativa nº 2, de 16 de maio de 2018. **Diário Oficial da União**, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, 21 mai. 2018. Seção 1, p. 71.

_____ Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 jan. 1994. Seção 1, p. 289.

_____ Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Lei das Sociedades por Ações. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 dez. 1976. Seção 1 - Suplemento, p. 1. BRASIL. Lei nº 6.835, de 7 de dezembro de 1976. Lei do Mercado de Capitais. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 dez. 1976.

_____ Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Seção 1, p. 6993.

_____ Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei orgânica do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Seção 1, p. 9449.

_____ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de licitações. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269

_____ Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Lei de Lavagem de Dinheiro. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 mar. 1998. Seção 1, p. 1.

_____ Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. Lei de Proteção de Vítimas. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 jul. 1999.

_____ Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001. Altera a Lei nº 6.835/1976. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 nov. 2001.

_____ Lei nº 12.486, de 1º de agosto de 2013. Lei Anticorrupção. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Seção 1, p. 1.

_____ Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Lei Antitruste. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1º dez. 2011. Seção 1, p. 1.

- ____ Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Lei de Organizações Criminosas. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 ago. 2013. Edição Extra, p. 3.
- ____ Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Lei de Mediação. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 29 jun. 2015.
- ____ Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015. Dispõe sobre acordos de leniência. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 2015. Seção 1, p. 1. Perdeu a eficácia.
- ____ Ministério Público Federal (5ª Câmara de Coordenação e Revisão). Estudo Técnico nº 01/2017, de setembro de 2017. **Disponível em:** <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo-tecnico/doc/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>>, acesso em 8 de abril de 2019.
- ____ Ministério Público Federal (5ª Câmara de Coordenação e Revisão). Inquérito civil nº 1.30.001.001111/2014-42, de 1º de setembro de 2016, Relator: Procuradora Mônica Nicida Garcia. **Disponível em:** <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/acordo_leniencia_smb.pdf>, acesso em 30 de março de 2019.
- ____ Portaria Interministerial nº 2.278, de 15 de dezembro de 2016. Define procedimentos para a celebração de acordos de leniência e os papéis da CGU e da AGU. **Diário Oficial da União**, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e Advocacia Geral da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 220.
- ____ Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.031/DF, de 22 de fevereiro de 2016, Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Disponível em:** <<https://bit.ly/2vXnJYa>>, acesso em 30 de março de 2019.
- ____ Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35.435/DF, de 13 de abril de 2018, Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Disponível em:** <<https://bit.ly/2QbifCs>>, acesso em 30 de março de 2019.
- ____ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852.475, de 14 de novembro de 2011, Relator: Ministro Edson Fachin. DJ: 27 nov. 2014.
- ____ Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 74/2015, de 11 de fevereiro de 2015. **Disponível em:** <<https://bit.ly/2Jlwbcj>>, acesso em 8 de abril de 2019.
- ____ Tomada de Contas nº 002.612/2015-1, de 11 de fevereiro de 2015, Relator: Ministro José Múcio Monteiro. **Diário Oficial da União**, Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 4 mai. 2015. Seção 1, p. 57.
- ____ Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas nº 005.081/2015-7, de 2 de dezembro de 2015, Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Disponível em:** <<https://bit.ly/2HvZtBC>>, acesso em 30 de março de 2019.

- ____ Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas nº 013.383/2017-5, de 26 de junho de 2018, Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Disponível em:** < <https://bit.ly/2E6ymwf4>>, acesso em 30 de março de 2019.
- ____ Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas nº 016.991/2015-0, de 22 de março de 2017, Relator: Ministro Bruno Dantas. **Disponível em:** < <https://bit.ly/30iD2sp> >, acesso em 30 de março de 2019.
- ____ Tribunal Regional Federal (4ª região). Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR, de 9 de julho de 2018, Terceira Turma, Relator: Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida. **Disponível em:** < <https://bit.ly/2WLKoT1>>, acesso em 30 de março de 2019.
- ____ Tribunal Regional Federal (4ª Região). 1ª Vara Federal de Curitiba. Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 5025956-71.2016.4.04.7000/PR, de 30 de maio de 2016, Juíza: Thaís Sampaio da Silva Machado. **Disponível em:** < <https://bit.ly/2WNkDld1>>, acesso em 8 de abril de 2019.
- ____ Tribunal Regional Federal (4ª Região). 5ª Vara Federal de Curitiba. Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 5051170-64.2016.4.04.7000/PR, de 6 de outubro de 2016, Juíza: Giovanna Mayer. **Disponível em:** <<https://bit.ly/2HmSQCV>>, acesso em 8 de abril de 2019.
- ____ Tribunal Regional Federal (4ª Região). 13ª Vara Federal de Curitiba. Despacho em Petição nº 5054741-77.2015.4.04.7000/PR, de 2 de abril de 2018, Juiz: Sérgio Fernando Moro. **Disponível em:** < <https://bit.ly/2W0WIBN>>, acesso em 8 de abril de 2019.