

**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 as 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, Enáise 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

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
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
<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>33</b>
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
<b>POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO EM TRÊS NÍVEIS .....</b>	<b>55</b>
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
<b>ARRANJO BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO .....</b>	<b>77</b>
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
<b>A CONSTRUÇÃO DAS REGRAS DO JOGO .....</b>	<b>103</b>
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
<b>O JOGO EM AÇÃO: CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA .....</b>	<b>127</b>
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
<b>O JOGO EM AÇÃO: CONTROLE SOBRE ACORDOS DE LENIÊNCIA .....</b>	<b>181</b>
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
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>213</b>
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
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>231</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>253</b>

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 impor sanções adicionais às empresas colaboradoras, desde que as informações fossem verdadeiras e a investigação, íntegra e objetiva.<sup>3</sup> Mais de 400 empresas se apresentaram às autoridades, interessadas no programa.<sup>4</sup>

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

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> incluindo o Brasil.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> MONTERO, David, cit.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Cf. a base de dados Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse <[fcpa.stanford.edu/statistics-keys.html](http://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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Para Ostrom, o escândalo é decorrência da concentração de poder no Executivo, principalmente, na Presidência da República.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

---

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

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>12</sup> *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.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Ela é plástica o suficiente para reunir espécies diversas, tais quais propina, troca de

---

<sup>17</sup> 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 administrativo<sup>18</sup> ou de direito penal.<sup>19</sup> 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 distorçam a capacidade de uma dada instituição de atingir seus objetivos.<sup>20</sup>

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 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.<sup>21</sup> Há consenso que a detecção e punição de atos ilícitos são atributos desejáveis. Porém, tão consensual quanto, é o fato que o

---

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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup>

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

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Conforme Justen Filho **Curso de direito administrativo**, Belo Horizonte: Forum, 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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., Discricionarietà desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes, **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, p. 311–344, 2016.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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 Criminas**, v. 112, p. 189–211, 2015.

<sup>30</sup> 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?”.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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 atores<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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-

---

<sup>31</sup> 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.

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

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

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> Os resultados das ações são condicionados pelas vantagens desiguais entre recursos, posições organizacionais, graus de autoridade, dentre outras.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 15.

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

<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> Power e Taylor nomeiam o

---

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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”.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

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 protagonismo<sup>47</sup> ou disputa de poder<sup>48</sup> 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”<sup>49</sup>

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

---

<sup>46</sup> 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.

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

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

<sup>49</sup> 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*.<sup>50</sup> 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.”<sup>51</sup> 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

---

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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.





## METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é descrever o percurso da pesquisa e as escolhas tomadas ao longo de seu desenvolvimento, em decorrência dos dados disponíveis, dos métodos utilizados, e, também de dimensões práticas, antecipadas ou não. Esses fatores moldam o trabalho final, seu alcance e limitação.<sup>52</sup>

Começo explicando os temas nos quais essa pesquisa se insere e seus ângulos de análise. Em seguida, me dedico com mais vagar ao estudo de caso, sua pertinência e recortes. Descrevo então a coleta e análise de dados de múltiplas fontes: decisões administrativas e judiciais, acordos de leniência assinados, entrevistas semiabertas e notícias na mídia geral e especializada. Por fim, são feitos apontamentos sobre o alcance e as limitações da pesquisa, decorrentes das estratégias eleitas e dos desafios encontrados.

### 1. Tema, objetivos e perguntas

O objetivo deste trabalho é contribuir analisar o arranjo institucional da política de combate à corrupção a partir da análise da implementação de acordos de leniência. Ele encontra-se na intersecção entre estudos da corrupção, instituições e desenvolvimento, um campo interdisciplinar composto por juristas, cientistas políticos, economistas, sociólogos e administradores.

Ele busca dialogar, em uma ponta, com juristas interessados em acordos de leniência e seus dilemas específicos. Também quer estabelecer conexão com juristas interessados no campo de implementação de políticas públicas e no papel do direito em arranjos institucionais. Também busca se inserir em um debate com outros campos que estudam corrupção a partir de perspectivas contextualizadas, tratando de interações entre instituições.

---

<sup>52</sup> Este capítulo tenta aplicar algumas das indagações sobre pesquisa empírica, em especial, em relação às escolhas metodológicas sobre o estudo de caso. MACHADO, Maíra R., **Pesquisar Empiricamente o Direito**, São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

A ambição mais ampla deste trabalho é utilizar as ‘tecnicidades jurídicas’,<sup>53</sup> para fomentar uma discussão sobre 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 embates. Busca-se uma “fertilização cruzada” entre disciplinas e instrumentais.<sup>54</sup>

A tese é dividida em duas partes. A primeira é revisão bibliográfica sobre a concepção e implementação de reformas anticorrupção de forma mais ampla no campo global de estudos a corrupção e outra mais específica sobre o arranjo institucional de combate à corrupção no Brasil, marcado pela interdependência entre atores e sobreposição nas funções de monitorar, investigar e sancionar.

A segunda parte se debruça sobre acordos de leniência. É preciso uma distinção terminológica. No Brasil, há pelo menos três tipos de acordos de leniência – a possibilidade de abrandamento de pena imposta a pessoa jurídica em troca de um conjunto de obrigações. O primeiro e mais antigo é o programa de leniência antitruste, implementado no início dos anos 2000 e considerado um caso de sucesso. Ele não é objeto deste trabalho, apesar de ser a inspiração para a Lei Anticorrupção.<sup>55</sup> Há, também, possibilidade de acordos específicos no âmbito da regulação financeira e do mercado de capitais, estipulados pela Lei 13.506 de 13 de novembro de 2017, os denominados acordos administrativos em processo de revisão. Eles também não estão no escopo deste trabalho, uma vez que são respostas a ilícitos distintos e envolvem autoridades também diferentes.

Elege-se como método o estudo de caso. Ele se revela como método adequado ao estudo empírico de um fenômeno atual para análises que visam responder uma pergunta do tipo

---

<sup>53</sup> Exemplos são os instrumentos contratuais, decisões, o raciocínio jurídico de contrastar regras e fatos. COWAN, David; WINCOTT, Daniel (Orgs.), **Exploring the “legal” in socio-legal studies**, New York: Palgrave Macmillan, 2016.

<sup>54</sup> 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, p. 568.

<sup>55</sup> Para comparação entre os dois acordos de leniência, da lei antitruste e da lei anticorrupção ver 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.

“como”,<sup>56</sup> a saber: “como o arranjo institucional de combate à corrupção se desenvolve na implementação de acordos de leniência?”.

## 2. A eleição do estudo de caso

Inicialmente, pensei que para estudar a relação entre arranjos institucional e combate à corrupção, me focaria em estudo de caso envolvendo a ENCCLA, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.<sup>57</sup> Trata-se de uma rede de articulação entre órgãos públicos e privados que existe desde 2003 e que conta com a participação de dezenas de entidades. No entanto, logo que iniciei o doutorado, em janeiro de 2016, estava instaurada uma crise causada pela edição da Medida Provisória 703 de 18 dezembro de 2015 (MP 703/2015) que alterava as previsões da Lei Anticorrupção, sobretudo para negociação e execução de acordos de leniência. Os embates entre autoridades estavam diariamente nos jornais e chamaram minha atenção.<sup>58</sup>

O assunto interessava por alguns motivos: era um dos mais importantes exemplos de tensão e de desgaste público entre componentes do sistema brasileiro de combate à corrupção, presente constantemente na mídia e em conversas com especialistas. Havia indicação de problemas significativos no desenho institucional dado pela Lei Anticorrupção. Além disso, as estratégias e ações pelas instituições de controle eram pavimentadas por mobilizações de diferentes regras do arcabouço jurídico – o MPF invocava um certo conjunto normativo para atuar, AGU e TCU, outro. Isso também indicava que a relação entre agentes e formas de mobilizar o arcabouço jurídico poderiam estar no centro dos problemas de desenho institucional. A visibilidade do caso poderia fornecer um conjunto maior de dados o que permitiria ver com nuances como ele compõe as interações entre autoridades que geram relações de coordenação, competição, articulação e desarticulação de políticas públicas.

Ao começar estudar a MP 703/2015, entendi que ela era apenas um episódio das interações entre autoridades na negociação, execução e avaliação de acordos de leniência.

---

<sup>56</sup> YIN, Robert K., **Case Study Research: Design and Methods**, Fifth edition. Los Angeles: SAGE Publications, 2013.

<sup>57</sup> Mais sobre a ENCCLA em <http://enccla.camara.leg.br/>, último acesso em 24 fev. 2019.

<sup>58</sup> Explico o momento e as tensões da edição da MP 703/2015 no capítulo 4.

Existiam outras interações, tão importantes quanto, que se manifestavam em outras esferas, em especial, nos casos concretos de celebração de acordos de leniência.

Mais curioso ainda, mesmo após a MP 703/2015 perder sua vigência, as tensões entre instituições permaneceram tão importantes que se tornaram um dos principais desafios para implementação de um instrumento de combate à corrupção no Brasil.<sup>59</sup> O arranjo institucional era visto como determinante para o sucesso ou insucesso da implementação do instrumento. Se é possível dizer que arranjos institucionais são base da criação de capacidades técnicas e políticas de políticas públicas, a configuração específica do caso nos acordos de leniência colocava problemas do arranjo institucional em enorme evidência.

Assim, foi eleito como estudo de caso deste trabalho os *acordos de leniência celebrados na esfera federal entre 2014 e 2018 e as interações entre instituições de controle*. Como os atores que compõem o sistema brasileiro de combate à corrupção se colocaram diante de seus desafios de implementação; como interpretaram as regras, como decidiram, como a ação de outros agentes influenciou a sua, são exemplos de perguntas que, a partir do estudo de caso, podem aportar evidências e ideias sobre a construção de arranjos institucionais de combate à corrupção de forma contextualizada.

As interações entre autoridades em acordos de leniência para ilícitos relacionados a corrupção é um tema bastante novo no Brasil. Ainda assim, em pouco tempo de existência do instrumento, já existem estudos que dissecam as normas, comparam com standards internacionais e outras teorias, como a teoria dos jogos.<sup>60</sup> Faltavam, no entanto, mais investigações sobre a relação entre instituições de controle em acordos de leniência sem

---

<sup>59</sup> Por exemplo, ver LUCHETE, Felipe, Descompasso entre MPF, CGU e AGU ainda freia leniência na “lava jato”; MARQUES NETO, Floriano Azevedo; FERNANDES, Luís Justiano Haiek, Importante decisão do STF fortalece acordos de leniência.

<sup>60</sup> 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; 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; 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, NY: Social Science Research Network, 2017.

desassociar seu desenvolvimento do próprio contexto em que foram produzidas.<sup>61</sup> Tais estudos não apenas tornariam mais robustos os exames de propostas de aperfeiçoamento dos acordos de leniência<sup>62</sup> especificamente, mas também seriam capazes de dialogar com categorias que buscam entender características dos arranjos institucionais tais como multiplicidade *versus* coordenação e seus efeitos para a eficiência, eficácia e responsividade de políticas públicas.

Os anos de desenvolvimento do doutorado coincidiram com parte dos anos abarcados no estudo de caso. Caberia, então, a pergunta se o pouco tempo de existência do instrumento ou a proximidade do desenvolvimento desta pesquisa com a sucessão de controvérsias e conflitos ao redor dos acordos de leniência trazem prejuízo aos seus objetivos. Acredito que essa sobreposição temporal não é problema para essa pesquisa, mas parte de sua riqueza. Por exemplo, entrevistar indivíduos que estavam naquele momento vivendo os problemas relacionados a acordos de leniência ofereceu uma posição de pesquisa bastante única: sem participar dos conflitos, eu pude ver como o arranjo institucional de combate à corrupção foi se reconfigurando em relação a acordos de leniência e as formas de resolução para os problemas enfrentados. Eu guardava um certo distanciamento, por não estar implicada nos dilemas que se colocavam e, ao mesmo tempo, me beneficiava dessa proximidade com o momento.<sup>63</sup>

Essa experiência permitiu a construção do estudo de caso de forma sistemática, capaz de transmitir as experimentações e tentativas de reconstrução do arranjo institucional a um público mais amplo do que o círculo de servidores, advogados, procuradores, juízes, gestores e pesquisadores diretamente interessados pelos dilemas específicos dos acordos de leniência. A proximidade do trabalho com o desenvolvimento do estudo de caso, portanto, pode ultrapassar àqueles interessados por acordos de leniência e pode servir também àqueles interessados por desenho e mudança institucional e, também, pelo processo intrincado de implementação de política públicas.

---

<sup>61</sup> Um exemplo de estudo que busca fazer esta relação é TOJAL; TAMASAUSKAS, A Leniência Anticorrupção: Primeiras Aplicações, Suas Dificuldades e Alguns Horizontes para o Instituto.

<sup>62</sup> Por exemplo, aqueles propostos nas “Novas Medidas Contra a Corrupção” discutidos na conclusão do trabalho.

<sup>63</sup> Aliás, não é peculiaridade desta pesquisa investigar temas que são novos ou que estão despontando. Por exemplo, pesquisas que investigam *Fintechs*, novos aspectos regulatórios da política de concorrência apresentados por empresas de tecnologia, ou conflitos entre Banco Central e CADE – em suas fases mais agudas - podem, também, ter a mesma proximidade temporal do objeto de pesquisa.

Uma pesquisa futura cujo desenvolvimento se dará de forma distanciada dos problemas do presente trará certamente outros benefícios para entender como se dá a implementação de arranjos institucionais de combate à corrupção no caso dos acordos de leniência. Tal pesquisa poderá, inclusive, utilizar este trabalho como base, primeiro passo ou fotografia de um momento específico. Poderá também testar se as categorias de análise do estudo de caso se sustentam ao longo do tempo e se de fato informam a análise da efetividade e legitimidade de arranjos institucionais de combate à corrupção. Espero que essa seja uma possível contribuição desse trabalho para se projetar, ainda que timidamente, ao futuro.

## **2.1 Os contornos do estudo de caso**

É preciso tratar dos contornos do estudo de caso escolhido: acordos de leniência celebrados na esfera federal entre 2014 e 2018 e as interações decorrentes entre instituições de controle. Primeiramente, seu recorte temporal. Ele envolve interações entre autoridades a partir do início da implementação do instrumento com a entrada em vigor da lei anticorrupção em 2014 até o final de 2018. O termo inicial do estudo de caso é o processo de construção do primeiro acordo de leniência celebrado entre empresa e MPF. O termo final, o encerramento de 2018, é decorrente da limitação prática de ter tempo de incorporar os dados à construção do estudo de caso. Escolhi concentrar-me na esfera federal, porque acreditava que a disponibilidade de dados seria maior e, no início da construção de estudo de caso, não havia acordos de leniência firmados por outros entes federativos.

O que mais interessava no estudo de caso era coletar e processar dados sobre as interações tecidas entre instituições de controle: como atuaram e como interpretaram a atuação de outras instituições de controle, como se coordenaram, competiram e como interferiram uma na atuação de outra, como enxergavam impasses e soluções entre elas.

Colocava-se a questão então, se analisaria um acordo de leniência único feito por uma pessoa jurídica, observando seus desdobramentos entre diversas instituições ou um conjunto de acordos de leniência celebrados por pessoas jurídicas diferentes. Quando comecei a olhar o material disponível, considerei que focar em um caso apenas traria consistência ao trabalho, afinal, seriam os mesmos ilícitos admitidos por uma pessoa jurídica repercutidos entre autoridades. Potencialmente, isso permitiria um entendimento mais aprofundado sobre o próprio

acordo e sobre as ações dele decorrentes e aumentaria a comparabilidade entre as consequências das ações tomadas por autoridades.

Entretanto, julguei que haveria perdas: eu observaria a evolução do instrumento de forma recortada, não olharia a diversidade de formas de composição e recomposição entre as instituições ou mesmo como o acordo de leniência anterior (e suas questões) servia como aprendizado para os próximos. Elegi então, não analisar apenas um acordo de forma aprofundada, mas, analisar o conjunto de acordos de leniência firmados para, com os dados disponíveis e métodos usados, mostrar o repertório de construção de estratégias de atuação, conflitos e eventuais formas de coordenação entre agentes.<sup>64</sup>

Concentrei a narrativa do estudo de caso nos agentes que compõem o sistema de combate à corrupção e que estão diretamente relacionados a celebração e ao controle dos acordos: MPF, AGU/CGU, TCU e Poder Judiciário. São eles que guiam a narrativa do estudo de caso e não cada acordo propriamente dito. Essa escolha relaciona-se à tentativa de dialogar com parte dos estudos que investigam o arranjo institucional brasileiro de combate à corrupção e que possuem foco especial nos agentes e não apenas nos casos que por vezes descrevem.<sup>65</sup>

Como são privilegiadas as estratégias de construção da atuação de cada instituição e suas interações, o estudo de caso pouco diz sobre os casos de corrupção que os acordos de leniência supostamente revelam. Esta escolha é deliberada, mas também prática: além do universo de ilícitos apresentados em cada acordo de leniência ser enorme e desafiador, muitos dos casos administrativos, cíveis e criminais estão em curso, e mais, muitas das informações não são públicas.<sup>66</sup> Por isso, o trabalho descreve muito pontualmente o contexto da celebração dos acordos de leniência, em sua maioria, fruto da Operação Lava Jato, sem se aprofundar em ilícitos, fases, investigações, descobertas.

Não discuto também nenhuma decisão que não esteja relacionada à conformação das relações entre instituições de controle em acordos de leniência, por mais importante que seja para a política de combate à corrupção. Mesmo as decisões que conformam as relações entre

---

<sup>64</sup> O universo total de acordos de leniência para o período são 22 no MPF e 6 na CGU/AGU.

<sup>65</sup> POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M, cit.; PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey, cit.; MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno, cit. ARANHA, Ana Luiza, cit.

<sup>66</sup> Os próprios anexos aos acordos de leniência onde são descritos os ilícitos não são públicos.



instituições, como é o caso da Tomada de Contas Especial nas obras de Angra 3 no TCU,<sup>67</sup> não discuto a fundo o mérito dos contratos, por exemplo, quais evidências de quais contratos foram fraudados, como foi o mecanismo de sobrepreço etc. Busco ressaltar o impacto que ela tem para conformação dos acordos de leniência e para interações entre atores.

O trabalho também não faz também nenhum julgamento sobre a suficiência ou insuficiência dos critérios utilizados para a celebração dos acordos de leniência no período selecionado, por exemplo, se a empresa colaboradora apresentou informações suficientes ou se pagou o que seria esperado ou devido. Não teria como avaliá-los sem falar dos ilícitos em si. Quando esse tipo de assunto aparece é para explicar a visão das agentes sobre sua própria atuação ou sobre a atuação dos demais, visto que esses assuntos são mobilizados como justificativas de sua posição e atuação e, portanto, como parte de conformação do arranjo institucional.

### **3. Seleção e coleta de dados**

Para reconstituir as ações e interações entre autoridades encarregadas de negociar, celebrar e avaliar acordos de leniência foram utilizados diferentes tipos de dados. São dados do estudo de caso: (i) os acordos de leniência efetivamente celebrados, (ii) decisões administrativas e judiciais que conformaram os acordos de leniência, em especial, que impactam a relação entre autoridades, (iii) a edição de normas pelos agentes envolvidos, como portarias, decretos que normatizam suas relações com os demais e (iv) entrevistas com indivíduos de instituições envolvidas na celebração ou controle dos acordos de leniência.

Os 22 acordos de leniência firmados pelo MPF no período estão listados no site da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, órgão responsável por homologar internamente os instrumentos.<sup>68</sup> Há mais de um para algumas empresas que são aditamentos, possivelmente

---

<sup>67</sup> Tribunal de Contas da União, Tomada de Contas nº 016.991/2015-0, Acórdão 483/2017, Ministro Relator Bruno Dantas, julgado em 22 de março de 2017.

<sup>68</sup> Disponível em [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia/copy\\_of\\_colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia/copy_of_colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia) Último acesso em 11 de maio de 2019.

relacionados a ilícitos descobertos em investigações internas ou a novas obrigações pontuais.<sup>69</sup> Subtraindo esses aditivos e acordos cujo nome da parte é confidencial - sequer conseguiria triangular com outros dados, sobravam 18 acordos. Nem todos eram públicos.<sup>70</sup> Todos os que tive acesso foram lidos, mas escolhi filtrá-los novamente para me debruçar sobre aqueles que pudessem ser importantes na construção e evolução dos acordos de leniência, por um critério de relevância.

Esse critério de relevância foi determinado de duas formas: primeiro, pelo relato dos entrevistados, depois, por pesquisas na mídia geral e especializada. A triangulação entre análise do acordo, menção pelos entrevistados e mídia permitia eleger quais deles seriam necessários para traçar um panorama razoavelmente fiel da implementação e evolução de acordos de leniência.<sup>71</sup>

Esse critério permitiu uma análise detida, por exemplo, das circunstâncias relacionados aos acordos da SOG Óleo e Gás S/A e da Mullen Lowe Publicidade Ltda. que são relativamente pequenos quanto ao valor pago, mas fundamentais para a conformação do arranjo institucional, por serem o primeiro a ser celebrado pelo MPF e o primeiro a ser formulado em conjunto e de forma bem-sucedida com a participação de todas as autoridades, respectivamente. Pelo mesmo motivo, não foi analisado com detalhes acordos como o da Keppel Fels,<sup>72</sup> cujo valor total supera até mesmo acordos com as grandes empreiteiras. Foram analisados 7 acordos de leniência firmados com o MPF.<sup>73</sup> Apesar do instrumento ser público, os anexos destes acordos estão sob

---

<sup>69</sup> Por exemplo, o acordo de leniência na J&F foi aditado para incluir obrigações de compartilhamento de provas com autoridades estrangeiros e, também, cláusulas de ressarcimento e indenizações para autoridades estrangeiros. Ver em nota divulgada pelo MPF <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/acordo-de-leniencia-entre-ministerio-publico-federal-e-j-f-tem-novo-aditamento> Último acesso de 23 Fev. 2019.

<sup>70</sup> Não foram localizados os acordos da Signus do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Materiais Ltda, VRG Linhas Aéreas S/A (Gol Linhas Aéreas S/A), União Norte Fluminense Engenharia e Comércio Ltda. e União Norte Construções e Participações Ltda, Bilfinger Maschinenbau GMBH & CO KG.(perante o MPF), Getinge AB, Maquet do Brasil Equipamentos Médicos Ltda. e Maquet Cardiopulmonary do Brasil Indústria e Comércio Ltda e Bozano.

<sup>71</sup> Isto gerou o descarte dos acordos da Carioca Christiani - Nielsen Engenharia S/A, Rolls-Royce plc e da Keppel Fels Brasil S/A. Não analisei também o acordo da Braskem separadamente do acordo do grupo Odebrecht.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> Acordos celebrados com SOG Óleo e Gás S.A, SETEC Tecnologia S.A., Projeteq Projetos e Tecnologia Ltda., Tipuana Participações Ltda., PEM Engenharia Ltda., Energex Group Representação e Consultoria Ltda. (Grupo SOG, tratado ao longo do texto simplesmente como “SOG”); Construções e Comércio Camargo Côrrea S/A

sigilo. Alguns destes anexos aperfeiçoariam a análise feita neste trabalho, porque seria possível entender melhor como cada função foi tratada, por exemplo em relação ao cálculo específico do ressarcimento de danos ou a estipulação de obrigações de *compliance* específicas ao porte da empresa.

Enquanto eu estava pesquisando o estudo de caso, nenhum dos 6 acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU encontravam-se públicos ou sequer tinham versões públicas. Também não havia versões públicas sobre os processos administrativos da CGU, chamados Processos Administrativos de Responsabilização (PAR), nos quais foram processados os acordos de leniência. Foi feito pedido de acesso a versões públicas dos acordos via Lei de Acesso à Informação, a Lei 12.537 de 18 de novembro de 2011. A resposta dada foi mero direcionamento a informações vagas previstas no site do Portal da Transparência que enumerava genericamente as obrigações assumidas pelas empresas por meio dos acordos de leniência e apresentavam os valores que as empresas se comprometeram a pagar, mas sem detalhes. Foi apresentado recurso para obtenção de versões públicas, o qual foi, novamente, negado, ressaltada vaga promessa de que os órgãos estudavam a possibilidade de sua disponibilização a público. Também foram buscadas versões públicas nas ações judiciais propostas pela AGU contra as empresas, nas quais há pedido de homologação dos acordos firmados, também infrutífera.

Desta forma, inicialmente, para analisar os acordos de leniência da CGU/AGU, aproveitei as informações do Portal da Transparência, combinando com dados das entrevistas e notícias. Faltando pouco mais de um mês para a entrega do doutorado, a CGU liberou acesso a versões públicas dos acordos de leniência. Reabri a análise para incorporar as seis versões públicas liberadas, considerando que todos os anexos aos acordos, assim como os do MPF, permanecem sob sigilo. Mesmo as versões públicas dos acordos da CGU possuem trechos marcados como confidenciais, alguns sem um sentido aparente, como os títulos de seções do instrumento.

---

(tratada ao longo do texto como “Camargo Côrrea”); Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S.A., Andrade Gutierrez Engenharia S.A. e Andrade Gutierrez S.A (tratadas ao longo do texto como “Andrade Gutierrez”); Mullen Lowe Brasil Publicidade Ltda., FCB Brasil Publicidade e Comunicação Ltda., IPG – The Interpublic Group of Companies, Inc. (tratadas ao longo do texto como “Mullen Lowe”); Odebrecht S.A (tratada como “Odebrecht”), SBM Offshore N.V. e SBM Holding Inc. S.A. (tratadas ao longo do texto como “SBM” ou “SBM Offshore”), J&F Investimentos S.A (tratada como “J&F” ou “J&F Investimentos”).

As interações entre autoridades não são plenamente capturadas pelos instrumentos celebrados. Decisões administrativas tomadas pelo TCU e decisões judiciais também podem reconfigurar a relação entre instituições e os próprios acordos de leniência. No entanto, era necessário encontrá-las e selecioná-las. Só a Operação Lava Jato possui mais de sessenta fases de investigações, distribuídas em 88 acusações criminais na esfera federal, ao menos 10 acusações de improbidade administrativa apenas pelo MPF, sem contar aquelas propostas pela AGU.<sup>74</sup> A dificuldade seria selecionar quais dessas ações e seus diversos desdobramentos se relacionavam, de forma substancial, ao desenho dos acordos de leniência. Seria necessário distinguir entre, por exemplo, ações que apenas utilizam informações dos acordos de leniência para instruir processos criminais e cíveis (contra terceiros) e ações ou decisões que impactassem, por exemplo, a atratividade de se celebrar acordos de leniência. É a segunda categoria que interessa à pesquisa e se encaixam decisões, por exemplo, que restringem o compartilhamento de provas para outros agentes<sup>75</sup> e, ações de improbidade em que usam os acordos de leniência são usados contra os próprios colaboradores por instituição diversa daquela que celebrou o acordo. Esses exemplos revelam usos e estratégias das instituições e impactarem na própria atratividade do instrumento.

Para processos judiciais, tomei a decisão de iniciar a análise de processos por relevância, o mesmo critério utilizado para selecionar acordos de leniência, definido como aqueles processos mencionados nas entrevistas e noticiados pela mídia.<sup>76</sup> Descartei as ações criminais porque seriam menores a probabilidade de tratarem de assuntos relacionados a acordos de leniência que possuem natureza cível. No entanto, dois tipos de decisões emitidas em âmbito criminal trazem alguma repercussão aos acordos de leniência. Primeiro, a homologação em juízo criminal do acordo de leniência celebrado pelo MPF para extensão de seus efeitos a pessoas físicas. Isso importa à tese porque a conjugação entre pessoa física e jurídica é um aspecto mobilizado pelo MPF para justificar sua presença em acordos de leniência. Não há, no

---

<sup>74</sup> Conforme <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Dados atualizados até fevereiro de 2019.

<sup>75</sup> Despacho em resposta à Petição 5054741-77.2015.4.04.7000/PR perante a 13ª Vara Federal de Curitiba, Seção Judiciária do Paraná, Justiça Federal.

<sup>76</sup> Decidi descartar as ações criminais, discutindo apenas um assunto trazido nelas: a homologação do acordo de leniência celebrados pelo MPF para extensão de seus efeitos a pessoas físicas. Isso porque a conjugação entre pessoa física e jurídica é um aspecto mobilizado pelo MPF para justificar suas ações em acordos de leniência. Não havia variabilidade nas decisões quanto a esse assunto.

entanto, variação entre as decisões de homologação, portanto elas são apenas mencionadas no estudo de caso e não é feita análise detida. A segunda decisão bastante importante, dada pelo juízo criminal, é a restrição de compartilhamento de provas entre autoridades responsáveis. Ela foi identificada a partir do critério da relevância apontado acima e compõe o estudo de caso.

Para atenuar a dependência de um critério de relevância, analisei ações cíveis que tramitação na Seção Judiciária do Paraná e no Tribunal Regional Federal da 4º Região, e também na Seção Judiciária do Distrito Federal e no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por serem os tribunais responsáveis por ações propostas pela Força Tarefa da Lava Jato, onde há maior parte dos acordos de leniência.<sup>77</sup> Havia outras decisões importantes que conformaram as relações entre instituições, sobretudo perante o Supremo Tribunal Federal, em Mandados de Segurança, também foram analisadas.

Para processos administrativos, perante o TCU, também adotei o mesmo critério de relevância, em relação às entrevistas realizadas e notícias em mídia. Novamente, para triangular as informações, fiz busca sistemática na base de jurisprudência do site do tribunal.<sup>78</sup> Há um número aparentemente substantivo de decisões referentes ao acompanhamento de acordos de leniência da CGU e AGU, conforme a IN 74/2015, que não são públicas e não entraram no critério de busca.

Por fim, a própria edição normativa dos órgãos são um dado que conformam as estratégias e as interações entre eles: instruções normativas, portarias, decretos e até mesmo a medida provisória 703 editada ao final de 2015 foram considerados dados para análise. Elas são

---

<sup>77</sup> Fiz buscas utilizando os critérios “acordos de leniência” e os nomes das pessoas jurídicas, mas eles não se mostraram suficientes para retornar um conjunto de dados razoável – muitas vezes o banco de dados acusava que havia muitos processos com o nome de certa empresa, por exemplo. Por outro lado, alguns dos processos encontrados também correm sob sigilo.

<sup>78</sup> Primeiro, foi feita busca a partir das palavras “SeinfraOperações”, a secretaria técnica responsável por analisar processos da Lava Jato – e de grandes operações – e, separadamente, por acordos de leniência. O retorno foi 329 processos, muitos sem pertinência para o trabalho. Restringi, então, para conteúdo textual que tivesse proximidade entre “Lava Jato” e “acordo de leniência”, usando o termo booleano PROX, selecionei casos contendo separação de até 30 palavras (PROX30) entre lava jato e acordo de leniência – aproximadamente 2 ou 3 frases. Testei PROX20 e PROX40 e houve pouca mudança no número de processos. Ao total, foram analisados os acordos de 37 processos e descartados aqueles que não tivessem informações sobre o uso do acordo de leniência ou sobre o arranjo institucional. Aos que sobraram, li a íntegra do voto do relator e voto dissidente, se existisse.

produto das interações entre instituições e também buscam forjar novas formas interação, algumas vezes sem sucesso.

Como parte do critério de relevância e para completar -ainda que de forma parcial – informações sobre processos ou documentos em sigilo, foram utilizadas notícias em veículos de mídia gerais (jornais Folha de São Paulo, Valor Econômico e Estado de São Paulo) e, especializadas (como o site Jota ou Consultor Jurídico). As buscas combinavam o termo “acordo de leniência” com agentes (CGU, AGU, TCU e MPF) ou “acordo de leniência”, agentes e nome de empresas no período de 2014 e 2018.<sup>79</sup>

Também, realizei uma série de entrevistas semiestruturadas com indivíduos participam de entidades envolvidas, devidamente autorizadas pela Comissão de Ética da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Primeiro, busquei entrevistar ao menos indivíduos de todas as instituições de controle: o MPF, incluindo um Procurador da República integrante da Força Tarefa Lava Jato e uma Subprocuradora Regional da República integrante da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão que homologa os acordos; a CGU/AGU, entrevistando um Advogado da União que se encontrava atuando perante a Controladoria, e o TCU, entrevistando um servidor envolvido na secretaria técnica encarregada de analisar acordos de leniência.

Durante as entrevistas, entendi que a experiência do CADE era importante por ser a referência de programa de leniência no Brasil. Entrevistei, então, ex-integrantes do CADE e um Procurador da República com experiência em acordos de leniência antitruste.

Paralelamente, os advogados que representavam as empresas colaboradoras passavam a ser apontados pelos demais entrevistados como agentes que trouxeram estratégias importantes à conformação dos acordos de leniência. Entrevistei, então, dois advogados que representaram empresas na celebração dos respectivos acordos de leniência.

Para todas e todos, o roteiro de entrevistas continha as seguintes perguntas, dentre outras formuladas durante a entrevista, com alguma adaptação:

Como são feitos os acordos de leniência na instituição?

---

<sup>79</sup> SOG, Camargo Côrrea, Andrade Gutierrez, Mullen Lowe, Odebrecht, SBM Offshore, Bilfinger, J&F e UTC Engenharia S.A, Constran S.A.- Construções e Comércio e UTC Participações S.A (tratadas como “UTC”).

Quais são as maiores preocupações e riscos na negociação e celebração de acordos de leniência em relação aos proponentes?

Como é o relacionamento com as demais instituições de controle? Há interferência em seu processo de negociação e/ou celebração de acordos de leniência?

Quais são os desafios ou “gargalos” de coordenação que v. enxerga para a celebração de acordos de leniência?

O que seria melhor modelo para resolver os desafios à celebração de acordos de leniência? Seria necessária a resolução pela edição de nova lei, a resolução pelo judiciário ou pela composição entre instituições? Ou nenhuma delas?

Ao final dessa rodada de entrevistas, considerei que havia coletado material suficiente, uma vez que as respostas começavam a se repetir, mesmo entre pessoas que pertenciam a instituições distintas. Esse fato indicava que eu poderia estar próxima de saturar um repertório razoável de respostas a estas questões.

Todos os entrevistados receberam a transcrição completa da entrevista, com a opção de envio de modificações, supressões e adições. Também foi enviado termo de consentimento livre e esclarecido com a opção de o entrevistado solicitar que a entrevista fosse anônima, feita a ressalva de que seria possível identificar a qual instituição pertencem pela narrativa do estudo de caso. Para aqueles que pediram anonimato, a identidade do entrevistado será preservada ao longo do trabalho.

A combinação entre diferentes fontes dados foi fundamental para observar o fenômeno dos acordos de leniência sob a perspectiva das diversas instituições, bem como para contornar dificuldades como informações sigilosas em processos ou vieses de memória ou experiência de entrevistados. Buscou-se ampliar as bases da pesquisa para aperfeiçoar interpretações posteriores.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Este tipo de triangulação para consolidar conclusões acerca de um fenômeno é bastante comum na pesquisa jurídica, mesmo naquelas mais tradicionais, é comum ver a combinação, por exemplo, de pesquisa jurisprudencial com outros dados. No entanto, ao não ser explicitado que se trata de uma triangulação de dados, o jurista, muitas vezes, não enfrenta alguns problemas metodológicos, como a consistência e sistematização da comparação entre dados. Seria interessante uma pesquisa que buscasse, a exemplo de feito em outras áreas, entender como juristas

#### 4. Análise dos dados

O desafio do conjunto de dados descrito era analisá-los de forma minimamente consistente, ainda que provindos de diversas fontes, cada um com suas especificidades. Primeiramente, de forma muito singela, organizei linhas do tempo com todos os dados coletados – definidos como atos normativos, celebração de acordos, decisões importantes - para começar a entender a atuação de cada instituição de controle e como elas se entrelaçam. Depois, olhando para cada evento, passei a perguntar (i) como as instituições atuaram, (ii) quais razões enxergavam para sua atuação, (iii) quais os pontos mais sensíveis que viam em acordos de leniência. Essas perguntas eram formas de entender quais os pontos nodais dos conflitos entre instituições e como elas conseguiram se compor ou por que não conseguiram. Elas reorganizavam os dados, ainda de forma bastante concreta, mas já além de sua mera sucessão cronológica. Essa primeira aproximação indicou que os agentes pareciam ter leituras diferentes sobre o que acordos de leniência deveriam fazer. As entrevistas também continham pistas neste sentido.

A partir daí construí os ângulos de análise do estudo de caso: atores e funções. Primeiro, como se deu a atuação das instituições de controle, aqui definidos como MPF e AGU/CGU (conjuntamente) como atores envolvidos na negociação e na celebração de acordos –também na contestação do mesmo papel desempenhado por outros - e TCU e Judiciário, como atores que, à primeira vista, desempenhariam papel de controle da legalidade, eficiência e legitimidade destes acordos.<sup>81</sup>

Segundo, observo as funções dos acordos de leniência. Argumento com mais detalhes no capítulo 2 que as funções dos acordos de leniência não estão dispostas enquanto tal em lei.

---

usam a triangulação de dados e métodos. Para um exemplo feito na Administração, ver 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.

<sup>81</sup> Alguns poderiam perguntar por que a Polícia Federal não participa da análise. É possível imaginar que a PF poderia ter um papel importante, por exemplo, na checagem de informações apresentadas pelas pessoas jurídicas. Porém, estes papéis não foram mencionados por entrevistados, por artigos ou pela mídia, tampouco pelas decisões. Também não há normas que incluam a Polícia Federal como celebrante ou entidade de negociação dos acordos. Por essas razões, ela não foi incluída na análise.



Elas foram levantadas nas entrevistas, sem que houvesse pergunta específica sobre elas. Algumas notícias<sup>82</sup> e alguns artigos<sup>83</sup> apontam para o reconhecimento de diversas funções aos acordos, mas não buscam de forma sistemática entendê-las como espinha dorsal a partir da qual é possível (i) entender os dilemas específicos dos acordos de leniência e (ii) relacionar tais dilemas à interação entre os agentes responsáveis por celebrar e controlar e acordos de leniência. A partir dos dados coletados, agrupei três funções: obter informação, reparar o dano e alterar conduta das pessoas jurídicas.

Obter informações para fomentar investigações é a função mais visível de acordos de leniência. É aquela estabelecida em lei. Vale um comentário a mais sobre ressarcimento de danos. Para um jurista, ressarcimento de danos não equivale a multa. Só a multa é sanção, o resto dos valores desembolsados apenas buscam reconstituir o patrimônio daquele que foi lesado para um estado anterior à lesão.<sup>84</sup> Se eu quebrar um vaso de alguém, idealmente, o direito civil estipula que eu devo repor o mesmo vaso (mesmo tipo e valor) à pessoa a quem causei o dano. Se for impossível repor o mesmo vaso, eu devo pagar o que seria considerado o valor para repor o estrago que causei. Não há sanção, apenas o dever de reparar<sup>85</sup>. No entanto, o que é visto no caso é que essa separação entre sanção e reparação não é automática na implementação dos

---

<sup>82</sup> Na reportagem de Luchete, ele relata que o então Ministro da CGU Torquato Jardim reconheceria que cada instituição aplica a leniência de uma forma; “Ao participar de reunião promovida pelo Cesa (Centro de Estudos das Sociedades de Advogados), o ministro disse que um dos motivos do impasse é que cada instituição envolvida aplica a leniência de determinada forma: a Controladoria-Geral da União (termo que ele ainda utiliza, apesar da mudança que criou o Ministério da Transparência) pode abrandar multas ou atenuar a proibição de que a empresa envolvida feche novos contratos com a administração pública, enquanto a AGU tenta ressarcir os cofres públicos e o MPF quer responsabilizar os envolvidos.” 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. Também, o Ministro do TCU Bruno Dantas reconhece um núcleo duro aos acordos de leniências – embora seja um contrassenso dizer que todos os seus elementos são ‘inegociáveis’: “Não se pode olvidar, porém, do núcleo inegociável dos acordos de leniência: reparação integral do dano, colaboração com as investigações, cessação da conduta ilícita e reabilitação da empresa para fazer com integridade sua função social de gerar empregos e riqueza.” 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.

<sup>83</sup> Por exemplo, Marques Neto afirma: “são objetivos do acordo de leniência previsto na LAC: (i) assegurar o ressarcimento do dano ao erário; (ii) garantir cooperação do infrator; (iii) punir de maneira efetiva a empresa e todos os responsáveis pelos atos ilícitos e (iv) buscar assegurar que a conduta ilícita não mais se repita” 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.

<sup>84</sup> Estipula o Art. 927 do Código Civil: “Aquele que, por ato ilícito (Arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

<sup>85</sup> Ressarcimento e reparação são utilizados como sinônimos.

acordos de leniência, ao menos em suas versões públicas. Ela é construída durante a sua implementação, como é descrito no Capítulo 4. Por essa razão, a multa não é considerada função independente do ressarcimento de danos. Por fim, obrigações de integridade para alterar a conduta das pessoas jurídicas ao futuro também se revelaram importantes durante a implementação dos acordos de leniência.

**Tabela 1. Unidades de análise**

<b>Unidades</b>	<b>Subunidades</b>
Agentes	MPF AGU/CGU TCU Judiciário
Funções dos acordos de leniência	Prover informações Reparar o dano Alterar a conduta da empresa

Elaborado pela autora

É possível dizer que cada interação entre autoridade e empresa e entre autoridades, há conformação de uma arena, no qual são combinadas visões sobre funções dos acordos de leniência. Tais funções, podem se desdobrar em uma série de elementos mais específicos que as compõem. Por exemplo, um aspecto central à obtenção de informações é delimitar o escopo do acordo, dos fatos que serão narrados pela pessoa jurídica. Como se verá no estudo de caso, a sua delimitação pode ser mais restrita ou mais ampla. Quanto mais ampla, melhor a preservação da integridade do relato da pessoa jurídica, mas também maior a chance de ilícitos abarcados pelos acordos esbarrarem em competências de outras autoridades, como MPs estaduais ou de outros órgãos federais, como o direito antitruste.

Portanto, há desdobramentos que compõem as funções e que revelam desafios específicos às interações entre agentes dentro de cada função. Os dados coletados foram analisados a partir desta matriz de funções e elementos. Claro que nem todos os agentes ou dados (como decisões) revelam estratégias ou interações sobre todos os elementos.

**Tabela 2. Funções, seus desdobramentos e exemplos de desafios**

Função	Desdobramentos	Exemplos de desafios
Obtenção de informação	Composição entre pessoa física e pessoa jurídica	Conjugação da responsabilidade criminal e cível, extensão do acordo de leniência para pessoas físicas (em sua dimensão criminal e/ou cível).
	Escopo do acordo	Integridade do relato pela empresa, possibilidade de inclusão de novos ilícitos e competência de outras autoridades sobre os fatos.
	Compartilhamento de provas	Manutenção do controle da investigação e repercussão do ilícito em outras esferas.
Ressarcimento de danos	Método de cálculo	Mais explícitos ( <i>disgorgement</i> , habilidade de pagar) ou menos explícitos quando comparados ao tempo da negociação, adequação de parâmetros utilizados.
	Distribuição	Balanceamento entre entes lesados e outras destinações (fundos legais, investigações ou projetos sociais)
	Abatimentos ou compensações	Compensação nos valores fixados no acordo de penalidades que venham a ser estipuladas no futuro por outras autoridades que não fizeram parte das negociações; considerações sobre habilidade de pagar e dever de arcar com todas as penalidades.
Alterar Condutas	Implementação de Programas de Integridade	Extensão do monitoramento feito por cada autoridade, compatibilização entre exigências feitas por diferentes autoridades.

Elaborado pela autora

A análise do estudo de caso também considera as tentativas de composição entre instituições que existiram durante a implementação de acordos de leniência, classificadas de três formas: iniciativas de autocomposição, edição normativa e decisões do controle externo. Dentro de cada categoria é possível existir tentativas bem-sucedidas e fracassadas, o que dá nuances a respostas peremptórias sobre como resolver problemas do arranjo institucional sem comparar alternativas, olhando para a relação entre agentes e funções desempenhadas.<sup>86</sup>

As categorias de análise (agente, funções e tentativas de composição) servem como veículos para extrair conclusões do estudo de caso que ultrapassam seu contexto.<sup>87</sup> Além de

<sup>86</sup> KOMESAR, Neil K., **Imperfect alternatives: choosing institutions in law, economics, and public policy**, Chicago: University of Chicago Press, 1994.

<sup>87</sup> O movimento do concreto ao abstrato e suas operacionalizações são descritas em LUND, C, Of What is This a Case?: Analytical Movements in Qualitative Social Science Research, **Human organization**, v. 73, p. 224–34, 2014.

abordar problemas específicos do arranjo, a partir dessas conclusões é possível se engajar com os conceitos apresentados que buscam iluminar aspectos dos arranjos institucionais de combate à corrupção, especificamente, multiplicidade institucional e coordenação. As conclusões finais do trabalho buscam articular então as os conceitos dos capítulos teóricos e as conclusões do estudo de caso.<sup>88</sup>

## **5. Alcance e limitações da pesquisa**

O ganho analítico do estudo de caso é tratar dessas categorias – atores, função e composição – de forma contextualizada, no caminho intrincado de construção de um instrumento específico para se pensar arranjos institucionais de combate à corrupção. O estudo de caso e a pesquisa encontram algumas limitações.

A primeira decorre da escolha de se tentar apresentar o leque de ações e interações entre instituições e não focar em acordos de leniência específicos, como já discutido: há perdas em relação a comparabilidade dos dados, ao detalhamento dos casos de corrupção e também em discussões mais técnicas sobre acordos de leniência, por exemplo, à adequação do uso de um ou outro método de aferir danos causados ao erário causados por empresa específica. Essas discussões técnicas, em alguma medida, permeiam a formatação do arranjo institucional porque são mobilizadas por atores justificar sua ação. São, no entanto, apenas pinceladas no trabalho.

Em relação aos dados, entendo que as entrevistas só dizem sobre a opinião dos próprios entrevistados e não representa a posição oficial das instituições ou empresas que os indivíduos compõem. Foi, aliás, um ponto ressaltado por diversos entrevistados e que tenho a obrigação de salientar. Pode ser que outros indivíduos, inclusive, trouxessem outros elementos ou opiniões conflitantes. Ainda assim, entendo que as entrevistas foram fundamentais para aprofundar a narrativa, e em alguns casos, permitem até mesmo vislumbrar como a ação de indivíduos

---

<sup>88</sup> Como se verá, não há pretensão de que as conclusões do estudo de caso sejam generalizações sobre todo o arranjo institucional brasileiro de combate à corrupção, mas, talvez, iluminar conexões, relações que podem ser úteis na operacionalização das qualificações do arranjo institucional.

impactam na conformação do arranjo. Talvez sem a iniciativa de um conjunto de indivíduos bastante específico, embates e conflitos poderiam ter se manifestado de outra forma.<sup>89</sup>

O critério de seleção de dados por uma combinação de relevância pode gerar um foco maior nas empresas e casos de maior evidência na mídia ou que foram mais problemáticos nos relatos dos entrevistados. Também podem estar sujeitas aos vieses dos veículos de mídia.<sup>90</sup> Buscou-se de alguma forma diminuir a dependência com análises mais sistemáticas dos dados de tribunais, mas para uma pesquisa futura, é de se cogitar outros critérios menos dependentes dos entrevistados ou da mídia. Para isso, serão necessárias mais informações públicas do que existem hoje. Mesmo reconhecendo que esta pesquisa pode ser complementada, acredito que o estudo de caso tal como feito, em decorrência de escolhas e dificuldades, traz elementos interessantes à discussão dos acordos de leniência.

Ao terminar o trabalho, vejo que a conjugação entre instituições de controle de diferentes entes federativos é também um componente importante da corrupção política no sistema brasileiro. Apesar de fazer alguns apontamentos no trabalho em relação a mecanismos de adesão previstos em acordos de leniência, acredito que mais pesquisas sobre o arranjo institucional que levem em conta a interação federativa em acordos de leniência são bem-vindas.

Por fim, considero que o estudo de caso foi também limitado pela dificuldade de obter informações públicas sobre alguns acordos e procedimentos. Há certo número que ainda está em curso e é compreensível que o sigilo seja importante para preservar o interesse público, as investigações e as negociações. Contudo, alguns dos obstáculos encontrados revelam que o próprio sistema de combate à corrupção pode aperfeiçoar seus próprios mecanismos de transparência. Alguns exemplos: é possível divulgar versões públicas dos acordos de leniência mais rapidamente, como era feito pela autoridade antitruste<sup>91</sup> ou como é feito em experiências internacionais. Ou ainda, é possível divulgar todos os acordos e decisões, também em versões

---

<sup>89</sup> Por exemplo, o capítulo 4 descreve como as ações tomadas por um ou dois procuradores da república tentavam atrair empresas a celebrar acordos de leniência com o MPF.

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> Recentemente o CADE optou por não divulgar mais históricos da conduta de acordos de leniência. Acredito que é um retrocesso para a transparência e controle não-estatal dos acordos celebrados, mas isso é um tema para outro trabalho.

públicas se necessário, de órgãos que apreciam a legalidade, conveniência ou adequação de se celebrar acordos de leniência.

Nesses primeiros anos de implementação do instrumento, o assunto foi muito noticiado e a mídia teve papel importante de pressionar autoridades por informações, entrevistar frequentemente agentes envolvidos e, assim, auxiliar a composição de uma narrativa mais completa sobre o estudo de caso. Para o futuro, talvez acordos de leniência não despertem tanto interesse fora de sua comunidade epistêmica. Talvez não sejam mais tão novos ou tão imbricados na maior investigação de corrupção do país. Ainda assim, subsistirá o dever de prestação de contas do sistema brasileiro de combate à corrupção para a sociedade como um todo e para a comunidade acadêmica. Explicar seu uso, sua racionalidade e justificativas são tarefas tão perenes quanto efetivamente assinar acordos. O primeiro passo dos responsáveis deve ser aumentar a transparência de suas decisões e documentos, de forma tempestiva, na maior extensão possível.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Um exemplo de colaboração entre autoridades e academia pode alcançar por meio da transparência de informações é o portal *Foreign Corrupt Practices Clearinghouse* organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Stanford que tem casos, estatísticas, análises, decisões sobre investigações de corrupção transnacional conduzidas pelos EUA. É um banco de dados valioso para quem estuda o assunto. O Brasil poderia criar iniciativa semelhante, fomentando estudos mais precisos e, até mesmo, importantes para as autoridades. Disponível em <[fcpa.stanford.edu](http://fcpa.stanford.edu)>, último acesso em 28 de fevereiro de 2019.



## POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO EM TRÊS NÍVEIS

Nos últimos 30 anos, políticas para prevenir e controlar corrupção deixaram de ser assunto secundário para se tornar tema central na agenda pública da política interna dos países e de organizações internacionais, como o Banco Mundial e OCDE e ONGs transnacionais como a Transparência Internacional.<sup>93</sup> Combater a corrupção tornou-se discurso para tratar de inúmeros desafios, relacionados a reformas políticas, reformas da administração pública (de acesso à informação até de processos licitatórios), reformas penais (passando por assuntos como persecução de organizações criminosas, lavagem de dinheiro) e reformas de governança corporativa (como obrigações de transparência e compliance). Criou-se uma comunidade especializada e interdisciplinar investida em caracterizar corrupção e propor formas de superá-la.<sup>94</sup>

A complexidade do campo contrasta diretamente com a constatação de que, em todo o mundo, a centralidade do combate à corrupção é, a todo momento, desafiada pelo desencanto com os resultados de suas reformas. Há estagnação de melhoras globais nos índices de corrupção e de governança.<sup>95</sup> Casos de sucesso de implementação de instrumentos ou de reformas são raramente generalizáveis e, são, a todo tempo, questionados quanto a sua sustentabilidade.

Johnsøn et al buscaram avaliar e classificar quão significativas são as evidências positivas de reformas anticorrupção promovida por doadores internacionais.<sup>96</sup> A análise centra-se em seis áreas: reformas no setor público, instituições de monitoramento, apoio à sociedade

---

<sup>93</sup> 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.

<sup>94</sup> SAMPSON, Steven, The anti-corruption industry: from movement to institution, **Global Crime**, v. 11, n. 2, p. 261–278, 2010.

<sup>95</sup> HOUGH, Dan, **Corruption, anti-corruption and governance**, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013, p. 29. MUNGIU-PIPPIDI, Alina, Seven Steps to Control of Corruption: The Road Map, **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 20–34, 2018, p. 21.

<sup>96</sup> 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.



civil, apoio à organização orçamentária, apoio direto de doadores e *standards* internacionais. Os autores concluem que há poucas evidências fortes de sucesso em políticas anticorrupção, ressalvadas reformas em finanças públicas.<sup>97</sup> No Brasil, mesmo durante sua maior investigação anticorrupção da história, no Latinobarômetro de 2017, quando brasileiros foram perguntados o quanto se avançou na redução da corrupção nas instituições estatais nos últimos dois anos, mais de 60% dos entrevistados respondeu “nada” (33.2%) ou “pouco” (30%).<sup>98</sup> Para Mungiu-Pippidi, o risco de reformas falhas e operações anticorrupção malsucedidas é que elas tornam eleitores mais cínicos e colocam à prova a confiança depositada na ação pública, sobretudo em sociedades em desenvolvimento, o que pode ter efeitos prejudiciais à relação entre sociedade e democracia.<sup>99</sup>

Johnston resume a perplexidade do campo: “Duas gerações de ativismo e pesquisa em apoio ao controle da corrupção produziram, na melhor das hipóteses, resultados indiferentes.”<sup>100</sup> Esse aparente desencanto tem levado, recentemente, a pesquisadores buscarem formas de, como no título do artigo de Johnston, “reformular as reformas”, identificando problemas e correções em políticas de combate à corrupção em direções algumas vezes distintas.<sup>101</sup>

A partir do estado de crise do campo, este capítulo mapeia o estado da arte das políticas de combate à corrupção em três níveis: a definição do problema de política pública (teoria), o escopo das reformas (abrangência) e como implementá-las (mudanças). As transformações

---

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Esta não deixa de ser uma pesquisa de percepção que possui limitações importantes para prever corrupção e reformas. Para resumo das críticas ver 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. Ainda assim, esses dados demonstra a ambivalência que existe na sociedade quanto os efeitos que as investigações de corrupção geram. O Latino Barômetro indica números semelhantes para outros países da América Latina. Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> > último acesso em 12 de novembro de 2018.

<sup>99</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina, **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

<sup>100</sup> JOHNSTON, Michael, Reforming Reform: Revising the Anticorruption Playbook, **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 50–62, 2018, p. 50.

<sup>101</sup> Ibid., 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; PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan, Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem, **Governance**, v. 26, n. 3, p. 449–471, 2013; KHAN, Mushtaq H, Political settlements and the analysis of institutions, **African Affairs**, v. 117, n. 469, p. 636–655, 2018; TAYLOR, Matthew M., Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies, **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 63–82, 2018.

nestes três níveis de análise não são processos lineares ou esquemáticos também não revelam, necessariamente, evoluções positivas, em direção à implementação de políticas mais efetivas ou legítimas. As distinções são mais claras no papel do que na prática.

O mapeamento serve à análise do arcabouço jurídico. As normas são, em alguma medida, derivadas de concepções, ainda que nem sempre haja menção explícita a correntes teóricas. As regras também alteram essas concepções ou o sentido das reformas. Sem investigar as forças motrizes da política de combate à corrupção do ponto de vista teórico e prático, não existe como pensar em alternativas de formas e conteúdo da política de combate à corrupção. Ao jurista preocupado com a efetividade e a legitimidade de políticas anticorrupção, estas concepções podem fornecer objetivos e ferramentas alternativas em sua participação na formulação e implementação de políticas públicas.<sup>102</sup>

Ao final do capítulo, sugere-se que a análise de arranjos institucionais, a partir do binômio ator-função, tem o potencial de jogar luz sobre composições e disputas que acontecem na implementação de políticas de combate à corrupção, o que aperfeiçoa a análise de sucessos e falhas da política de combate à corrupção.

## **1. Teoria: modelo principal-agente e ação coletiva**

A emergência das políticas de combate à corrupção como centro da agenda global anticorrupção está ligada a uma confluência de fatores nacionais e internacionais. As ondas de democratização e redemocratização aumentaram as demandas por transparência e responsividade de governantes e empresas.<sup>103</sup> Paralelamente, com o fim da guerra fria, a formação de mercados globais com a explosão de investimentos diretos<sup>104</sup> de empresas de países desenvolvidos em países em desenvolvimento criou pressão para que o investimento e renda

---

<sup>102</sup> Coutinho aponta as imbricações do campo jurídico no campo das políticas públicas em geral. COUTINHO, Diogo. *O Direito nas Políticas Públicas*, cit.

<sup>103</sup> GLYNN, Patrick; KOBRI, Stephen J.; NAIM, Moisés, cit.

<sup>104</sup> Se nos primeiros cinco anos da década de 1990, o volume de Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs) global cresceu em média 15% por ano, nos outros cinco anos, cresceu em média 27% por ano. Em 1988, os IEDs somavam 88 bilhões de dólares. Em 1999, representavam 800 bilhões de dólares. UNCTAD. *World Investment Report 2000*. (2000). Disponível em <[http://unctad.org/en/Docs/wir2000\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/wir2000_en.pdf)> acesso em 4 out. 2015.

dos investidores internacionais não se perdesse com corrupção a autoridades estrangeiras.<sup>105</sup> Ainda, o combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas, reconfigurou as formas de controle internacional de combate ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, com impacto importante à agenda anticorrupção.<sup>106</sup>

Em paralelo às mudanças políticas e econômicas globais, o campo de estudos da corrupção também se transformou profundamente. Até os anos 1960, corrupção era vista como um debate eminentemente moral.<sup>107</sup> Em um contexto de análise do subdesenvolvimento, foram publicados textos sobre a eficiência ou ineficiência de algum grau de corrupção para a modernização econômica de países em desenvolvimento.<sup>108</sup> Alguns autores passam a tratar corrupção como uma forma resolver um problema, um facilitador da modernização de países subdesenvolvidos. Por exemplo, o pagamento de propina de uma multinacional a um burocrata para expedição de uma licença poderia ser forma de contornar estruturas atrasadas nestas sociedades, em favor de mais investimentos e da maior modernização.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> Para descrição sobre as ondas de liberalização, ver Portugal Gouvêa **The Third Bank of the River: Democracy and its Corruption after Liberalization Reforms in Latin America**, LLM Paper, Harvard Law School, Cambridge, 2004. Claro que o interesse próprio captura apenas uma parte das motivações das empresas e dos governos para o combate à corrupção. Davis ao analisar a razão pela qual as normas americanas de combate à corrupção de oficial estrangeiro (Foreign Corrupt Practices Act - FCPA) aponta que a legislação é fruto, além do auto-interesse, de uma visão moralizadora da corrupção corporativa após o escândalo de Watergate. Depois, na manutenção e alterações da lei, o autor aponta que razões altruístas – para ajudar países em desenvolvimento – passam a ser evocadas na aplicação do FCPA. DAVIS, Kevin, cit.

<sup>106</sup> 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.

<sup>107</sup> Johnston explica que o sentido clássico de corrupção se referia à saúde moral de toda a sociedade e não às ações de um indivíduo. A política era vista como processo social que transcendia o embate de grupos de interesse e por isso garantia a sustentação moral da sociedade. JOHNSTON, Michael, 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, p. 281. Para debate entre moralistas e revisionistas ver NYE, Joseph S., Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, **The American Political Science Review**, v. 61, n. 2, p. 417–427, 1967, p. 419.

<sup>108</sup> Inauguram a reconfiguração do campo textos como NYE, Joseph, S., cit.; e Nathaniel H. Leff, “Economic Development Through Bureaucratic Corruption,” *American Behavioral Scientist* 8, no.3, p. 8–14, 1964.

<sup>109</sup> HUNTINGTON, Samuel P., **Political Order in changing societies**, renewed. New Haven: Yale Univ. Press, 1996, p. 60. NYE, Joseph, S., cit., p. 427, resume da seguinte forma: “é provável que os custos da corrupção em países menos desenvolvidos excederão seus benefícios exceto corrupção no alto escalão envolvendo estímulos à modernização e desvios marginais e somente para situações na qual corrupção é a única solução para um obstáculo importante ao desenvolvimento”. Há estudos posteriores que buscar dar base empírica à afirmação de que corrupção pode facilitar trocas que não aconteceriam de outra forma, mas são minoria no campo. Ver 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.

A corrupção como fator positivo ao desenvolvimento foi posteriormente contestada. Estudos proliferaram para mostrar que corrupção aumentava a ineficiência administrativa ou que dificilmente era possível conceber formas de circunscrevê-la a áreas em que de fato poderia promover eficiência alocativa.<sup>110</sup> Novas regulações ineficientes poderiam ser criadas para justificar a cobrança de mais propina.

Quando observada para além da transação pontual, Aidt aponta que corrupção possui efeito limitado para explicar taxas de crescimento do PIB de certo país (mais altas ou mais baixas), mas pode ensejar formas de desenvolvimento pouco sustentáveis.<sup>111</sup> Seus efeitos danosos ao desenvolvimento econômico são vários: distorcer a concorrência entre empresas, impactar a política fiscal<sup>112</sup> e também o investimento.<sup>113</sup> A existência de corrupção em larga escala seria também prejudicial a outras esferas além de concepções mais restritas de desenvolvimento econômico. Em democracias teria potencial de erodir valores basilares do sistema como a igualdade dos cidadãos perante as instituições ou a permeabilidade do estado à diversidade de interesses presente na sociedade.<sup>114</sup>

Nos anos 1960 há início de um processo de reinvenção da agenda e, principalmente, da concepção de corrupção. Na definição de Nye:<sup>115</sup>

“corrupção é comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público para ganhos pecuniários ou de status relacionadas ao mundo privado, oferecidas a seu titular, familiares ou grupos próximos; ou aquele que viola regras no exercício de influência voltada ao mundo privado.”

---

<sup>110</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie, cit.

<sup>111</sup> AIDT, Toke S., Corruption, institutions, and economic development, **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, n. 2, p. 271–291, 2009.

<sup>112</sup> Seja por meio de mecanismos diretos, diminuindo a arrecadação do governo com os desvios propriamente ditos ou indiretos, com o aumento do número de transações feitas às escuras, fora do monitoramento das autoridades fiscais. 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, p. 142.

<sup>113</sup> Ver, por exemplo, MAURO, Paolo, Corruption and Growth, **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 681–712, 1995. Ele reúne índices subjetivos de corrupção e outros dados como burocracia, eficiência do sistema judicial e estabilidade política para relacionar corrupção e investimento, e, por consequência, crescimento econômico. A conclusão é que corrupção atua como uma forma de taxa que diminui investimentos, distorce incentivos e programas de ajuda internacional.

<sup>114</sup> HEYWOOD, Paul, Political Corruption: Problems and Perspectives, **Political Studies**, v. 45, n. 3, p. 417–435, 1997, p. 421.

<sup>115</sup> NYE, Joseph, S., cit., p. 419.

A definição se afasta de concepções morais ou de particularidades culturais.<sup>116</sup> Corrupção seria ato racional, no qual o indivíduo calcula benefícios angariados com a conduta e, por consequência, seus custos. Ela explicitamente retira referências a interesse público ou ao bem comum, noções que poderiam ser difíceis de definir em contextos diferentes.<sup>117</sup>

Ao longo das próximas décadas, autores como Rose-Ackerman e Klitgaard conceberam modelos que buscam separar de forma mais definitiva considerações normativas de uma definição de corrupção.<sup>118</sup> Apoiam-se no modelo principal-agente para descrever situações de corrupção. O modelo principal-agente é um mecanismo dual, focado em dois polos: o principal e o agente, seus custos e incentivos para ação. Nele há uma relação estabelecida entre dois atores, no qual um agente deve agir de forma preestabelecida— aprovar leis, negociar contratos, policiar as ruas etc. - a partir de poder conferido por outro ator, chamado principal - um empregador, uma companhia, o Estado ou a sociedade, dentre outros possíveis.<sup>119</sup>

Corrupção seria caracterizada pelo desencontro entre interesses do agente e do principal. O agente se desvia do que o principal espera dele, por exemplo, concede licenças ambientais para obras que não cumprem os requisitos em lei em troca de propina. Ou ainda, o agente pode ter ação legítima, mas em troca de algo que não é devido, como expedir documentos de forma mais rápida, em troca de algum favor.<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> Ainda assim, vale reconhecer que ângulos culturais ou de filosofia moral para entender o fenômeno da corrupção existem e também se expandiram, na medida em que o tema ganhou proeminência na agenda internacional e dos países. Ver, por exemplo Julia Debski et al., “Gender and Corruption: The Neglected Role of Culture,” *European Journal of Political Economy*, May 8, 2018.

<sup>117</sup> Ainda assim, alguns autores apontam que a ideia de “função pública” implicitamente parece reconhecer um componente distintivo na esfera pública, ou a existência de diferenças entre papéis públicos e privados. divisão entre público e privado torna-se fundamental para a noção de corrupção. Essa divisão de papéis se dá conforme alguma concepção de interesse público que pode variar entre países. Cf. PHILP, Mark, Defining Political Corruption, *Political Studies*, v. 45, n. 3, p. 436–462, 1997, p. 440; WILLIAMS, Robert, New Concepts for Old?, *Third World Quarterly*, v. 20, n. 3, p. 503–513, 1999, p. 506.

<sup>118</sup> Segundo Kennedy, ao eliminar a retórica moralizante e se restringir a linguagem racional das desvantagens econômicas, parte do movimento de combate à corrupção busca evitar ‘ecos de colonialismo e imperialismo’ na implementação de reformas engendradas no centro, mas aplicadas nos países periféricos. KENNEDY, David, The International Anti-Corruption Campaign, *Connecticut Journal of International Law*, n. 14, p. 455–465, 1999, p. 458. Mais recentemente, pesquisadores voltam-se para valores normativos que devem informar o combate à corrupção, como universalismo (Mungiu-Pippidi) e imparcialidade (Rothstein). Ver MUNGIU-PIPPIDI, Alina, The Quest For Good Governance, cit.; ROTHSTEIN, Bo, What is the opposite of corruption?, *Third World Quarterly*, v. 35, n. 5, p. 737–752, 2014.

<sup>119</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie, cit., p. 7.

<sup>120</sup> Ibid.

O modelo admite que o interesse entre principais e seus agentes podem divergir e que sua dinâmica é condicionada a uma assimetria de informação em favor do agente e, ao mesmo tempo, à possibilidade do principal estipular deveres de cumprimento ou formas de monitoramento do agente.<sup>121</sup> Pressupõem-se que existe alguma discricionariedade do agente para escolher ações a determinados resultados, decorrente da delegação feita pelo principal ou de seu acesso à informações. Se o agente é racional e maximizador, há cálculo para cada decisão tomada que leva em conta os diferentes tipos de custos existentes e os benefícios esperados.<sup>122</sup>

Corrupção seria, então, resultado das ações racionais e auto interessadas de agentes, respondendo a uma dada estrutura de incentivos, que tolerariam ou diminuiriam os custos da violação de deveres e funções assumidos pelo agente em detrimento do interesse de seu principal.

A partir do modelo principal-agente, Klitgaard prescreve um conjunto de reformas sintetizadas em seu axioma,  $C = M + D - A$ , onde a corrupção (C) é resultado da existência de monopólios (M) e discricionariedade (D) menos prestação de contas ou *accountability* (A).<sup>123</sup> O axioma serve para exemplificar algumas das aplicações do modelo em políticas de combate à corrupção.

Monopólios em sua teoria se referem ao poder detido por agente para provisão de bem público. Eles podem ser resultados da regulação ou do controle sobre preços e quantidades de bens ou serviços ofertados. A diminuição de monopólios poderia se dar pela desregulamentação, privatização ou pela criação de sobreposição entre agentes públicos exercendo o mesmo papel.<sup>124</sup> Um exemplo comum dado é a obtenção de passaporte. Se um agente demanda propina,

---

<sup>121</sup> GROENENDIJK, Nico, A principal-agent model of corruption, **Crime, Law & Social Change**, v. 27, p. 207–229, 1997, p. 208.

<sup>122</sup> Ibid., p. 217. Tais custos podem estar associados a custos de especificação e monitoramento feitos pelo principal, os custos de adesão do agente e, também, a perda de bem-estar do principal dado os custos de monitoramento e de adesão.

<sup>123</sup> KLITGAARD, Robert, International Cooperation Against Corruption, **International Monetary Fund Finance & Development**, v. 35, n. 1, p. 1–6, 1998. Esta formula é uma simplificação oferecida pelo autor para uma discussão mais densa sobre corrupção no modelo principal-agente.

<sup>124</sup> Shleifer e Vishny sofisticam o modelo para acomodar múltiplos agentes oferecendo, por exemplo, licenças distintas e por vezes complementares, a um terceiro. A colusão entre agentes poderia aumentar a propina demandada, mas a competição entre eles, na provisão de certos bens e serviços, poderia controlar a corrupção. A competição possuiria o efeito de diminuir a renda extraída por cada agente até seu custo marginal, o preço oficial. Neste caso, eles distinguem a cobrança de propina adicionada a preço estipulado pelo governo pela execução de

é possível ir a outro guichê ou outra cidade e encontrar agentes que não o fazem para emissão do documento.<sup>125</sup> Ou ainda, se os agentes competem por propina ao executar a mesma tarefa, a estratégia diminuiria o preço da propina a ponto de seus benefícios não serem maiores do que o risco de detecção e punição, considerando que estes sejam relevantes.<sup>126</sup> Políticas de combate à corrupção estariam relacionadas à redução do papel do governo na economia, reformas das políticas regulatórias para incorporar métricas de mercado e aumentar sistemas de detecção e punição do sistema.<sup>127</sup>

No entanto, apenas o monopólio não garante a possibilidade de corrupção.<sup>128</sup> É uma premissa do modelo principal-agente um grau de discricionariedade. No campo da corrupção, é preciso que o agente público possa decidir sobre a distribuição de recursos públicos e tenha oportunidade de promover interpretações favoráveis a interesses escusos.<sup>129</sup> Regras diretas e mais rígidas seriam então formas de diminuir sua discricionariedade, desde que não fossem irrealistas, o que poderia ter o efeito indesejado de que os agentes busquem formas de contorná-las.<sup>130</sup>

*Accountability* ou a ideia de prestação de contas está relacionada, neste contexto, ao monitoramento das ações do agente pelo principal. Ela pode se dar de diversas formas, como aumento do controle hierárquico ou a inserção de terceiros na relação para realizar monitoramento, por exemplo, por meio de controladoria ou ONGs.

O centro gravitacional da equação (e do modelo) é a reforma dos incentivos dos agentes relacionados a sua discricionariedade, ao benefício econômico percebido, bem como à

---

certo serviço e a cobrança de propina sem retorno algum ao governo, o que chamam de propina com roubo. A propina com roubo, sem retorno algum ao governo, tende a ser um preço inferior ao preço da provisão do bem público e torna inviável a observação da lei, porque aquele que oferta a propina não tem nenhum incentivo para denunciar o agente, uma vez que paga menos do que o preço do bem público e tem seu interesse alinhado com o do agente. Competição, nesta hipótese não é um mecanismo efetivo, apenas monitoramento e detecção. SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W., Corruption, **The Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, p. 599–617, 1993, p. 223

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan, Democracy and ‘grand’ corruption, **International Social Science Journal**, v. 48, n. 149, p. 365–380, 1996, p. 372.

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Para uma crítica sobre monopólios privados como um problema de corrupção corporativa, ver TEACHOUT, Zephyr, The Problem of Monopolies & Corporate Public Corruption, **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 111–126, 2018.

<sup>129</sup> GOUDIE, Andrew W.; STASAVAGE, David, cit., p. 118.

<sup>130</sup> Ibid.

probabilidade de detecção e efetiva punição de seus atos.<sup>131</sup> Reformas que tinham como base o modelo principal-agente estiveram ligadas à reestruturação do Estado e aumento do controle<sup>132</sup>

O modelo tornou-se extremamente influente na concepção de políticas públicas de combate à corrupção.<sup>133</sup> Mudar incentivos para que os agentes passassem a se comportar da forma esperada por seus principais significaria combater a corrupção.

Apesar da sofisticação teórica, as sucessivas tentativas de reformas de política de combate à corrupção encontraram dificuldades. As reformas anticorrupção implementadas, frequentemente, não alcançavam às expectativas depositadas nelas pelas sociedades não produzindo resultados ou produzindo resultados ambivalentes, insuficientes ou temporários.<sup>134</sup> Uma das críticas que se avolumou nos últimos anos argumenta que o problema não está localizado no uso de um ou outro instrumento, como a instauração de agências de corrupção ou aumento de penalidades,<sup>135</sup> mas do próprio modelo principal-agente que sustenta políticas anticorrupção.

---

<sup>131</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie, cit., Robert, **Controlling corruption**, Nachdr. Berkeley: Univ. of California Press, 2009. A aplicação da racionalidade econômica em condutas consideradas reprováveis moralmente ou legalmente é famosa no estudo de Becker “Crime and Punishment: An Economic Approach,” in **Essays in the Economics of Crime and Punishment**, by Gary S. Becker and William M. Landes, Human Behavior and Social Institutions 3 (New York: National Bureau of Economic Research : distributed by Columbia University Press, 1974), 1–54. que busca estabelecer ponto ótimo entre mobilização de recursos à punição de ofensas a partir de uma medida de quanto se perde em bem-estar social quando uma ofensa é cometida.

<sup>132</sup> Nos anos 1990, a visão dominante demonstrava ceticismo quanto a ação do Estado na economia. As palavras de Naim sintetizam muitas das recomendações promovidas nos anos 1990: “Quanto menos decisões econômicas forem tomadas dentro do aparelho estatal, menor o escopo para corrupção.” NAIM, Moisés, *The Corruption Eruption*, **Trends in Organized Crime**, v. 2, n. 4, p. 245–261, 1997, p. 271. Para Kennedy, a campanha anticorrupção seria, em sua essência, “um esforço para estigmatizar tipos exercícios de poder na economia e legitimar outros”. KENNEDY, David, *The International Anti-Corruption Campaign*, cit., p. 462. Walton critica a lógica neoliberal que persiste na literatura de combate à corrupção. 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.

<sup>133</sup> Para que estas noções se expandissem para além de um grupo de estudiosos interessados em anticorrupção, o apoio, os recursos e recomendações de organizações internacionais como o Banco Mundial e doadores bilaterais, bem como grupo diverso de organizações não governamentais com agendas de combate à corrupção e promoção de boa governança. Há também grupo de estruturas formadas a partir de tratados internacionais de combate à corrupção, como os grupos de monitoramentos dos tratados da OCDE e da ONU. Hough considera que o verdadeiro divisor de águas para que anticorrupção se tornasse parte da agenda de reformas internacionais foi o discurso de James Wolfensohn em 1996, ocasião na qual o Banco Mundial reconheceu corrupção como um câncer, após décadas tratando o fenômeno como assunto interno dos países. HOUGH, Dan, cit., p. 12.

<sup>134</sup> HOUGH, Dan, cit., p. 4.

<sup>135</sup> Para crítica específica sobre agências anticorrupção, ver MEAGHER, PATRICK, *Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality*, **The Journal of Policy Reform**, v. 8, n. 1, p. 69–103, 2005.



Autores passaram a argumentar que em cenários no qual corrupção é um problema sistêmico, o modelo principal-agente revela-se inadequado. Ele pressupõe que há principais que não são corruptos (ou virtuosos) que levarão a cabo as reformas para controlar agentes. Porém, quando estes principais não existem ou não podem ser assumidos, corrupção se assemelha a um problema de ação coletiva.<sup>136</sup> Persson et al apresentam o problema da seguinte forma:<sup>137</sup>

“Quando os retornos da corrupção – e, portanto, a existência de atores dispostos a implementar reformas – depende de forma crítica em quantos outros indivíduos na mesma sociedade espera-se que sejam corruptos. Na medida em que corrupção é o comportamento esperado, os benefícios da corrupção, ao menos a curto prazo, provavelmente superarão seus custos.”

Ainda que os atores envolvidos entendam os ganhos de diminuir a corrupção a longo prazo ou a considerem indesejável, não confiam que outros atores farão o mesmo e, portanto, não atuam da forma prevista em um modelo principal-agente. Corrupção como um problema de ação coletiva coloca ênfase no equilíbrio<sup>138</sup> criado pelas expectativas compartilhadas sobre o comportamento dos outros.<sup>139</sup>

Se a forma de conceber o problema muda, é de se imaginar que os instrumentos associados à sua resolução, também se alterarão. Um exemplo de instrumento baseado no modelo de ação coletiva seriam os pactos de integridade da Transparência Internacional, instrumentos firmados entre Estados e empresas para rejeitar corrupção e fraudes em licitações.<sup>140</sup> Eles buscariam sinalizar expectativas e permitir o monitoramento da sociedade civil sobre procedimentos de licitações. No entanto, exemplos específicos de instrumentos de combate à corrupção associada a problemas de ação coletiva são ainda raros. Em geral, há rejeição de políticas que tratem apenas de alterações na estrutura de incentivos ou a modelos únicos ou *kits* de reformas.

---

<sup>136</sup> A literatura se baseia em OSTROM, Elinor, **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**, Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1990.

<sup>137</sup> PERSSON; ROTHSTEIN; TEORELL, Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem, cit., p. 451.

<sup>138</sup> “(...) os motivos para a persistência da corrupção relacionam-se a equilíbrios dependentes da frequência ou externalidades intertemporais.” BARDHAN, Pranab, Corruption and Development: A Review of Issues, **Journal of Economic Literature**, v. 35, n. 3, p. 1320–1346, 1997, p. 1334.

<sup>139</sup> PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan, Why Anticorruption Reforms Fail, cit., p. 463.

<sup>140</sup> MARQUETTE; PEIFFER, Grappling with the “real politics” of systemic corruption, cit., p. 502.

As reformas pretendidas devem busquem mudar o equilíbrio em direção de a outro equilíbrio, onde a norma geral da sociedade seja universalismo ou imparcialidade ou aprofundamento democrático.<sup>141</sup> Contudo, os caminhos ao universalismo ético ou à imparcialidade não são prontamente disponíveis. Consequentemente, este conjunto de autores se preocupa mais frontalmente com problemas de mudança institucional, tema abordado no item 3 do capítulo.

Alguns autores sugerem que poderia existir alguma compatibilização do modelo principal-agente em um modelo de ação coletiva.<sup>142</sup> Marquette e Pfeiffer consideram que a literatura mais ampla de ação coletiva aponta fatores que afetam o problema de ação coletiva e que poderiam se beneficiar de instrumentos desenvolvidos por modelos principal-agente.<sup>143</sup>

Para elas, o que falta em ambos os modelos é a visão de que a corrupção persiste, sobretudo em cenários de desenvolvimento, porque serve como forma de resolução de problemas de uma dada sociedade. Khan considera que é preciso considerar a dimensão política em países em desenvolvimento, no qual o Estado administra conflitos distributivos enquanto busca manter algum tipo de estabilidade política por redes de patronagem e corrupção.<sup>144</sup> Dessa forma, o objetivo de estratégias de políticas anticorrupção é identificar combinações múltiplas de mudanças de políticas públicas, institucionais e organizacionais que podem ser implementadas de forma realista, observando dinâmicas de poder e de transferência de benefícios na sociedade.<sup>145</sup> Essas dinâmicas, para o autor, são consideravelmente estáveis ao

---

<sup>141</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina, *The Quest For Good Governance*, cit.; ROTHSTEIN, Bo, **The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective**, Chicago: University of Chicago Press, 2011; JOHNSTON, Michael, *Why Do So Many Anti-Corruption Efforts Fail*, **New York University Annual Survey of American Law**, v. 67, p. 467–496, 2011.

<sup>142</sup> MARQUETTE, Heather; PEIFFER, Caryn, **Corruption and Collective Action**, Oslo: Developmental Leadership Program e Anti-Corruption Resource Center (U4), 2015.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 6. Por exemplo, as autoras entendem que o problema do efeito carona em problemas de ação coletiva pode ser remediado por meio de monitoramento efetivo e sanções, o que são políticas clássicas de um modelo principal-agente.

<sup>144</sup> KHAN, Mushtaq H., *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. 19.

<sup>145</sup> KHAN, Mushtaq H.; ANDREONI, Antonio; ROY, Pallavi, *Anti-Corruption in Adverse Contexts*, **SOAS Research online**, 2016.

longo do tempo, mas podem acontecer mudanças incrementais ou rupturas. É preciso, então, entender melhor fluxos de poder entre organizações, instituições e políticas.<sup>146</sup>

Persson et al respondem a Marquette e Pfeiffer rejeitando a proposta de compatibilização entre teorias. Também criticam a visão de corrupção como forma de resolução de problemas, o que consideram um retorno à abordagem modernizante de Huntington. Ainda que corrupção seja uma instituição que cumpre certo papel no curto prazo ou, por ser amalgamada na sociedade tem um fator de persistência, isso não a torna, no agregado, socialmente eficiente.<sup>147</sup> Para eles, corrupção concebida como forma de resolução de problemas desconsidera o fato que elas são para alguns, em detrimento da larga maioria da sociedade, isto é, elas possuem efeitos excludentes que persistem.<sup>148</sup>

Se as reformas propostas por modelo principal-agente não funcionam em contextos de corrupção sistemática, além da pergunta sobre quais outros instrumentos seriam desejáveis, há a pergunta sobre o que fazer com instrumentos já utilizados que se baseiam em modelo principal-agente. Para Persson et al, enquanto não há outras soluções disponíveis, seria adequado manter o uso destes instrumentos, ainda que não seja possível esperar resultados positivos deles no curto prazo, porque eles se tornam relevantes na medida em que o cenário de corrupção sistêmica é superado:<sup>149</sup>

“Os instrumentos derivados do modelo principal-agente podem ser vistos como não-problemáticos para introduzir em contextos de corrupção sistêmica, mesmo sem efeitos positivos esperados, até o problema de fundo, de ação coletiva seja resolvido. Isto é, até encontrarmos a ‘cura’ correta, podemos continuar combatendo o sistema com as ferramentas que temos até o momento, com resultados nulos como pior cenário no curto prazo, mas com um impacto positivo esperado no longo prazo na medida em que eles sustentam um equilíbrio não-corrupto, uma vez que este for atingido, por outros meios.”

---

<sup>146</sup> KHAN, Mushtaq H. Political settlements and the analysis of institutions, cit., p. 637.

<sup>147</sup> 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.

<sup>148</sup> Ibid., p. 8; Warren define corrupção em democracias como dupla exclusão. Trata-se de uma exclusão injustificada, na qual os excluídos possuem uma demanda legítima de inclusão que é, ao mesmo tempo, reconhecida e violada pelos corruptos. A exclusão, por consequência, beneficia aqueles incluídos em dada relação e prejudica ao menos alguns dos excluídos. WARREN, Mark E., Political Corruption as Duplicious Exclusion, **PS: Political Science and Politics**, v. 39, n. 4, p. 803–807, 2006, p. 804.

<sup>149</sup> PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan, Getting the basic nature of systemic corruption right, cit., p. 9.

Os autores não enfrentam, contudo, como os resultados nulos a curto ou médio prazo podem ter efeitos deletérios. Sucessivas frustrações com políticas que não dão resultados ou que se mostram inadequadas, minam a confiança da sociedade no sistema de combate à corrupção, o que, por sua vez, reforça as expectativas que dão base ao equilíbrio negativo do modelo. Por essa razão, a relação entre teoria e política de combate à corrupção assume uma importância aguda. Ao invés de apenas aguardar a elaboração de instrumentos que sejam mais adequados ou eficazes, talvez seja mais frutífero traçar o caminho inverso, voltar-se ao contexto, observando para as dinâmicas imperfeitas estabelecidas pelos mecanismos, como elas reorganizam e redistribuem poder ou não, em busca de algumas respostas aos problemas da teoria.<sup>150</sup>

## 2. Abrangência: corrupção e ‘good governance’

Além do debate sobre a relação entre modelo de corrupção e instrumentos a seu combate, há uma discussão sobre seu escopo prioritário. Atribui-se a falta de mais resultados em políticas de combate à corrupção não explicitamente ao modelo que a informa, mas à abrangência das reformas necessárias.

A governança e ‘boa governança’ é um debate que procura se contrapor a reformas que buscam controle da corrupção em um sentido mais estrito, entendida como o abuso de cargo público para fins privados, geralmente baseados em instrumento de direito sancionatório. Para Kaufmann, o foco excessivo no debate interno à corrupção estava na raiz da estagnação do controle da corrupção no mundo . Ele diz:<sup>151</sup>

“Uma falácia promovida por alguns no campo do combate à corrupção, e algumas vezes pela comunidade internacional, é que a melhor forma de combater a corrupção é combatendo a corrupção – isto é, criando mais uma campanha, mais uma comissão anticorrupção e comissão de ética, e a elaboração incessante de novas leis, decretos e códigos de conduta. Ademais, em alguns cenários, a ênfase desproporcional em investigações –

---

<sup>150</sup> Neste sentido, há virada dos estudos em direção a análises históricas, menos focadas em receitas prontas, mas em descrever como países conseguiram romper equilíbrios de corrupção. TEORELL, Jan, **Getting to Sweden: Malfeasance and Bureaucratic Reform, 1720-1850**, Rochester, NY: Social Science Research Network, 2013; MUNGIU-PIPPIDI, Alina, *Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control*, **Social Research**, v. 80, n. 4, p. 1259–1286, 2013.

<sup>151</sup> KAUFMANN, Daniel, *Myths and Realities of Governance and Corruption*, **SSRN Electronic Journal**, 2005, p. 88.

tipicamente de algumas empresas e indivíduos e geralmente da oposição política – às custas de um foco na prevenção e de incentivos à integridade, reduziu a efetividade dos esforços de combate à corrupção.”

Contra um foco em corrupção estrito, propõe-se analisar a forma pela qual autoridade é exercida por instituições e tradições, incluindo seus processos de escolha, monitoramento e substituição, a capacidade do governo de administrar efetivamente e implementar políticas sustentáveis e o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições do país.<sup>152</sup>

Nesta perspectiva, corrupção é um “sintoma custoso de falha institucional” muito mais abrangente do que aqueles que abusam cargos públicos, mas envolvendo um complexo de políticos, organizações, empresas e agentes privados que entram em acordos colusivos para se beneficiar do poder. Boa governança geraria menor corrupção.

A concepção de boa governança, no entanto, depende de definições do que é bom ou ruim, como lidar com a variabilidade de realidades e condições existentes em países e localidades e, também, de que formas específicas boa governança se relaciona ao combate à corrupção. Estas perguntas impactam também quais reformas devem ser realizadas. Andersson e Heywood desdobram boa governança como responsividade política, fortalecimento da sociedade civil, promoção da competição dos mercados, imposição de restrições institucionais ao exercício de poder e reformas do setor público.<sup>153</sup>

A tentativa de encontrar parâmetros de boa governança e de medi-los leva à criação de índices, sendo o mais famoso os Indicadores de Governança do Banco Mundial que captura seis dimensões: (i) voz e *accountability*, (ii) instabilidade política e violência, (iii) efetividade do governo, (iv) peso regulatório, (v) *rule of law* – se refere ao respeito a contratos, a cortes independentes, bem como à probabilidade de crime e violência e (vi) controle da corrupção – incluindo manifestações como pequena e grande corrupção e riscos de captura do Estado.

O que importa no índice, para este trabalho, não é sua capacidade medir ou não governança,<sup>154</sup> mas como ele exemplifica prescrições de políticas públicas de boa

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>153</sup> 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.

<sup>154</sup> Para crítica sobre a mensuração do WGI ver FUKUYAMA, Francis, *What is Governance?*, Washington: Center for Global Development, 2013.

governança.<sup>155</sup> Combate à corrupção integrado à boa governança amplia o foco dos atores envolvidos, olhando para fenômenos além da corrupção burocrática, como o fenômeno da grande corrupção<sup>156</sup> e corrupção privada. O encontro dessas agendas facilita que outros assuntos se tornem importantes ao combate à corrupção, como fortalecimento da sociedade civil ou reformas dos sistemas eleitorais. Neste sentido, há verdadeira expansão do escopo de reformas que interessam ao combate à corrupção.<sup>157</sup>

A ideia de boa governança se combina com aproximações holísticas de combate à corrupção, na qual a estratégia de combate à corrupção passa por “reformas programáticas, reorganização do governo, iniciativas de responsabilização e construção institucional, dentre outras”.<sup>158</sup> Pope propõe sistema nacional de integridade baseado em instituições (ou pilares) independentes entre si: legislativo, executivo, judiciário, o setor público, sistema de justiça, ombudsman, partidos políticos, setor privado, a mídia, os agentes internacionais, dentre outros, cujas características individuais e suas interações devem ser consideradas.<sup>159</sup>

Para Hough, o potencial da agenda de boa governança para o combate à corrupção é combinar a análise da qualidade da governança com níveis de corrupção em certa localidade para informar tipos de reformas prioritárias diferentes. Para ele, países nos quais os índices de governança já são baixos é preciso, primeiro, resolver problemas de governança. Pouco adiantaria estabelecer campanhas de conscientização se não há sistemas de pesos e contra freios entre poderes. Para países com qualidade de governança média, os desafios são distintos. É possível já existir um judiciário independente, mas haver espaço para aprimorar as capacidades da administração pública. Por fim, países com boa governança tem maior chance de estabelecer agências anticorrupção independentes com algum sucesso que tenha seu trabalho monitorado pela sociedade, mas também sem interferências de outros poderes.<sup>160</sup> Sua tabela exemplifica estes tipos de combinação:<sup>161</sup>

---

<sup>155</sup> Rothstein critica tais prescrições como eminentemente normativas. Op. Cit. 143.

<sup>156</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie, cit.

<sup>157</sup> HEYWOOD, Paul, cit., p. 430.

<sup>158</sup> POPE, Jeremy, cit., p. 25.

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> HOUGH, Dan, cit., p. 43–44.

<sup>161</sup> Ibid, p. 44; baseada em HUTHER, Jeff SHAH, **Anti-corruption policies and programs : a framework for evaluation**, The World Bank, 2000.

**Tabela 3. Relação entre Corrupção, Governança e Reformas (Hough)**

Nível de Corrupção	Qualidade da Governança	Exemplos de reformas anticorrupção
Alta	Ruim	Estabelecer <i>Rule of Law</i> , institucionalizar a participação e a <i>accountability</i> , introduzir reformas judiciais, implementar reformas de políticas econômicas
Média	Média	Decentralizar e reformar políticas econômicas, aumentar monitoramento do Congresso e aumentar a eficiência e eficácia da administração pública
Baixa	Boa	Estabelecer agências anticorrupção, fortalecer prestação de contas financeira, conscientizar o público e a população, encorajar compromissos anti-suborno, conduzir investigações de alta visibilidade

Hough, “Corruption, anti-corruption and governance”, 2013.

Estas diferenciações buscam dar conta de alguma variabilidade institucional, mas pouco se afastam da ideia de fundo de que existe um conjunto de ferramentas ou ‘boas práticas’ a serem observadas ou que este conjunto está disponível aos países. Críticos apontam que a agenda anticorrupção aliada à boa governança reforça a suposta existência de ‘normais’ institucionais, tornando-os tecnicamente necessários e moralmente imperativos.<sup>162</sup> Reduz-se a dimensão de contestação ideológica ou política da distribuição de recursos e formas institucionais,<sup>163</sup> agora em larga escala. Para Bukovansky recurso à governança para combate à corrupção é sintoma da inadequação de modelos econômicos estritos para promover desenvolvimento econômico.<sup>164</sup>

A agenda de good governance e combate à corrupção, em larga medida, tornou-se uma longa *checklist*. Mungiu-Pippidi, comentando o desenvolvimento de sistemas nacionais de integridade, afirma que o “o instrumento de avaliação inicial tornou-se tão abrangente que a relevância de cada componente é difícil de entender e existe confusão frequente entre meios e

<sup>162</sup> KENNEDY, David, *The International Anti-Corruption Campaign*, cit., p. 462.

<sup>163</sup> KENNEDY, David, *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.

<sup>164</sup> BUKOVANSKY, Mlada, *The hollowness of anti-corruption discourse*, **Review of International Political Economy**, v. 13, n. 2, p. 181–209, 2006, p. 189.

finalidades, instrumentos e objetivos.”<sup>165</sup> O perigo da expansão da política é torna-la indiferenciada quanto a causas e efeitos do próprio desenvolvimento econômico e social. A política torna-se holística, mas insignificante.<sup>166</sup>

Além disso, há poucas respostas sobre como um equilíbrio institucional negativo pode ser substituído por um mais desejável. Ainda que fosse possível determinar exatamente quais mudanças são necessárias e que existam atores dispostos a arcar com seus custos, tais transformações podem encontrar resistência de atores ou conflitos entre interesses de atores distintos ou ainda, dependências de trajetória <sup>167</sup> que podem alterar os percursos e resultados das reformas. Para Bukovansky, isso está ligado a noção (fraca) de instituições para o campo de combate à corrupção, largamente vista como correspondente a estruturas de incentivo.<sup>168</sup>

Assim como o debate sobre o modelo de corrupção, a formatação de seu escopo depende da discussão sobre como executar e levar a cabo as reformas pretendidas, mais amplas ou mais restritas, em *checklists* ou de forma mais granular, o que nos leva ao terceiro ponto.

### 3. Transformação: vontade política e mudança institucional

O insucesso de políticas de combate à corrupção também é atribuído não à concepção do problema ou à abrangência das reformas, mas a sua implementação. Uma resposta comum do campo para a falha de instrumentos específicos, de reformas, de investigações ou da política inteira é a ausência de vontade política.<sup>169</sup> Apesar de ser intuitivo que o apoio de indivíduos estratégicos (por exemplo, aqueles que ocupam altos cargos no Executivo) ou o “compromisso do topo” aumenta a probabilidade de uma certa política ou um certo instrumento serem

---

<sup>165</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina, Foreword, **Crime, Law and Social Change**, v. 68, n. 4, p. 383–385, 2017.

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> “A concepção de dependência da trajetória, na qual um conjunto de passos anteriores em uma direção particular induz novos movimentos na mesma direção, é capturada pela ideia de retornos crescentes. Em um processo de retornos crescentes, a probabilidade de novos passos na mesma direção aumenta com cada movimento dado naquele caminho.” PIERSON, Paul, Increasing returns, path dependence, and the study of politics, **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000, p. 253.

<sup>168</sup> BUKOVANSKY, Mlada, cit., p. 194.

<sup>169</sup> Johnston define como “a intenção firme de políticos e o desejo de efetivar mudanças”. JOHNSTON, Michael, *Reforming Reform*, p. 53.



implementados, vontade política no combate à corrupção permanece um assunto casuístico.<sup>170</sup> Ela é pouco teorizada frente a relação de constrangimento e habilitação entre ação e instituição, como discutido na introdução deste trabalho. Apesar de poder ser importante, o simples recurso à expressão “vontade política” carrega o risco de fazer tábua rasa das dificuldades de construir apoio a reformas a longo prazo, de contextos específicos e do caráter dinâmico da contestação política.<sup>171</sup>

Em outro sentido, alguns autores passaram a teorizar a relação entre combate à corrupção e mudança institucional.<sup>172</sup> Há debate sobre a natureza da mudança institucional, por um lado, animada por mudanças incrementais, capazes de construir “pontos de entrada” para começar processos de transformação nos países ou, pelo outro, baseada em uma série de mudanças substanciais em um curto espaço de tempo (método chamado *big bang* indireto).<sup>173</sup>

Para Rothstein, o problema da abordagem incremental é que ela tende a desconsiderar o equilíbrio existente em um cenário de corrupção sistêmica. Mudanças, ainda que pequenas e realistas, irão se inserir no mesmo contexto problemático e não irão mudar o comportamento de agentes.<sup>174</sup> Olhando para transformações no século XIX na Suécia, ele sugere que um método indireto, que não se foque apenas em atos de corrupção, mas em múltiplas instituições, relacionadas ao fortalecimento da burocracia, acesso à educação, dentre outras. Também, propõe que tais instituições sejam implementadas de forma não incremental, onde há transformação sucessiva de diversas instituições em curto espaço de tempo, capaz de desorganizar o equilíbrio anterior.<sup>175</sup>

Como levar adiante um *big bang* indireto, além da referência a experiências históricas que já se desenvolveram, permanece um desafio. Bersch aponta que grandes reformas são

---

<sup>170</sup>Com exceções como 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. Mesmo assim, vontade política é mensurada no contexto da política como um todo e não como um fator isolado.

<sup>171</sup> JOHNSTON, Michael, Reforming Reform, p. 53.

<sup>172</sup> TAYLOR, Matthew M., Getting to Accountability, cit.; ROTHSTEIN, Bo, Anti-Corruption, cit.

<sup>173</sup> ROTHSTEIN, Bo, Anti-Corruption, cit.

<sup>174</sup> Ibid., p. 240.

<sup>175</sup> Ibid.

difíceis de selecionar e implementar e vão de encontro à racionalidade limitada dos atores.<sup>176</sup> Mudanças incrementais prometem simplificar a complexidade de um problema, elas podem se basear na experiência e no conhecimento já existentes em contraposição a um cenário de incerteza. Permitem, ainda, aos atores envolvidos aprenderem com suas propostas e resultados, aumentando a probabilidade de reconhecerem soluções quando estas se mostram disponíveis.<sup>177</sup>

Entender como sair de um equilíbrio para outro mais desejável não é também um movimento pressuposto. Pode estar sujeito a regressões e instabilidade. Para Taylor, no controle da corrupção, esse movimento depende de reformas incrementais, estrategicamente focadas em “gargalos” específicos (combinando melhores práticas internacionais a contextos locais) e iterativas, isto, é a partir de um padrão sustentável de reformas.<sup>178</sup>

Khan ressalta que a mudança institucional passa pela importância da distribuição de poder. Para ele, a distribuição de poder entre organizações afetadas por uma instituição particular pode ser uma das principais determinantes do caminho da mudança institucional e da efetividade de instituições particulares.<sup>179</sup> Instituições ou políticas que ameaçam organizações poderosas enfrentarão resistência e podem ser revertidas, alteradas ou distorcidas.<sup>180</sup> Sua análise depende de olhar como historicamente em uma dada sociedade as organizações se mobilizaram, ganharam ou perderam.<sup>181</sup> Mudanças em instituições ou em políticas podem ser produtos de governos ou de outras organizações e não são necessariamente previsíveis ou resultado da distribuição de poder em certa sociedade. Ou seja, a distribuição de poder tende a estabilidade, mas não é imutável. No entanto, sem olhar aspectos de conflito e composição entre organizações, a tentativa de mudança institucional será frustrada ou até mesmo apresentará resultados piores do que antes de reformas.<sup>182</sup>

Essas visões distintas sobre como se dão processos de mudança institucional não são necessariamente compatíveis e nem pretendo aqui compatibilizá-las. Elas servem, por exemplo,

---

<sup>176</sup> 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.

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> TAYLOR, Matthew M., Getting to Accountability, cit., p. 76.

<sup>179</sup> KHAN, Mushtaq H, Political settlements and the analysis of institutions, p. 639.

<sup>180</sup> Ibid., p. 640.

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina, The Quest For Good Governance, cit.

para minimizar a importância de uma única operação, reforma ou instrumento como solução à política de combate à corrupção.

#### 4. Conclusões do capítulo

Em três décadas, em políticas de combate à corrupção, novos atores entraram em cena – organizações internacionais, novas autoridades, líderes políticos, ativistas, pesquisadores influentes – e houve profusão de instrumentos. Porém, a eficácia da política de combate à corrupção é contestada. A partir do diagnóstico de que é preciso “reformular as reformas”, o capítulo mostra como políticas de combate à corrupção se formaram e reinventaram em três dimensões: em seu modelo, abrangência e em sua relação com a mudança institucional.

A análise destas dimensões gera a necessidade de contextualização, o que, aliás, não é negado por nenhuma delas. O modelo de corrupção exige visão do que de fato existe nas localidades. As reformas do modelo principal-agente tendem a ser pouco efetivas quando tomadas isoladamente, mas um diagnóstico de corrupção sistêmica em um país como o Brasil precisa ser, por exemplo, contrastado com estudos que apresentam a coexistência de gramáticas burocráticas distintas na administração pública, o que torna complexo o modelo de equilíbrio proposto pelos autores.<sup>183</sup> Da mesma forma, a rejeição a ‘kits’ prontos como solução duradoura, exige análise das conexões estabelecidas entre instituições em seu contexto e as dinâmicas que geram em sua implementação.

O voluntarismo excessivo encapsulado na ideia de “vontade política” deve ser temperado a medida em que a ação individual é constrangida por instituições existentes que, por sua vez, são resultados de ações individuais deliberadas no passado e também de instituições previamente existentes.<sup>184</sup> Isto não significa dizer que instituições são imutáveis ou que não há papel à ação.

---

<sup>183</sup> Para Nunes, a organização política no Brasil responde a quatro gramáticas com princípios de organização distintos e conflitantes: clientelismo, insulamento burocrático, universalismo de procedimentos e corporativismo. Eles não se sucederam, conviveram em processo sincrético e de desenvolvimento desigual. O entrelaçamento das gramáticas constitui a construção do Estado brasileiro na primeira metade do século XX. NUNES, Edson de Oliveira, **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**, São Paulo: Zahar, 1997.

<sup>184</sup> CHANG, Ha-Joon, *Institutions and economic development*, cit., p. 490.

Instituições geram tensões e contradições que podem iniciar transformações. Se elas devem ser alcançadas por meio incremental ou do tipo *big bang*, permanece um debate aberto. Ainda assim, é preciso incorporar noções de conflito e cooperação, olhar o poder (constrangido e habilitado) de ação dos atores submetidos às instituições, quem ganha e quem perde com as reformas, como obtém legitimidade e o que são capazes de fazer.<sup>185</sup> É preciso olhar o processo de implementação de reformas como passível de novas disputas e colaborações que alteram o resultado prometido, criam variabilidades e abrem possibilidades.

Este trabalho não pretende resolver as dúvidas que atravessam o campo de estudos da corrupção. Aponta, apenas, que o Brasil ocupa um espaço no desenvolvimento de um nível de análise que privilegia o contexto, bem como a relação entre ação e instituição e sua capacidade de gerar transformações. Cientistas sociais brasileiros e interessados no Brasil vêm se debruçando sobre a formação e implementação de arranjos institucionais voltados ao combate à corrupção no país, suas formas de conflito e composições.<sup>186</sup>

A literatura de arranjo institucional também tem a capacidade problematizar o uso do arcabouço jurídico em políticas de combate à corrupção. Através da mobilização de regras, competências por agentes diversos, atribui-se ao arcabouço jurídico um papel não apenas de montar blocos conforme uma deliberação sobre modelos prévia e estranha a ele. Os juristas como conhecedores das normas e regras, como observadores de sua implementação e alteração, podem trazer aportes à análise das dinâmicas institucionalizadas entre atores, arenas e instrumentos, contribuindo a análises de políticas públicas e suas mudanças.

O debate travado neste capítulo posiciona a literatura de arranjos institucionais no campo de estudos da corrupção. Ao longo do trabalho, ele se tornará pano de fundo e algumas ideias são retomadas na conclusão. O próximo capítulo apresenta o arranjo institucional de combate à corrupção no Brasil, explicitando as categorias de análise que são utilizadas para analisá-lo e quais são suas lacunas específicas na análise de um instrumento, os acordos de leniência.

---

<sup>185</sup> BUKOVANSKY, Mlada, cit., p. 184.

<sup>186</sup> POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M, cit.; MACHADO, Maíra R., PASCHOAL, Bruno, cit.; ARANHA, Ana Luiza, cit.; PRADO, Mariana, M. CARSON, Lindsey, cit.



## ARRANJO BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Ao final do primeiro capítulo, sugeriu-se que para entender e aperfeiçoar políticas de combate à corrupção é preciso examinar dinâmicas na implementação e na interação entre ações e instituições. Uma das abordagens que parece dar tração a este imperativo é estudar o arranjo institucional de combate à corrupção, olhando para duas pontas: de um lado, para os agentes que participam da política pública, do outro, para as funções que pretendem desempenhar.<sup>187</sup> No Brasil, nos últimos trinta anos, o arranjo criado pode ser, de forma simplificada, resumida da seguinte forma: são vários atores que, por meio de mecanismos diversos, desempenham funções interdependentes e, por vezes, sobrepostas, chegando a ser conflituosas, também nos diversos níveis federativos.

Este capítulo investiga quais as características e consequências da adoção deste arranjo institucional. Delimitada ao âmbito federal, aborda a transformação das várias instituições de controle: o MPF, o Poder Judiciário, o TCU, a CGU e a AGU que serão protagonistas no estudo de caso. A estas instituições, bem como a outras, foram atribuídas as funções de monitorar, investigar e punir atos de corrupção, dentre outras.<sup>188</sup> Formou-se o que um conjunto de autores denomina “rede de *accountability*”:<sup>189</sup> um sistema em que há interdependências entre atores e entre funções, por exemplo, no qual a efetividade da investigação pode ser aperfeiçoada pelo monitoramento e, ainda, no qual sem sanções adequadas e razoáveis, as funções anteriores se enfraquecem.

A efetividade e a legitimidade da política de combate à corrupção dependem então do não só das instituições de controle individualmente consideradas, mas também destas interdependências. As funções não são um mero sequenciamento de fases da política pública, como se em uma corrida em grupo, um corredor, ao alcançar certa marca, passasse o bastão ao

---

<sup>187</sup> Os arranjos institucionais podem ser desdobrados em suas capacidades técnicas e políticas. As primeiras estão relacionadas ao fortalecimento do Estado para produção de resultados e as segundas estão relacionadas à mediação, interlocução e solução de controvérsias do Estado com diversos atores sociais, incluindo os diversos interesses presentes dentro do próprio Estado. GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto, cit.

<sup>188</sup> POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M., cit.

<sup>189</sup> *Ibid.*

próximo. Em alguns casos, há sobreposição<sup>190</sup> entre instituições desempenhando a mesma função, correndo ao mesmo tempo, na mesma raia – algumas vezes competindo diretamente, outras vezes apenas correndo em paralelo.<sup>191</sup>

Isto altera o desafio de analisar o arranjo institucional de combate à corrupção. A sobreposição pode gerar comportamentos competitivos entre atores ou comportamentos independentes. Ela pode gerar aspectos positivos, como melhor confiabilidade da informação ou complementariedade entre ações dos atores ou aspectos negativos, como sobrecargas de controle ou dificuldade de aprendizado institucional. O capítulo busca, então, mapear alguns benefícios e desafios de um modelo baseado em multiplicidade institucional.

É reconhecido desde logo que a multiplicidade institucional pode ser benéfica em certas situações, mas extremamente deletéria em outras, ameaçando a eficiência, a eficácia e a *accountability* do sistema como um todo. Quando este tipo de arranjo gera resultados indesejados, uma das principais formas de remediá-lo é coordenar atores. A coordenação<sup>192</sup> é uma ferramenta de organização do arranjo institucional tão desejada quanto difícil sustentar. São, então, suscitadas algumas hipóteses e níveis analíticos de coordenação.

Com este quadro analítico, mitiga-se a ideia de que multiplicidade ou coordenação sejam balas de prata para analisar a efetividade e a legitimidade da política de combate à corrupção no Brasil. Elas dependem do contexto que se insere e, principalmente, das funções que se pretende atingir.

A conclusão do capítulo se aproxima do estudo de caso. Argumenta-se que Lei Anticorrupção e, especificamente, a celebração de acordos de leniência é uma nova arena na qual a rede de *accountability* se desenvolve, cujo processo de implementação não foi suficientemente analisado. Argumento que as funções desempenhadas na celebração de acordos

---

<sup>190</sup> Ao longo do capítulo uso o termo sobreposição como sinônimo de multiplicidade institucional.

<sup>191</sup> PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey, cit.

<sup>192</sup> Aqui adoto a seguinte definição de coordenação: “a medida pela qual organizações buscam se certificar de que suas ações levam em consideração a ação de outras organizações”. Também adoto a diferenciação feita por Peters em relação a outros termos como cooperação e colaboração. Cooperação fica reservado para interações temporárias e informais. Coordenação então envolve dimensão mais formal e procedimentalizada entre indivíduos e organizações. Colaboração seria um tipo de coordenação atingida por métodos consensuais, mas coordenação pode também ser estabelecida por coerção ou pelo uso de incentivos. Ver PETERS, B. Guy, Introduction: The Coordination Problem, *in*: **Pursuing Horizontal Management**, Lawrence: University Press of Kansas, 2015, p. 1–25.

de leniência no Brasil divergem de a tríade monitorar, investigar e sancionar e que, neste contexto, é preciso avaliar a multiplicidade institucional em ação, isto é, em sua dinâmica de funcionamento e implementação.

## 1. Construção das instituições de combate à corrupção

Desde a redemocratização, o Brasil instaurou um sistema complexo de controles internos e externos à administração pública.<sup>193</sup> Este processo foi formado pela renovação e fortalecimento de instituições de controle existentes, bem como pela criação de novas instituições, inclusive em entes federativos distintos.<sup>194</sup> A construção de instituições de controle foi acompanhada por um adensamento legislativo expressivo e, também, por uma evolução gradual de aperfeiçoamento de quadros, alocação de recursos a entidades e construção de novas formas de diálogo. Estes processos ocorreram em conjunturas críticas – como é o caso da própria promulgação da Constituição Federal – mas também de forma incremental, distendida ao longo do tempo.<sup>195</sup>

Por meio da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público e o Poder Judiciário se revestiram de fortes garantias de autonomia e independência.<sup>196</sup> Para Arantes, a partir de então, a expansão do controle exercido pelo MP se deu por meio de um tripé baseado na normatização de direitos difusos e coletivos,<sup>197</sup> no uso da Ação Civil Pública e na forte

---

<sup>193</sup> O art. 70 da Constituição prevê formas de fiscalização por meio de controle interno e externo quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das entidades públicas e o art. 74 dispõe sobre o sistema de controle interno que cada poder deve ter, fazendo referência a mecanismos de participação popular como controle social. Algumas formas de sanção a atos corruptos são anteriores à Constituição, como as previsões do Código Penal, mas é de se reconhecer um expressivo adensamento legislativo posterior, inclusive no âmbito penal.

<sup>194</sup> Este trabalho se foca na dimensão federal, mas há sem dúvida uma visível capacitação de organizações de entes subnacionais no combate à corrupção: Ministérios Públicos estaduais, Controladorias Municipais, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais compõem outras redes que merecem estudos próprios.

<sup>195</sup> 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. Praça e Taylor dividem a evolução institucional da rede de *accountability* brasileira em seis períodos da transição democrática (1985-1989) até a resposta ao escândalo do mensalão (2006-2010)

<sup>196</sup> As garantias de independência de atuação ao Ministério Público encontram bases constitucionais (Art. 127 da Constituição Federal), mas também é resultado de um processo de fortalecimento se fortaleceram ao longo do tempo, por exemplo, por meio da escolha do Procurador Geral da República via lista tríplice encaminhada pelos membros da instituição, procedimento que não tem previsão constitucional, mas que se tornou prática nos últimos 15 anos.

<sup>197</sup> Composto pela Lei nº7.347 de 1985 sobre Ação Civil Pública e também a Lei de Improbidade Administrativa.



independência entre seus membros individuais o que, por vezes, impede ações mais concentradas e coordenadas da instituição.<sup>198</sup> A atuação do MP na frente criminal foi reconfigurada. Além de seu papel de acusador, havia dúvidas se o MP poderia realizar investigações penais em paralelo à Polícia Federal. Após um longo período de conflitos, em 2015, o STF julgou que o MP poderia atuar também na investigação penal.<sup>199</sup> Dessa forma, o MP exerce duas faces de controle: civil e criminal.

O Judiciário também foi reforçado naquele momento. Sua história é marcada pelo aumento contínuo de processos,<sup>200</sup> mas pela percepção de baixa efetividade em casos penais relacionados ao combate à corrupção e de improbidade administrativa.<sup>201</sup> Recentemente, o CNJ reportou que em todo Brasil<sup>202</sup> havia passivo de 126.237 processos distribuídos até 2015 com assuntos relacionados a crimes contra a administração pública e improbidade administrativa, sendo 53,22% deste total resolvidos.<sup>203</sup>

O Tribunal de Contas da União, encarregado da fiscalização do uso dos recursos da União ganhou novas e importantes atribuições. A Constituição Federal e a Lei Orgânica do

---

<sup>198</sup> O autor complementa que é impossível entender a transformação do Ministério Público sem tratar de uma visão compartilhada entre seus membros que Arantes denominou de “voluntarismo político”: a desconfiança dos demais poderes constituídos, especialmente o poder político e a visão de que o Ministério Público deveria tutelar a sociedade. ARANTES, Rogério B. Ministério Público na Fronteira entre a Justiça e a Política, *Justitia*, v. 197, p. 325–335, 2007., p. 6.

<sup>199</sup> 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, p. 49.

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>201</sup> As razões para tanto podem ser interpretadas de formas distintas. Em 2011, Taylor interpreta a baixa efetividade do Judiciário em razão da permanência de impunidade, dado o número de recursos disponíveis, a execução da pena apenas após o trânsito em julgado (o que foi alterado posteriormente) e do excesso de formalidade. Machado ressalta a duplicidade de trâmites de procedimentos penais e de improbidade administrativas e também, a ênfase na pena privativa de liberdade como medida de punição adequada. TAYLOR, Matthew M., *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; MACHADO, Maíra, *Crime e/ou Improbidade?*, cit.

<sup>202</sup> Incluindo STJ, Justiças Estaduais, Justiça Federal e Justiça Militar, mas não o STF.

<sup>203</sup> A meta 4 é “identificar e julgar determinado percentual de ações de improbidade administrativa e de ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública.” O último relatório disponível no site do CNJ durante a redação desta tese é referente ao ano de 2017. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/05/e2b3f547f615250a8a2b85011f1ae489.pdf>> último acesso 25 de abril de 2019. Machado descreve as limitações dos dados apresentados pelo CNJ para fazer inferências sobre a performance do sistema de Justiça em casos penais e de improbidade. MACHADO, Maíra, *Crime e/ou Improbidade?*, cit.

TCU<sup>204</sup> ampliaram a abrangência dos recursos sob seu controle, enquanto mantiveram outras competências historicamente desempenhadas pelo Tribunal.<sup>205</sup> A Lei Orgânica atribui ao TCU algumas competências sancionatórias em seus processos de fiscalização, incluindo a declaração de inidoneidade para contratar com o Poder Público por até cinco anos de pessoa jurídica que tenha cometido fraude comprovada à licitação.<sup>206</sup> Atualmente, no exercício de suas funções, o TCU busca ampliar suas possibilidades de controle para praticar atos sancionatórios e de comando.<sup>207</sup> Porém, encontra desafios: apesar de aumento de seu corpo técnico, restam dúvidas sobre sua independência política e, também, sobre a efetividade de suas ações, uma vez que suas decisões sancionatórias podem ser contestadas perante o Poder Judiciário.<sup>208</sup>

Outras instituições passaram por mudanças significativas em momentos muito posteriores à Constituição Federal. A atuação da Polícia Federal na investigação e produção de provas ao combate à corrupção é prevista em termos amplos na Constituição Federal.<sup>209</sup> Trata-se de órgão subordinado ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública que passou por inegável fortalecimento após 2003, com renovação de seus quadros, investimento em tecnologia e presença na mídia por meio de grandes operações policiais.<sup>210</sup>

Apesar de ter raízes em outros órgãos, a estruturação da Controladoria-Geral da União é também recente.<sup>211</sup> Ela centralizou o sistema de controle interno do governo federal e hoje possui atribuições relacionadas a fiscalizações do uso dos recursos da União, especialmente

---

<sup>204</sup> Lei 8.443 de 16 de julho de 1992.

<sup>205</sup> É o caso da aprovação de aposentadorias, por exemplo. ROSILHO, André J., **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**, Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 326. Speck ressalta que a maior parte das atividades do TCU concentram-se nas funções de auditar o orçamento anual, inspecionar os relatórios financeiros do uso dos recursos públicos e aprovar a admissão e aposentaria de servidores públicos, 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.

<sup>206</sup> Art. 46 da Lei 8.443/1992.

<sup>207</sup> ROSILHO, **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**, Op. Cit. 210, p. 341.

<sup>208</sup> SPECK, Bruno, cit., p. 157; SUNDFELD, Carlos Ari *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.

<sup>209</sup> A Polícia Federal, como as demais instituições de controle, é prevista na Constituição Federal, em seu art. 144.

<sup>210</sup> Arantes aponta que, em 2011, um terço do pessoal da Polícia Federal entrou entre 2001-2008 e seu orçamento duplicou entre 2002 e 2008. ARANTES, Rogério B, *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. 194.

<sup>211</sup> Estruturada pela Lei 10.683 de 28 de maio de 2003.

pelas auditorias feitas em estados e municípios,<sup>212</sup> ações administrativas de correição de servidores públicos e atividades de ouvidoria.<sup>213</sup> Também tem um papel de fomento ao controle social, relativo a participação da sociedade civil no controle da administração pública.<sup>214</sup> Assim como o TCU, a CGU também passou por um alargamento de suas funções com a promulgação da Lei Anticorrupção, o que será tratado no próximo capítulo. A CGU é vinculada à administração direta e possui status de ministério.<sup>215</sup> Há discussões sobre qual o grau de autonomia seria adequado a CGU para o desempenho de suas atribuições reforçadas pela Lei Anticorrupção.<sup>216</sup>

Outras instituições também exercem atribuições relacionadas ao combate à corrupção.<sup>217</sup> A Advocacia-Geral da União (AGU), órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, organizada em 1993 para representar os interesses da União judicial e extrajudicialmente, também assessora a administração direta e indireta.<sup>218</sup> A AGU tem atuação importante na proteção do patrimônio público. É, por exemplo, colegitimada para propor ações com base na Lei de Improbidade Administrativa ou, ainda, para executar judicialmente as decisões do TCU. Em seu papel extrajudicial, a AGU é responsável por aconselhar gestores

<sup>212</sup> Compõem estes sistemas de auditoria aquelas aleatórias por sorteio, por censo e também por matriz de vulnerabilidade. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>>. Último acesso 22 de abril de 2019. Sobre processos de aprendizagem entre auditores e políticas controladas ver OLIVIERI, Cecília *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.

<sup>213</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, **Combate à Corrupção e Promoção da Transparência Pública no Brasil**, 2012. Disponível [https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/portifolio\\_cgu.pdf](https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/portifolio_cgu.pdf). Acesso 22 de Abril 2019.

<sup>214</sup> LOUREIRO, Maria Rita *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.

<sup>215</sup> A Controladoria-Geral da União possui status de ministério, conforme art. 19, XVI da Medida Provisória n. 870/19 e a suas competências e atribuições estão previstas entre os Arts. 51 e 53.

<sup>216</sup> Segundo Mohallem e Ragazzo: “A questão é que essas transformações não implicaram uma institucionalização que viesse a proteger a CGU de eventuais oscilações políticas. Exemplo disso foi o temor que a sua renomeação, em 2016, implicasse seu enfraquecimento institucional ou a perda de suas funções.” MOHALLEM, Michael F.; RAGAZZO, Carlos E.J, *cit.*, p. 44.

<sup>217</sup> Como a Comissão de Ética Pública, responsável por monitorar conflitos de interesse, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (por meio da MP 870/2019) que desempenha papel de monitoramento de atividades para prevenir a lavagem de dinheiro ou, ainda, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública que se articula com outros países para obter recursos no Brasil e fora produto de atividades ilícitas, incluindo corrupção. Para mapeamento dessas instituições e suas unidades institucionais ver MACHADO, Máira R.; PASCHOAL, Bruno, *cit.* Para os propósitos da tese, é importante jogar luz sobre a AGU.

<sup>218</sup> Lei Complementar 73 de 10 de fevereiro de 1993.

públicos federais nos processos de licitações quanto sua legalidade e adequação, o que pode ter dimensão preventiva importante.<sup>219</sup> Assim como outras instituições, a AGU também participa deste movimento de fortalecimento da suas capacidades, com a criação de Grupo Permanente de Atuação Proativa para recuperação de valores ao erário federal.<sup>220</sup>

O fortalecimento destas instituições foi progressivamente acompanhado de um adensamento legislativo de instrumentos que sustentam suas atuações, relacionado, por exemplo, à licitação e compras públicas, à persecução penal, à regulação, à transparência e acesso à informação e às regras eleitorais.<sup>221</sup> Normas penais tipificando atos de corrupção ativa e passiva já se encontravam no Código Penal desde a década de 1940, com algumas alterações posteriores.<sup>222</sup> A ascensão de Itamar Franco, após a queda de Fernando Collor de Melo e o escândalo do orçamento,<sup>223</sup> levou a promulgação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) e da Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993), consideradas marcos de aperfeiçoamento das relações público-privadas no país, ainda que estejam sujeitos a críticas, algumas vezes estruturais, sobre suas características.<sup>224</sup>

---

<sup>219</sup> 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.

<sup>220</sup> MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno, cit., p. 18. Ver também Portaria PGU 12/2009 Para mais dados sobre a conformação da AGU ver **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**, 2011, disponível em <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/publicacoes/Biblioteca/diagnostico-advocacia.pdf/>>, último acesso em 22 de abril de 2019.

<sup>221</sup> Os próximos dois capítulos seguem a narrativa proposta por PRAÇA, Sergio, TAYLOR, Matthew M., *Inching Toward Accountability*, cit.

<sup>222</sup> MOHALLEM, Michael F.; RAGAZZO, Carlos E.J, cit., p. 54.

<sup>223</sup> PRAÇA, Sergio, TAYLOR, Matthew M., *Inching Toward Accountability*, cit., p. 33.

<sup>224</sup> A Lei de Improbidade Administrativa é descrita no próximo capítulo. Rosilho apresenta crítica da estratégia adotada pela Lei Geral de Licitações (Lei 8666/1993). Por um lado, ela representa um modelo legal maximalista, no qual a intensificação do processo de legalização das licitações dá primazia ao direito em relação a gestão pública. Por outro lado, a conformação das normas desta lei maximalista, para o autor, foi capturada por interesses específicos de médias empreiteiras emergentes para conformar os processos licitatórios a favor de seus interesses. A aplicação de um quadro legal maximalista a todos os entes federativos e a todas as licitações gera um problema de fuga da norma geral, em direção a regimes específicos (como aquele permitido à Petrobras) ou mais flexíveis, como a Lei do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) Lei 12.462/2011. Posteriormente, há expansão do regime do TDC para diversos âmbitos, como ações de investimento do governo federal, obras e serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), segurança pública e também ciência e inovação ROSILHO, André J. **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. Para Bersch, tais ‘fugas da norma’ são na verdade um método de governança que denomina ‘resolução de problemas’ em oposição a um tipo de governança que aposta em mudanças abruptas e grandiosas, BERSCH, Katherine, cit.

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), foram priorizadas reformas econômicas e de reestruturação do serviço público e não diretamente em combate à corrupção.<sup>225</sup> O segundo mandato (1999-2003) possui reformas mais diretamente relacionadas com a matéria. Ainda em 1999, há a entrada em vigor a primeira geração da legislação de lavagem de dinheiro (Lei n. 9.613/1998) e também a promulgação da Lei contra a Compra de Voto (Lei n. 9.840/1999), a primeira fruto de iniciativa popular. Em 2001, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) promove não apenas o saneamento das contas públicas, mas também algum nível de transparência da gestão fiscal, ainda que tímida. Os mandatos de Lula (2003-2011) foram marcados pelos já mencionados fortalecimento da CGU e da Polícia Federal, pela proliferação de espaços de participação em diversas políticas públicas. A partir de 2004, é instaurada a ENCCLA, espaço para articular as diversas instituições encarregadas de promover políticas de combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. Ainda, é marcado pelo escândalo do mensalão e a promulgação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/2010) também de iniciativa popular.

No primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2015), há promulgação de instrumentos importantes de transparência e de monitoramento e punição. A promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) cria canal para que as informações dos órgãos de Estado sejam mais permeáveis às demandas da sociedade civil, da mídia e de outros órgãos de controle. A alteração da Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 12.683/2012) também foi fundamental para que as investigações pudessem avançar separando a lavagem de dinheiro da comprovação de crime antecedente.

Entre 2013 e 2015 aconteceram as maiores manifestações democráticas desde a Diretas Já. Seus motes, dentre outros assuntos, estavam relacionados ao combate à corrupção.<sup>226</sup> Em resposta às manifestações de 2013, foram promulgadas a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) e a Lei de Organizações Criminosas (Lei n. 12.850/2013).<sup>227</sup> A eclosão da investigação Lava Jato em 2014 faz uso extenso destes instrumentos, especificamente da

---

<sup>225</sup> PRAÇA, Sergio, TAYLOR, Matthew M., *Inching Toward Accountability*, cit., p. 34.

<sup>226</sup> AVRITZER, Leonardo, **Impasses da democracia no Brasil**, 1ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

<sup>227</sup> Este assunto é retomado no estudo de caso.

possibilidade de transacionar penalidades em acordos de colaboração e acordos de leniência. Parte em resposta aos escândalos de Pasadena e diante o desenvolvimento das investigações sobre a Petrobras na Lava Jato, é criada a Lei das Estatais (Lei n. 13.303/2016) para aperfeiçoar sua eficiência e transparência.<sup>228</sup>

As reformas destinadas à transparência e ao controle no Brasil se acumularam ao longo do tempo. A construção de instituições reflete a divisão de poder estipulada no momento da promulgação da Constituição, no qual a responsabilidade pelo controle de políticas públicas foi dispersa em organizações externas e independentes (MP, Judiciário, TCU, este último vinculado ao poder legislativo) e internas ao Poder Executivo (CGU e AGU). De nada valeria tratar desta construção sem olhar para a expansão de instrumentos legislativos que buscam aumentar a possibilidade de controle social, burocrático e judicial.

Ainda assim, é preciso lembrar que estes componentes não se fortaleceram igualmente ou de forma harmônica.<sup>229</sup> No sistema de Justiça, aqui entendido como a triangulação entre Ministério Público, Poder Judiciário e Polícia Federal, houve movimento de priorizar o controle judicial pela via criminal.<sup>230</sup>

Este movimento de expansão da dimensão de controle e sancionatória pode ser positivo, por um lado, para reverter a sensação histórica de impunidade de agentes públicos e privados por atos ilícitos relacionados à corrupção.<sup>231</sup> Porém, ele não é uniforme dentro destas instituições. Por exemplo, o Poder Judiciário mantém diferenças importantes de punições aplicadas por sua cúpula e pela primeira instância. Além disso, a discrepância entre falta de

---

<sup>228</sup> Para investigação sobre em que medida a Lei de fato enfrenta os dilemas jurídicos contemporâneos de empresas estatais ver 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.

<sup>229</sup> AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando, cit., p. 25–29.

<sup>230</sup> Ibid., ARANTES, Rogério B, The Federal Police and the Ministério Público, cit. Controlar a corrupção primordialmente pela via criminal é estratégia delicada. Primeiro, ainda que as investigações criminais permitam fotografias complexas do fenômeno, elas não remediaram com causas relacionadas a estrutura da relação público-privada que condicionam atos de corrupção: a conformação específica entre poder político e poder econômico ou seja fatores institucionais como financiamento de campanha eleitoral ou desenho de licitações. 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.

<sup>231</sup> 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.

sanção para algumas áreas e o acúmulo de controles em outras pode ter efeitos não esperados ou indesejados em políticas públicas em geral e no combate à corrupção em particular. Do ponto de vista democrático, provoca dúvidas sobre a judicialização da política e a politização da justiça.<sup>232</sup> Do ponto de vista econômico, pode gerar paralisia da ação de gestores públicos ou de obras de infraestrutura e, até mesmo, à diminuição de investimentos, em alguns casos drástica.<sup>233</sup>

## 2. Rede de Accountability: interdependência e multiplicidade

O processo de fortalecimento de instituições e formas de controle não pode ser dissociado das relações de interdependência que existem entre agentes e instrumentos. Ao longo do tempo, elas formaram uma trama complexa que tem grande potencial explicativo dos sucessos e desafios do combate à corrupção no Brasil. Em outras palavras, estudar o combate à corrupção no Brasil, uma rede de *accountability*, não depende apenas da força individual de cada instituição, mas das interações que se estabelecem entre elas: pontuais ou perenes, formais ou informais.

Arantes e Moreira criticam a ideia de que existiria propriamente uma rede coesa ou voltada aos mesmos objetivos ou pensada como parte da mesma política pública. Para eles, a proliferação de instituições de controle e o movimento de expansão contínua de sua atuação está mais relacionado:<sup>234</sup>

“às ambições dos grupos e carreiras estruturadas dentro do próprio Estado, que fazem do discurso de defesa dos direitos e da fiscalização do poder público e da classe política uma bandeira de seu próprio desenvolvimento institucional. O resultado geral dessa dinâmica peculiar tem sido antes a

---

<sup>232</sup> AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie, A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira, **Dados**, v. 60, n. 2, p. 359–393, 2017.

<sup>233</sup> De Michele et Al observam que a abordagem de tolerância zero a corrupção pode trazer consequências negativas. Olhando a declaração de nulidade por corrupção de contratos de Parcerias Público-Privadas em alguns países na América Latina, os autores notam que elas não só interrompem cadeias de pagamento de todo um setor, mas também levam a queda abrupta de investimento na área. O argumento desenvolvido é que atos de corrupção devem ser punidos exemplarmente, mas que é necessário calibrar as sanções para que cumpram seus objetivos, por exemplo: ao invés de declarar os contratos nulos e sem efeitos, garantir sua transição a outro agente econômico, ou ainda, priorizar a punição de pessoas físicas, dentre outros. 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.

<sup>234</sup> 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, p. 98.

pluralização de órgãos no interior do próprio estado do que a consolidação de um sistema de *accountability* coerente, que o adensamento da representação política ou a equalização de direitos.”

No entanto, os autores reconhecem o potencial explicativo do que chamam de ‘conflitos de fronteira’: as relações recíprocas entre instituições que eventualmente podem reorganizar e, até mesmo, conter sua expansão institucional.<sup>235</sup> Arantes e Moreira pouco desenvolvem como estas instituições, além de competir, possuem outros tipos de interações que podem variar, desde ignorar a ação de outros atores; estabelecer formas de atuação independente, mas que reconhecem interferência indireta de outros; atuar de modo independente e coordenar suas ações ou, eventualmente, trabalhar conjuntamente.<sup>236</sup> Estas outras formas de interação também explicam a construção do arranjo institucional e seus limites.

Estas interações são organizadas a partir de funções que se esperam que esta rede ou emaranhado de instituições desempenhe. Elas são comumente descritas como funções de monitorar, investigar e punir.<sup>237</sup> A amplitude dessas categorias permite estudar interdependências entre as fases de monitoramento, investigação e punição, entre as ações desempenhadas pelas instituições de controle em uma mesma fase, e entre tipos de sanção.<sup>238</sup>

Em relação ao primeiro tipo de interdependência, é fácil imaginar que sem monitoramento e investigação, a probabilidade de sanção é muito menor e que sem sanções adequadas, investigações e monitoramento são insuficientes para responsabilizar indivíduos ou organizações. Há inúmeros exemplos de interdependência entre instituições o Ministério Público depende do Judiciário, não apenas para aplicar sanções, mas também para autorizar uma série de atos de investigação. A CGU depende do MP e do TCU para encaminhar irregularidades detectadas em suas auditorias.<sup>239</sup> O TCU depende da AGU para executar algumas de suas decisões perante o Poder Judiciário.

---

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>236</sup> MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno, cit., p. 29.

<sup>237</sup> POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M, cit.; PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey, cit., MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno, cit.; Op. Cit. 44

<sup>238</sup> POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M, cit., p. 13–14.

<sup>239</sup> Aranha estuda a efetividade destas relações nos programas de auditoria do uso de recursos federais nos municípios. ARANHA, Ana Luiza, cit.



Por fim, para corrupção envolvendo agentes políticos, os tipos de sanções que os autores consideram interdependentes são aquelas políticas, desdobradas em punição eleitoral (a perda nas urnas) e outras não-eleitorais (como investigações de quebra de decoro no Congresso), judiciais (criminais, cíveis e administrativas) e reputacionais, como exposição na mídia. Ferraz e Finan, por exemplo, descrevem que prefeitos, cujas administrações são objeto de auditoria da CGU e são identificadas irregularidades tem mais dificuldade de se reeleger.<sup>240</sup>

Mais do que interdependência sequenciada, com tarefas delimitadas a cada instituição de controle, esta rede também contém multiplicidade institucional, isto é, mais de uma instituição desempenhando as mesmas funções.<sup>241</sup> Este desenho não é coordenado - por exemplo, CGU e TCU atuam de forma independente no monitoramento do uso de recursos da União. PF e MPF também possuem a mesma função de investigação de atos de corrupção no âmbito penal, apesar do MPF também guardar competência no âmbito civil, o qual, por sua vez, divide com a AGU, ao menos para atos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa.

Para Carson e Prado, há evidência de que essa multiplicidade aperfeiçoou o desempenho das instituições individuais e do sistema como um todo, sobretudo nas funções de monitoramento e investigação.<sup>242</sup> A hipótese lançada por elas é que o desempenho do elo final, sancionatório, em relação às penalidades legais (administrativa, civil e penal) é menos expressivo historicamente porque há monopólio de uma única instituição. O Poder Judiciário não só julga ações civis e penais, mas também tem amplo poder de revisão de decisões administrativas.<sup>243</sup> Sendo uma instituição singular encarregada de sancionar, não há como desenvolver relações de cooperação ou compensação, por exemplo.

Para as demais funções, algum grau de fricção é esperado em um arranjo institucional interdependente e sobreposto. As interações não são unidirecionais e pré-ordenadas. O arranjo não é necessariamente estável: como visto no item anterior, ele está em um estado de quase reforma permanente desde a redemocratização. Os controles sobrepostos mudam seus padrões

---

<sup>240</sup> 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.

<sup>241</sup> PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey, cit.

<sup>242</sup> Carson e Prado pontuam alguns dos usos da expressão multiplicidade institucional na teoria organizacional. 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.

<sup>243</sup> PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey; CORREA, Izabela, cit.

de relação ao longo do tempo e respondem à introdução de novos recursos (sejam leis, mudanças de quadros etc.): agentes disputam entre si, se articulam, se desorganizam, e podem gerar, por vezes, sobrecarga ou vácuo em suas atuações e em seus processos.

Por esses motivos, a análise da multiplicidade institucional depende do contexto em que opera. Ela pode gerar cooperação ou, em sentido contrário, pode gerar conflitos frontais e desperdício de recursos.<sup>244</sup> Por isso, antes de mergulhar em um contexto específico, é fundamental mapear, além do que já foi pesquisado no combate à corrupção no Brasil, quais são vantagens e riscos de um arranjo de multiplicidade em relação a eficiência, efetividade e *accountability*.<sup>245</sup>

## 2.1 Benefícios da multiplicidade institucional

Tradicionalmente a proliferação de agências e a fragmentação da autoridade foi vista como um elemento de desenho institucional indesejável na administração pública: elas gerariam conflito, desordem e impasses.<sup>246</sup> A eficiência da administração pública seria dada pelo uso do menor número possível de recursos para uma mesma tarefa, considerando sua escassez. Woodrow Wilson, um dos primeiros teóricos da administração pública americana, igualava organização hierárquica à eficiência na administração pública: maior nível de especialização, profissionalização e organização, respondendo a uma unidade de comando, significaria maior a eficiência.<sup>247</sup>

A ideia de que redundância entre partes – isto é, ter componentes de um sistema desempenhando o mesmo papel – geraria confiabilidade no desempenho do sistema se opõe a tal ideia.<sup>248</sup> A redundância criaria espécies de medidas de segurança, no qual se uma componente

---

<sup>244</sup> PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey, cit.

<sup>245</sup> Prado e Carson apresentam parte da literatura de teoria organizacional, PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey, cit. A análise nestas três dimensões - eficiência, efetividade e *accountability* - é proposta por FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim, Agency Coordination in Shared Regulatory Space, **Harvard Law Review**, v. 125, p. 1131–1211, 2011.

<sup>246</sup> OSTROM, Vicente, cit.

<sup>247</sup> WILSON, Woodrow. *The Study of Administration*. apud OSTROM, Vicente, cit, p. 53.

<sup>248</sup> LANDAU, Martin, Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap, **Public Administration Review**, v. 29, n. 4, p. 346–358, 1969.

falha, outro ainda pode se manter operante. Por essa razão, sistemas redundantes seriam adequados a cenários de incerteza, nos quais a necessidade de adaptação a novas condições pode fortalecer partes e desconstruir outras.

Ainda que mais custosa, quando a qualidade da informação importa, a redundância pode ser uma forma de diminuir as chances de erro. Para que haja confiabilidade no sistema, é preciso que as partes redundantes sejam independentes umas das outras, diminuindo o risco de propagação do erro caso ele aconteça.<sup>249</sup> A redundância abandona a ideia de equivalência entre falhas dos componentes e efetividade do sistema. Ela privilegia a completude da informação como critério de eficiência.<sup>250</sup>

A probabilidade de completa independência no desenho de políticas públicas é bastante difícil.<sup>251</sup> Como discutido nos parágrafos anteriores, o sistema de multiplicidade institucional de combate à corrupção no Brasil comporta interdependências, ou seja, nenhuma instituição de controle pode ser considerada um circuito fechado em si mesmo.<sup>252</sup> Isto tem uma razão importante de separação de poderes e controle sobre a própria ação de instituições. Por essa razão, não é possível dizer que as instituições são redundantes.

Ainda assim, é de se imaginar que as ações das instituições apresentam grau de independência entre si e podem aumentar a confiabilidade do sistema – isto é, a probabilidade de detecção e investigação de determinado ilícito. Tomando por exemplo o caso do escândalo das sanguessugas,<sup>253</sup> Prado e Carson estipulam que houve compensação na ação entre CGU e TCU porque a primeira cobriu algumas falhas de atuação da segunda.<sup>254</sup> Ou então, no caso da

---

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> BENDOR, Jonathan, **Parallel Systems: Redundancy in Government**, Berkeley: University of California Press, 1985.

<sup>252</sup> OLIVIERI, Cecília *et al*, **Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination**, Toronto: International Business Research, 2015.

<sup>253</sup> A Operação Sanguessuga foi iniciada em maio de 2006 para apurar o pagamento de propinas por empresários do setor de saúde para parlamentares, em troca da apresentação de emendas para a aquisição de ambulâncias e materiais hospitalares. Segundo a auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Departamento Nacional de Auditoria do Ministério da Defesa (Denasus), o esquema causou prejuízo de R\$ 15,5 milhões ao erário público e verificou-se o superfaturamento em 70% dos convênios analisados. CONGRESSO EM FOCO. Entenda o caso: o que foi a Operação Sanguessuga. Brasília, 24 set. 2010. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/entenda-o-caso-o-que-foi-a-operacao-sanguessuga/>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>254</sup> PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey, cit., p. 12.

construção do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) em São Paulo,<sup>255</sup> embora o TCU tenha alertado para suas irregularidades ainda no período de obras, a ação posterior do Ministério Público e da imprensa foram importantes para que o monitoramento do TCU fosse levado adiante, o que elas interpretam como uma relação de complementariedade.<sup>256</sup> Nestes casos, o arranjo institucional de multiplicidade revela, além de relações de compensação, maior flexibilidade e adaptabilidade.

A redundância, como descrito, pode aumentar a qualidade da informação que é processada múltiplas vezes, com possível efeito de reassegurar sua completude.<sup>257</sup> Em casos de corrupção, a completude da informação é uma tarefa custosa e difícil, mas fundamental, não só para a adequada sanção de envolvidos, respeitados seus direitos de presunção de inocência e ampla defesa, mas também para recuperação de ativos e reparação de danos. A atuação do TCU e da CGU no caso Pasadena mostra que as instituições calculam as perdas geradas pela compra da refinaria sob premissas diferentes.<sup>258</sup> Seria possível discutir se as interpretações distintas são cabíveis para o mesmo fato. Porém, considerando que o cálculo do dano é um assunto controverso no sistema de combate à corrupção, mais informações fomentam o debate sobre quais são os parâmetros adequados e quais serão utilizados.<sup>259</sup>

---

<sup>255</sup> A Justiça Federal condenou o ex-presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região Nicolau dos Santos Neto, o ex-senador Luiz Estêvão e dirigentes de empresas pelo superfaturamento de obra do Fórum Trabalhista na cidade de São Paulo. Em duas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal, apontou-se que, presidente do TRT recebeu R\$ 1 milhão para autorizar pagamentos irregulares à empresa responsável pela construção da sede do Fórum e que houve o desvio de mais de R\$ 200 milhões. Determinou-se a restituição dos prejuízos causados ao patrimônio público, a suspensão dos direitos políticos dos condenados por 10 anos e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais. O GLOBO. Justiça Federal condena envolvidos no superfaturamento de obra do Fórum Trabalhista de SP. Rio de Janeiro, 03 nov. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/justica-federal-condena-envolvidos-no-superfaturamento-de-obra-do-forum-trabalhista-de-sp-3080958>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>256</sup> PRADO; CARSON, **Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement**, , Op. Cit. 42, p. 14.

<sup>257</sup> 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. 19.

<sup>258</sup> Trata-se da aquisição pela Petrobras de uma refinaria no estado do Texas, na cidade de Pasadena. O caso ficou famoso pelos valores exorbitantes que a Petrobras pagou para uma refinaria que se mostrava desatualizada. As investigações do caso inicialmente se focavam em má-gestão da empresa, mas com novas evidências, o caso passou a ser visto como de corrupção – com contornos muito excepcionais. PIMENTA, Raquel de M. e ZANONI Lucas. “Lessons from the Petrobras-Pasadena Scandal” Report for the research “The Role of the Private Sector in Reducing Corruption in Latin America” by Centro de Investigaciones Anticorrupción de San Andrés.

<sup>259</sup> O debate sobre extensão do dano volta a ser tratado nos capítulos do estudo de caso.

A multiplicidade institucional também permite certo pragmatismo político para vencer resistências e pontos de veto no fortalecimento e na atuação do arranjo de combate à corrupção, hora avançando em instrumentos e destinação de recursos para algumas instituições, outras vezes para outros.<sup>260</sup> Instituições diferentes tem o potencial de mobilizar diferentes aliados. Individualmente considerados, os recursos destinados às instituições de controle podem ser considerados limitados dada a contínua expansão de suas atividades. No entanto, cada instituição pleiteando por partes dele, pode gerar, no total, um crescimento ainda mais expressivo da destinação dos recursos à política e das suas coalizões de apoio.

Enquanto compensação, qualidade da informação e pragmatismo político são aspectos que ressaltam o funcionamento independente das partes sobrepostas no arranjo, há também potenciais benefícios que se relacionam à interdependência entre elas: a emergência de relações de cooperação só pode ser estabelecida em uma relação de aproximação entre suas ações. Aqui, os circuitos se conectam. Por essa razão, se afastam da ideia de redundância, isto é, da atuação como mecanismos de segurança no caso de falha uma da outra. Essa aproximação e o estabelecimento de relações de cooperação ou colaboração também são importantes no sistema de combate à corrupção. Talvez a mais importante relação de colaboração do sistema de combate à corrupção sejam operações conjuntas entre Ministério Público e Polícia Federal.<sup>261</sup> Há também relações de proximidade entre a Polícia Federal e a CGU em certas investigações.<sup>262</sup>

## 2.2 Desafios da multiplicidade institucional

O desafio de um sistema de multiplicidade institucional é responder a sua dimensão normativa: até que ponto ela é desejável? Alguns exemplos de benefícios possíveis da multiplicidade institucional são a compensação, a complementação, o aperfeiçoamento da

---

<sup>260</sup> Em relação a possibilidade de multiplicidade institucional e a rede de *accountability* gerarem menos pontos de veto Op. Cit. 247, p. 60; SHILLEMANS; BOVENS, *The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload?*, Op. Cit. 262; BENDOR, **Parallel Systems**, Op. Cit 256. Comentando políticas de bem-estar nos Estados Unidos, Bendor chama a atenção para dimensão política da redundância. Segundo ele, a política de bem-estar funciona porque não é resultado de discussão das formas organizacionais, mas porque sistemas independentes formam aliados distintos e, por outro lado, escondem do congressista o real custo dos programas. Dessa forma, o desenho institucional redundante possui papel fundamental em mobilizar mais recursos para a política.

<sup>261</sup> PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey, cit.; MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno, cit.

<sup>262</sup> ARANHA, Ana Luiza, cit.

qualidade da informação, o pragmatismo político e a cooperação. No entanto, este arranjo gera desafios importantes.

Primeiro, ele pode operar em um cenário de instabilidade. Ainda que haja sobreposição em investigações, não significa que as instituições realizarão processos exatamente paralelos – por exemplo, dada a alta autonomia de procuradores, é de se cogitar variações em suas formas de atuação a depender, por exemplo, da expressividade do caso, da relação que pessoalmente travam com outras instituições de controle, dentre outros fatores. Se não há estabilidade, pode ser que a ação independente e sobreposta não exista em momentos-chave, quando acontecem erros ou falhas em partes do sistema.<sup>263</sup> Também, uma série de benefícios elencados podem não ser perenes se não forem de alguma forma formalizados.

Além da instabilidade, olhando em três chaves, a multiplicidade institucional enfrenta desafios relacionados a sua eficiência, problemas que podem minar a efetividade da política pública e dificuldades de atribuição de responsabilidade aos agentes sobrepostos.<sup>264</sup>

Em relação à eficiência, uma crítica comum a um sistema sobreposto é o desperdício de recursos. Não há dúvidas que a multiplicidade mobiliza mais recursos. Estipular se é desperdício ou não, para Bendor, deve ser algo pensado a partir da necessidade de uma certa tarefa ser realizada contrastada às consequências de ela não ser realizada.<sup>265</sup> Se é fundamental prevenir certo tipo de erro, a sobreposição do sistema pode ser uma solução adequada. Machado e Ferreira, analisando o caso TRT em São Paulo, questionam, por exemplo, a necessidade de duplicidade de procedimentos cíveis e criminais. Não há indicação que os sistemas cíveis e criminais sobrepostos são capazes de aumentar a detecção réus ou valores envolvidos ou que sejam levados em considerações os trabalhos feitos em um ou outro para por exemplo dosar as sanções impostas.<sup>266</sup>

Além de considerações de eficiência de gastos, há dúvida sobre se a multiplicidade institucional gera desafios relacionados à efetividade da política pública. Ela pode também gerar

---

<sup>263</sup> Op. Cit. 256

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> MACHADO, Maíra R.; FERREIRA, Luísa M. A. (Orgs.), **Estudos sobre o caso TRT**, São Paulo: Direito GV, 2014.

paralisa daqueles que buscam atender demandas conflitantes entre agentes sobrepostos.<sup>267</sup> A existência de múltiplos controles pode sobrecarregar a habilidade do poder público de tomar decisões eficientes, tempestivas e inovadoras.<sup>268</sup> No caso específico da política de combate à corrupção, múltiplas sanções sobre o mesmo fato, podem, em tese, gerar problemas dupla punição sobre o mesmo fato. Ou então, podem ‘puxar o cobertor para um lado’, em que há sobreposição entre agentes e possível disputa entre eles, deixando vácuos em outras áreas de atuação, dado que os recursos (pessoal e material) são finitos. A sobreposição pode ainda dificultar ganhos de expertise e especialização o que, em um cenário no qual a corrupção se mostra mais sofisticada, pode ser prejudicial à eficácia da política como um todo.

Por fim, sobreposições podem diminuir a responsividade de instituições por erros de controle, quando não há linhas claras entre o que é atribuído (e seus limites) a cada agente.<sup>269</sup> Podem, também, gerar múltiplos pontos de veto. A ausência de linhas claras de responsabilidade e atribuição podem gerar jogos de acusação (o problema seria sempre a outra instituição) e dificuldade de incorporação de aprendizado institucional.<sup>270</sup> Ainda, podem diminuir a responsividade da política se a sobrecarga de controles tornar os arranjos meros rituais sem influência real. A prestação de contas torna-se meramente simbólica se ela precisa ser feita perante uma instituição apenas porque foi feita perante outra, sem que haja ganhos ou aprofundamento em monitoramento, investigação ou punição.

### 3. Coordenação: uma solução intrincada

O mapeamento sobre algumas possíveis vantagens e desafios da multiplicidade institucional indicam a complexidade de adotar arranjos deste tipo. A pergunta derivada parece bastante simples: como garantir seus benefícios e minimizar seus riscos? Uma possibilidade seria manter a rede de *accountability*, mas diminuir a sobreposição sobre as mesmas funções ou

---

<sup>267</sup> É o que Koppel denominou de “MAD – Multiple Accountabilities Disorders”. 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. AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando, cit.

<sup>268</sup> A crítica de Avritzer e Filgueiras está relacionada ao privilégio do controle burocrático e judicial sobre a gestão pública, em detrimento a outros instrumentos. AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando, cit.

<sup>269</sup> Op. Cit. 256.

<sup>270</sup> Op. Cit. 262.

ao menos em relação aquelas em que disfunções se manifestam. Isso demanda tempo, recursos e pode encontrar resistência dentre os próprios atores envolvidos. Outra solução seria atribuir a uma única instituição todas as funções de controle. Além de possivelmente encontrar os mesmos desafios, esta ideia já foi testada nas chamadas agências anticorrupção que se multiplicaram pelo mundo, mas possuem poucos casos de sucesso.<sup>271</sup>

A próxima resposta que busca dar estabilidade ao arranjo e evitar sobrecargas entre agentes seria estipular formas de coordenação entre atores e suas ações nas áreas nas quais a multiplicidade institucional apresentasse desafios.<sup>272</sup> Coordenação aqui é entendida como um tipo de interação no qual um ator leva em consideração a ação do outro.<sup>273</sup> Sua definição simples esconde a grande dificuldade de estabelecê-la. Em políticas anticorrupção, faltam mais estudos sobre coordenação, mas olhando para iniciativas em seis países, elas foram descritas como “fracas, raras e inconsistentes”.<sup>274</sup>

As barreiras à coordenação podem ser várias: dificuldades de compartilhamento de informação (por exemplo, por sigilo), aversão ao risco de inovar em processos de políticas públicas que estão estabelecidos ou a defesa do próprio âmbito de atuação.<sup>275</sup> Em relação a este último, a coordenação implica ceder espaço, tempo e recursos<sup>276</sup> a outra instituição, o que pode ser dificultado em momentos nos quais as instituições se enxergam em tarefas de expansão da própria atuação, como parece acontecer na política de combate à corrupção.

Estratégias de coordenação podem estar baseadas no uso de autoridade e hierarquia. Por exemplo, para aprovar norma que exija a coordenação entre ações em determinado processo

---

<sup>271</sup> MEAGHER, Anti-corruption agencies. Ainda assim, a ideia de uma agência anticorrupção emerge nos debates sobre desenho institucional no caso brasileiro. 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/opiniaio/5993639/modelo-ser-alcancado-pela-cgu-na-agencia-anticorruptcao>>. Acesso em: 15 maio 2019.

<sup>272</sup> Adota-se a ideia de que coordenação pode lidar com disfunções do sistema, sem necessariamente comprometer espaços no qual a multiplicidade é benéfica. FREEMAN; ROSSI, Agency Coordination in Shared Regulatory Space, Op. Cit 250.

<sup>273</sup> PETERS, Guy B. Introduction, cit.

<sup>274</sup> CHENE, Marie. Coordination Mechanisms of Anti-Corruption Institutions. U4 Expert Answer Report, Anticorruption Resource Center, 2009, <[www.u4.no](http://www.u4.no)>. Último acesso em 25 de abril de 2019.

<sup>275</sup> PETERS, B. Guy, Barriers to Coordination, in: **Pursuing Horizontal Management**, University Press of Kansas, 2015, p. 26–44.

<sup>276</sup> BARDACH, Eugene, **Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship**, Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1998.



da política pública e crie consequências caso ela não ocorra.<sup>277</sup> Soluções de hierarquia que não passem por edição de normas ou protocolos formais podem, ainda, funcionar em partes da rede de *accountability*, por exemplo, dentre órgãos do Poder Executivo, mas são dificilmente possíveis para resolver questões entre Poderes independentes.

Coordenação pode ser baseada também em construções de consensos entre instituições, em canais de comunicação que são eventualmente formalizados. Este movimento pode ser mais a longo prazo e, para que exista, é normalmente acompanhado de algum prejuízo a não-coordenação, ainda que não seja uma propriamente uma punição.<sup>278</sup>

Agências nodais ou de coordenação podem ser um arranjo estável e capaz de monitorar uma rede complexa. Sua existência não é garantia, no entanto, de fomento à coordenação. Os atores podem buscar controlar a informação que transmitem a tais agências, podem tentar demarcar seus territórios e ver com desconfiança aquele que coordena. Se esta agência encarregada de coordenação possuir poucas formas de persuasão ou sanção aos atores, elas serão pouco efetivas.<sup>279</sup>

A experiência mais próxima que o Brasil tem de uma agência de coordenação é a ENCCLA. Ela seria mais bem descrita como uma rede fluída de encontro das diversas instituições encarregadas do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro com o objetivo de articulá-las ao redor de algumas ações. Não há uso da punição de seus participantes, mas um mecanismos de fomento ao diálogo e ao monitoramento.<sup>280</sup> Ao longo do tempo, ela se expandiu para abarcar mais instituições e foi responsável pela elaboração de iniciativas importantes, como integração de sistemas, a criação de Varas Federais Especializadas ou o Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (CEIS) utilizado por diversos órgãos. Também fomentou laços informais entre membros de diferentes instituições de controle, o que facilita ações conjuntas ou outras formas mais pontuais de articulação.<sup>281</sup> Porém a ENCCLA possui poucos recursos

---

<sup>277</sup> PETERS, B. Guy, *Approaches to Understanding Coordination*, in: **Pursuing Horizontal Management**, [s.l.]: University Press of Kansas, 2015, p. 45–73.

<sup>278</sup> *Ibid.* A distinção de Peters guarda paralelo com a classificação de políticas do tipo top-down ou bottom-up.

<sup>279</sup> CHIBBER, Vivek, *Bureaucratic Rationality and the Developmental State*, **American Journal of Sociology**, v. 107, n. 4, p. 951–989, 2002, p. 959.

<sup>280</sup> LAFORGE, Gordon, *The Sum of Its Parts: Coordinating Brazil's Fight Against Corruption 2003-2016*, 2017.

<sup>281</sup> *Ibid.*

exclusivamente dedicados a ela.<sup>282</sup> Além disso, sua atuação não remedia desafios na origem da sobreposição dos órgãos.<sup>283</sup> Ela tampouco lida com o fato de que algumas instituições possuem autonomia dentro de seus quadros e as recomendações estipuladas na ENCCLA podem não ser uniformemente aplicadas por seus membros. Também, não seria razoável atribuir a ENCCLA responsabilidade sobre coordenação de desafios relacionados a ações específicas tomadas por algumas instituições.

Coordenação não é um tema que se esgota na construção de agências centralizadas ou outras redes institucionalizadas. Machado e Paschoal mapeiam algumas formas específicas de coordenação na política anticorrupção: padronização de procedimentos, compartilhamento de informações e banco de dados, criação de grupos especializados, *feedback* sobre o trabalho feito por outras instituições, discussões coletivas para articulação estratégica, planejamento conjunto de ações e operações, além do uso de unidade central de coordenação.<sup>284</sup> Tais mecanismos mostram que há possibilidades de coordenação mesmo em cenário de expansão de atuações individuais, sendo necessário olhar contextualizado para identifica-las.

#### 4. Conclusões do Capítulo

Desde a redemocratização, o arranjo institucional de combate à corrupção se manteve em um processo de mudanças aceleradas, do ponto de vista das instituições de controle individualmente consideradas e da produção normativa de instrumentos para sua atuação. Vivemos em um cenário de expansão dos controles, no qual não parece que há ponto de chegada ou sequer a estabilização do sistema.

Há nitidamente um movimento progressivo de aumento das capacidades individuais das instituições para promover transparência, controlar a legalidade e a eficácia de políticas públicas e combater a corrupção, ainda que em graus distintos entre instituições (e mesmo dentre seus componentes individuais) e por meio de diferentes métodos: por vezes pela introdução de novas leis, por outras, pela destinação de mais recursos, ou ainda, pela interpretação expansiva da própria instituição sobre seu próprio papel.

---

<sup>282</sup> MOHALLEM, Michael F.; RAGAZZO, Carlos E.J, cit., p. 9.

<sup>283</sup> Ibid.

<sup>284</sup> MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno, cit., p. 31–33.

No entanto, a análise da política pública de combate à corrupção depende também de como se dão as interações interdependentes, algumas sobrepostas, entre instituições para cumprir suas funções. O quadro analítico esboçado neste capítulo pode contribuir à compreensão de benefícios e riscos da multiplicidade institucional.

**Tabela 4. Potenciais Benefícios e Riscos da Multiplicidade Institucional**

	<b>Exemplos</b>	<b>Potenciais consequências</b>
Benefícios	Compensação Adaptação Cooperação Pragmatismo político	Aumento da confiabilidade da informação Mais recursos à política Mais resultados
Riscos	Instabilidade do arranjo Desperdício de recursos Sobrecarga de controles Paralisia Dispersão de ganhos de expertise Vácuos Dificuldade de aprendizado institucional Mero ritual simbólico	Menor eficiência Déficit de responsividade Políticas menos eficazes

Elaborado pela autora, com base na revisão bibliográfica

Como estes benefícios e riscos manifestam-se dependem das funções que se pretende que eles desempenhem.<sup>285</sup> A depender, é de considerar outra possibilidade de desenho institucional, baseado na coordenação – o que também encontra barreiras próprias para ser executada. A adequação de um modelo ou outro depende do contexto em que é implementado.

Esta tese quer testar a ideia de rede de *accountability*, e especificamente, de multiplicidade institucional na implementação de acordos de leniência no plano federal, entre 2014 e 2018. Argumenta-se nestes parágrafos finais que os acordos constituem novas arenas nas quais as interações entre agentes – no caso, AGU, CGU, MPF, TCU e Judiciário - se desenvolvem. Isto porque as categorias utilizadas para explicar o funcionamento da rede de *accountability* - monitorar, investigar e sancionar - não dão conta da realidade específica de que eles tratam.

Os estudos sobre a rede de *accountability* pouco tratam da responsabilização de pessoas jurídicas e se focam na responsabilização de agentes públicos.<sup>286</sup> Em acordos de leniência, esta questão é mais importante não só pela diferença de quem é responsabilizado. Há uma nova

<sup>285</sup> Trata-se de estabelecer ligação entre desenho e objetivo institucional. Op. Cit. 86.

<sup>286</sup> PRADO, Mariana M.; CARSON, Lindsey; CORREA, Izabela, cit.

dinâmica entre as diversas instituições de controle e o agente privado (pessoa jurídica): sua relação é baseada na discricionariedade e na negociação.

O acordo de leniência se distingue de outros processos de monitoramento, investigação e até mesmo de punição porque é um instrumento de solução pactuada. Se não houver discricionariedade e negociação, não existe acordo de leniência. Há tarefa simultânea de imputação de responsabilidade e negociação dos termos desta própria responsabilidade.

A celebração de acordo de leniência embaralha as categorias de monitorar, investigar e sancionar. A avaliação da pertinência das provas para a investigação interfere diretamente no elo sancionatório e na redução da multa que a empresa terá. Em tese, quanto melhor a qualidade e abrangência das evidências, menor a sanção, desde que dentro dos parâmetros legais. Investigação e sanção são objetos de negociação simultânea entre as partes.

Acordos de leniência também invertem a ordem das fases de *accountability*. A instauração de mecanismos de monitoramento, geralmente obrigações de reportar e instaurar programas de integridade, é consequência do acordo e não atos anteriores que levam a investigações e sanções. Por meio da negociação e respeitando os padrões legais, aquele que é monitorado coproduz suas próprias condições de monitoramento: os instrumentos, a periodicidade e a forma de análise podem ser objeto do acordo. Ainda em relação à sucessão de fases, mesmo que depois de estipulada sanção, os acordos podem prever um estado de investigação contínua feito pela própria empresa sobre seus atos para identificar, por exemplo, pessoas físicas infratoras.

Por fim, há um possível deslocamento do Poder Judiciário como elo sancionador.<sup>287</sup> Até o momento, quem estipula a sanção é a autoridade que negocia o acordo, embora ele possa ser revisto pelo Poder Judiciário. Para Prado, Carson e Correa, a Lei Anticorrupção abre a duplicidade de possibilidade de sanções, criminal e administrativa e poderia levar a resultados promissores de maior responsabilização no elo final da rede de *accountability*.<sup>288</sup> Elas reconhecem que tal possibilidade dependeria da implementação da Lei Anticorrupção, o que

---

<sup>287</sup> Ibid.

<sup>288</sup> Ibid.

esta tese pretende desenvolver no estudo de caso, especificamente em relação a implementação de acordos de leniência.

Acordos de leniência também tem um efeito multiplicador para a rede de *accountability*: além daquela pessoa jurídica, é um mecanismo desenhado para trazer mais informações sobre outros potenciais infratores, recuperar ativos e expandir o monitoramento (*compliance*) que é exercido pelas autoridades em relação a uma pessoa jurídica (ou seu grupo econômico), o que gera outras interações ou expectativas nos agentes.

A tabela abaixo tenta ilustrar em que medida acordos de leniência desafiam as funções da rede de *accountability*.

**Tabela 5. Funções da Rede de *Accountability* e Acordos de Leniência**

	<b>Definição</b>	<b>Acordos de Leniência</b>
Monitoramento	Detecção de atos suspeitos (sem alvo específico), atípicos, análise de risco (setores ou pessoas expostas a possíveis atos de corrupção), coleta de dados	Inversão da ordem; A partir da celebração do acordo, há instituição de mecanismos de monitoramento dos compromissos assumidos, coproduzido com destinatários do monitoramento.
Investigação	Geralmente <i>ex-post</i> , para descobrir a profundidade e extensão de ilegalidades levantadas anteriormente, busca imputar responsabilidade	Condição para que o acordo seja celebrado é que parte da investigação é compartilhada com os agentes privados que trazem evidências da extensão e profundidade dos atos ilícitos que autoridades não tinham antes. Dependendo da conformação do acordo, investigação continua mesmo após sanção e novos fatos são passíveis de inclusão no mesmo acordo.
Sanção	Punição a partir da reunião de informações consideradas adequadas e suficientes	Negociada simultaneamente em troca de informação para investigação (e não só como resultado da investigação). Poder Judiciário é potencialmente deslocado de seu papel de estipular a sanção.

Elaborado pela autora, com base na bibliografia

Como antecipado, o trabalho argumenta que acordos de leniência são, na verdade, uma nova arena na qual o arranjo institucional de combate à corrupção opera. As categorias desenhadas em estudos anteriores são muito amplas para darem conta de suas especificidades.

Para uma agenda de pesquisa no qual o tema da ‘impunidade’ é tão relevante,<sup>289</sup> acessar a eficácia de acordos de leniência é desafiadora. Ela só pode ser feita se contrastada com as

<sup>289</sup> MACHADO, Maíra, Crime e/ou Improbidade?, cit., p. 361.

funções que ele deve desempenhar. É preciso, então, construir parâmetros específicos a sua análise, desempacotar, especialmente, a segunda ponta da pergunta “quem faz o que”. Especificar suas funções não é esmero, mas forma de avaliar a adequação do instrumento em contexto em que há discricionariedade.

Como se verá nos próximos capítulos, embora a Lei estipule que sua função é a obtenção de informações úteis a investigações de outros envolvidos em atos de corrupção em troca de redução de multas, os acordos de leniência são utilizados também para outras duas funções: reparar o dano causado e alterar o comportamento para o futuro.

Aposta-se que estas categorias – obter informação, reparar o dano e alterar condutas - são capazes de sustentar a análise das interações da rede de *accountability* que se desenvolvem na implementação do instrumento. Ao final da tese, a discussão sobre arranjo institucional de combate à corrupção é retomada para contrastá-las com escolhas como multiplicidade ou coordenação.

Cabe uma ressalva final. Ainda que acordos de leniência promovam arenas distintas nas quais as relações entre instituições de *accountability* se desenvolvem, é inegável que o uso tecnicamente capaz e legítimo do instrumento depende dos outros processos de monitoramento, investigação e punição feitos na política de combate à corrupção. A capacidade de monitoramento, investigação e sanção das autoridades criam elementos de dissuasão da prática que impactam a negociação de acordos de leniência. Por um lado, se não há histórico suficientemente robusto de obtenção de provas, punições adequadas e ressarcimento de danos efetivo sem acordos de leniência, a posição das autoridades na negociação é alterada. A escolha entre fazer ou não fazer o acordo é muito mais frágil. Por outro lado, investigações e punições também alteram os incentivos pontuais à pessoa jurídica celebrar ou não tais acordos. Se elas acreditam que estarão em posição mais desfavorável senão fizerem o acordo, terão maior disposição à negociação.



## A CONSTRUÇÃO DAS REGRAS DO JOGO

A Lei 12.846/2013 foi promulgada como resposta às manifestações ocorridas em diversas cidades brasileiras em junho de 2013, uma das maiores desde a redemocratização do Brasil. Iniciadas por protestos contra o aumento do transporte, em menos de um mês, as manifestações tinham pautas e sentidos pulverizados: direito à cidade, direito de protestar livre de repressão indevida da polícia militar, demanda por serviços de qualidade e, por fim, combate à corrupção.<sup>290</sup> Dentre as tentativas de respostas às demandas da população, tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Congresso, foram aprovadas, em tempo recorde, uma série de medidas de combate à corrupção, incluindo a Lei de Organizações Criminosas no âmbito penal e a Lei Anticorrupção.<sup>291</sup>

Ela é fruto de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo alguns anos antes e, além do contexto nacional, é uma resposta do Brasil a compromissos internacionais, especificamente à pressão exercida por mecanismos de revisão sistemática do sistema combate à corrupção do país. Este capítulo se inicia mencionando quais seriam estes compromissos internacionais em relação à responsabilização de pessoas jurídicas pelo ato de corrupção e a possibilidade de cooperação com autoridades. Também descreve a mudança na interpretação e avaliação do arcabouço jurídico do Brasil pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno da Convenção

---

<sup>290</sup> MELO, Cristina Teixeira Vieira de *et al*, E a corrupção coube em 20 centavos, **Galáxia (São Paulo)**, n. 39, p. 23–38, 2018. Para Avritzer, o que se iniciou como pluralização das manifestações tornou-se polarização, cada vez mais centrada na crítica do então governo da Presidente Dilma Rousseff e na identificação entre seu governo e problemas de corrupção. Quando trata das lições das jornadas de junho, ele afirma: “(...) a corrupção é vista sob a ótica de uma agenda despolitizada que nega a relação entre corrupção e organização do sistema político e a atribui ao governo petista.” AVRITZER, **Leonardo, Impasses da democracia no Brasil, cit.** Porém, seria possível debater se este diagnóstico é reflexo das manifestações daquele ano ou se, olhando o que aconteceu nos anos seguintes no país, é uma releitura, uma nova atribuição de significado para manifestações que, naquele momento, eram abertas e continham pautas e agendas multifacetadas. Esse debate não precisa ser resolvido para os fins da pesquisa.

<sup>291</sup> Alguns autores afirmam que a aprovação destas medidas seriam, metaforicamente, cavalos de Tróia. O Congresso imaginava que boa parte dos instrumentos seria utilizado para o combate ao tráfico de drogas e o crime organizado e eles se revelaram ferramentas úteis de combate à corrupção, inclusive contra agentes políticos. RIBEIRO, Fernando, *cit.* Não me parece adequado desconsiderar a capacidade da pressão popular de produzir resultado sobre o Congresso. Concordo que os efeitos podem não ter sido completamente dimensionados na tramitação apressada de alguns projetos, mas não acho que houve um erro quanto ao objeto ou o papel que estas legislações desempenhariam.



da OCDE. Esta pequena passagem importa para desnaturalizar as regras criadas como o único arranjo possível para cumprir as obrigações internacionais assumidas ou responder à pressão da rua. Mostra que havia alternativas à criação de um novo subsistema de responsabilização da pessoa jurídica.<sup>292</sup> Depois, passa-se à descrição mais pormenorizada das regras que compõem a responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção: em especial a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e a Lei Anticorrupção. Passa-se também pelas previsões de acordos de leniência.

O capítulo não pretende fazer descrição exaustiva das normas ou de sua operacionalização. Ele tem como objetivo mostrar que as regras são o ponto de partida para a construção de funções distintas aos acordos de leniência – prover informações para alavancar investigações, reparar danos e alterar a conduta das empresas. Elas também conformam a atuação dos agentes e servem de recursos para justificar suas ações, como se verá nos capítulos 4 e 5.

## 1. Reforma anticorrupção e compromissos internacionais

No combate à corrupção, os compromissos internacionais assumidos pelos países vêm desempenhando papel de modelar as reformas internas de combate à corrupção.<sup>293</sup> Isso não significa que a implementação dessas reformas está pré-determinada ou que produzirá resultados esperados, o que depende, por sua vez, das prioridades políticas, das capacidades estatais e das instituições que existem em certo lugar. Mesmo com essa ressalva, importa entender quais são estes modelos internacionais e como eles se projetam em reformas domésticas, em específico, para responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção.

Desde a década de 1990, o Brasil é parte de convenções de combate à corrupção. O país já era signatário da Convenção Interamericana contra a Corrupção de 29 de março de 1996, mas são as próximas convenções ratificadas que passam a exigir mudanças nos sistemas legais

---

<sup>292</sup> Subsistema aqui é utilizado para se referir a um conjunto novo de condutas, sanções, com outras autoridades responsáveis.

<sup>293</sup> ROSE, Cecily, **International anti-corruption norms: their creation and influence on domestic legal systems**, 1. ed. Oxford: Oxford Univ. Press, 2015. Um exemplo dado pela autora é o UK Bribery Act que é resultado da pressão sobretudo da OCDE. Por exemplo, para analisar programas de integridade, a autora argumenta que a lei incorporou em larga medida o modelo (recomendação) da própria OCDE.

dos países signatários para incluir a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção cometidos em seu benefício.

Em 2000, é promulgada a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo, por meio da qual o país se compromete a instituir a responsabilidade penal, civil e criminal de pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção e lavagem de dinheiro.<sup>294</sup> O art. 26 da Convenção de Palermo dispõe sobre medidas para encorajar pessoas que participaram de grupos criminosos a cooperar com as autoridades, principalmente, para fornecimento de informações úteis à investigação. A função primordial da colaboração é, portanto, o levantamento de informações.

Pouco tempo depois, em 2003, é assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também chamada de Convenção de Mérida.<sup>295</sup> Esse instrumento possui grande abrangência de temas e obrigações relacionadas ao combate à corrupção, passando por itens de responsabilidade criminal, mas também por participação social. Por exemplo, em relação ao setor privado, seu art. 12 contém previsões sobre controle contábil, mecanismos de integridade e compliance, medidas de transparência dos beneficiários finais e prevenção de conflitos de interesse. Também prevê a responsabilização de pessoa jurídica por atos de corrupção e lavagem de dinheiro.<sup>296</sup>

---

<sup>294</sup> Promulgada pelo Decreto nº 5.015/2004. O art. 10º estipula: “Artigo 10 1. Cada Estado Parte adotará as medidas necessárias, em conformidade com o seu ordenamento jurídico, para responsabilizar pessoas jurídicas que participem em infrações graves envolvendo um grupo criminoso organizado e que cometam as infrações enunciadas nos artigos 5, 6, 8 e 23 da presente Convenção. 2. No respeito pelo ordenamento jurídico do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser penal, civil ou administrativa. 3. A responsabilidade das pessoas jurídicas não obstará à responsabilidade penal das pessoas físicas que tenham cometido as infrações. 4. Cada Estado Parte diligenciará, em especial, no sentido de que as pessoas jurídicas consideradas responsáveis em conformidade com o presente Artigo sejam objeto de sanções eficazes, proporcionais e acautelatórias, de natureza penal e não penal, incluindo sanções pecuniárias.”

<sup>295</sup> Promulgada por meio do Decreto n. 5.687 de 31 de janeiro de 2006.

<sup>296</sup> Conforme o art. 26 da Convenção “1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. 2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa. 3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos. 4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não-penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo.”

A Convenção de Mérida prevê a adoção de medidas voltadas para que as pessoas que participaram de ilícitos cooperem com a autoridade, com a finalidade de fornecer informações às investigações e para recuperar ativos produtos do delito. Aventa também a possibilidade de cada país signatário prever a mitigação da pena ou a imunidade penal para pessoa acusada que preste colaboração substancial à investigação.<sup>297</sup> A Convenção já sinaliza que a cooperação pode se desdobrar em várias funções: fornecimento de informação e recuperar ativos.<sup>298</sup>

Talvez a mais influente nas reformas internas dos países seja a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), assinada em 17 de dezembro de 1999. Como tratado na introdução, a convenção foi resultado, em parte, dos esforços dos EUA para submeter empresas de outros países exportadores às mesmas obrigações que suas empresas estavam pelo FCPA, mas seu alcance se expandiu e hoje inclui países como o Brasil.

A Convenção da OCDE cria uma obrigação específica aos Estados signatários: responsabilizar pessoas pelo oferecimento, promessa ou concessão de vantagem indevida, pecuniária ou de qualquer outra natureza, a funcionário público estrangeiro que, direta ou indiretamente, no desempenho de suas funções públicas, realize ou dificulte transações na condução de negócios internacionais.<sup>299</sup> Ela trata especialmente de pessoas jurídicas.

Ao contrário dos demais instrumentos internacionais, o foco da Convenção da OCDE é exclusivo no ato de oferecimento de vantagens a um conjunto muito particular de agentes

---

<sup>297</sup>O artigo prevê três hipóteses de cooperação com as autoridades dentro do território de um país: “1. Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto. 2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de prever, em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. 3. Cada Estado parte considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a concessão de imunidade judicial a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.”

<sup>298</sup> A recuperação de ativos engloba confiscar produtos do crime, descontar o lucro obtido ilícitamente ou ressarcir o dano por meio de ações civis. OECD (Org.), **Identification and quantification of the proceeds of bribery: a joint OECD-StAR analysis**, Rev. ed. Paris: OECD, 2012.

<sup>299</sup> Conforme os artigos 1 a 3 da Convenção da OCDE.

públicos: funcionários públicos estrangeiros. Pouco diz sobre aquele que recebe as vantagens ou sobre atos de corrupção exclusivamente internos. Ligadas ao suborno de funcionários estrangeiros, há disposições sobre lavagem de dinheiro, adequação de sistemas de contabilidade, além de formas de cooperação em assistência jurídica recíproca e extradição. Ainda que traga outras previsões, o foco em suborno de funcionário estrangeiro permite à Convenção a dispor com razoável precisão o que é vantagem indevida, quem é funcionário estrangeiro e quais medidas os países signatários devem tomar.<sup>300</sup> Algumas recomendações feitas pela OCDE complementam a Convenção. As diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais e o Guia de Boas Práticas em Controles Internos, Ética e *Compliance* sugerem a adoção de controles internos para evitar e detectar suborno.<sup>301</sup>

Talvez as definições mais restritas do que os países se obrigam a implementar possam facilitar, em geral, o sentido de reformas. No entanto, o principal vetor de pressão da OCDE são os mecanismos de avaliação pelos pares dos sistemas jurídicos dos países, por meio do Grupo de Trabalho sobre Suborno. O processo de avaliação da Convenção é dividido em quatro etapas. Em cada uma delas é apresentado um relatório com descrições da implementação pelo país signatário, seguido de recomendações da OCDE para seu aperfeiçoamento.<sup>302</sup>

---

<sup>300</sup> ROSE, Cecily, *International anti-corruption norms*, cit., p. 60. Funcionário estrangeiro é definido no art. 1 e as sanções a serem adotadas são definidas no artigo 3 da Convenção.

<sup>301</sup> Denominados respectivamente OECD Guidelines for Multinational Enterprises and OECD Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance, este último adotado em 18 de fevereiro de 2010 como parte da Recomendação do Conselho para continuar o combate de suborno de funcionário público estrangeiro em transações internacionais de 26 de novembro de 2009. As recomendações também alteraram alguns entendimentos em relação à proibição de pagamentos de facilitação e dedução tributária de valores de corrupção. Para os principais documentos sobre anticorrupção da OCDE ver <http://www.oecd.org/corruption/keyoecdanti-corruptiondocuments.htm>. Último acesso em 5 de abril de 2019,

<sup>302</sup> Na primeira etapa, é avaliada a legislação dos Estados Partes em relação à sua adequação a Convenção. Na segunda, é avaliada a estrutura do país para aplicar as leis em vigor, bem como seus avanços e dificuldades em relação às recomendações da primeira etapa. Na terceira etapa, a partir de casos concretos de aplicação da lei, são avaliados os avanços em relação a segunda etapa, bem como novas questões decorrentes de mudanças legislativas ou institucionais. Na quarta fase, são avaliadas questões pendentes e são feitas análises pontuais para aperfeiçoamento do sistema. O processo de avaliação é realizado por meio de respostas a dois questionários enviados por avaliadores: um questionário padrão e outro específico ao país. Em seguida, os avaliadores visitam os países monitorados para verificar pessoalmente as respostas e a efetividade das instituições do país. São feitas reuniões com autoridades, além de representantes da sociedade civil e da iniciativa privada. Mais informações em <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinessstransactions.htm>. Último acesso em 6 de abril de 2019.

Caberia a pergunta se, à época da avaliação, o ordenamento jurídico brasileiro se encontrava equipado para lidar com as obrigações assumidas. De fato, não havia (e não há) responsabilidade criminal para pessoas jurídicas no Brasil, exceto para condutas lesivas ao meio ambiente.<sup>303</sup> Ainda assim, naquele momento, já havia um arcabouço de responsabilização administrativa e cível de pessoas jurídicas, mesmo que imperfeito.

Para licitações e contratos públicos, a Lei de Licitações prevê a aplicação de multas, suspensão temporária ou impedimento de contratar com a Administração para empresas que tenham praticado atos ilícitos com o objetivo de frustrar os objetivos de licitação pública.<sup>304</sup> A Lei 6.835/1976, alterada pela Lei 10.303/2001, que regula o mercado de capitais no Brasil, atribuía à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) a ampla possibilidade de examinar atos ilegais ou práticas não equitativas de companhias abertas e emissoras de valores mobiliários com aplicação de multas e obrigações de fazer.<sup>305</sup> Já havia a previsão de responsabilização de pessoas por ilícitos anticompetitivos, na redação da primeira geração da Lei Antitruste (Lei 8.884/1994), que incluía atos para “limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência”.<sup>306</sup> Além deles, o mais importante conjunto de mecanismos de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção existente até então era aquele previsto na Lei 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa.<sup>307</sup>

A existência de um arcabouço de responsabilização de pessoas jurídicas, composto pela Lei de Licitações, a Lei Antitruste, a Lei do mercado de capitais e a Lei de Improbidade Administrativa, dentre outras, foi reconhecida pela primeira avaliação feita pela OCDE no Brasil:

---

<sup>303</sup> Conforme a Constituição Federal, Art. 225, § 3.

<sup>304</sup> Conforme art. 87 e 88 da Lei de Licitações. Há também penalidades previstas na Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e na Lei nº 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC), aprovada posteriormente.

<sup>305</sup> Conforme art. 9º e 10 da Lei 6835/1976. Em novembro de 2017 foi promulgada a Lei 13.506/2017, diante do diagnóstico que as penalidades aplicadas pela CVM eram muito limitadas. As penas previstas na lei passaram a poder ser cumuladas e tiveram seus limites aumentados. Foram também instituídas penas restritivas de direitos, como a proibição de contratar com instituições financeiras oficiais ou licitações públicas. A Lei também inaugurou a possibilidade de uma espécie de acordo de leniência com a CVM e BACEN, os chamados Acordos Administrativos em Processo de Revisão.

<sup>306</sup> Antigo Art. 20 da Lei Antitruste. A Lei foi substituída pela Lei 12.529/2011 que consolidou e enrobusteceu o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. O antigo art. 20 encontra correspondência no Art. 36.

<sup>307</sup> Discutida no próximo item.

“A cobertura dada pelas formas de responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas aplicáveis a atos de suborno transnacional que atualmente existe no Brasil aparenta, no todo, ser suficiente para satisfazer os critérios dos Artigos 2 e 3 da Convenção, se os remédios disponíveis forem de fato aplicados em casos de suborno transnacional. Permanece a questão se as penalidades disponíveis promovem sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas, a ser avaliadas conforme sua aplicação.”<sup>308</sup>

A primeira avaliação da OCDE, então, considerava que o problema do Brasil se encontra na aplicação das sanções, especificamente em casos de suborno transnacional, mas não na falta de cobertura legal. No entanto, a segunda avaliação da OCDE mudou de tom. Passa-se a questionar a ausência de previsão específica para responsabilização de pessoas jurídicas para suborno transnacional,<sup>309</sup> explicitamente discordando da primeira avaliação feita pelo organismo. A avaliação considera que o país possui “lacuna séria na lei que precisa ser urgentemente tratada”, ainda que “recebam bem a notícia de que um projeto de lei será apresentado no Congresso prevendo a responsabilidade de pessoas jurídicas em atos de corrupção”.<sup>310</sup>

A avaliação da OCDE parece indicar que existiriam ao menos dois caminhos para cumprimento das obrigações assumidas pelo país. O primeiro seria focar na implementação das leis existentes, eventualmente, reformá-los para aperfeiçoar seu alcance. Poderiam ser criadas novas regras para suborno transnacional, inserções pontuais no conjunto normativo que já

---

<sup>308</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, **Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation - Brazil: Phase 1**, Paris: OECD, 2004, p. 12.

<sup>309</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, **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, p. 50.

<sup>310</sup> “Até Dezembro de 2007, o Brasil não havia tomado os passos necessários para estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por suborno transnacional, de acordo com seus princípios legais. Dessa forma, os examinadores concluíram que o atual regime legal para a responsabilização de pessoa jurídica sob a lei brasileira é inconsistente com o Artigo 2 da Convenção. Os examinadores vêem esta situação como uma falha séria no arcabouço legal que precisa ser urgentemente remediada. Em relação a sanções, e sob a atual legislação, os examinadores consideram que o suborno de funcionário estrangeiro por pessoa jurídica não é punível no Brasil de forma efetiva, proporcional e dissuasiva, como requerido pelo Artigo 3 da Convenção principalmente pelas considerações já feitas sobre o regime de responsabilização da pessoa jurídica. Contudo, os examinadores receberam informações que o tópico da responsabilidade de pessoas jurídicas foi formalmente incluída na estratégia brasileira de combate à corrupção (ENCCLA) para 2008 e ainda foram informados que Projeto de Lei será apresentado perante o Congresso para estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas em casos de corrupção. Os examinadores recomendam que o Brasil garanta que a responsabilidade de pessoas jurídicas por suborno de funcionário estrangeiro seja coberta pelo Projeto de Lei (ou qualquer outra lei relevante que entrem vigor na sequência), e que sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas sejam providenciadas. Eles pedem que as autoridades brasileiras adotem a nova legislação o mais rápido possível.” Ibid, p.54. A terceira avaliação da OCDE foi feita em 2014, com adendo em 2017, ou seja, ambas após a promulgação da Lei Anticorrupção.

continha autoridades responsáveis e instrumentos de sanção. O terceiro seria formular um novo conjunto de tipificações, sanções, autoridades encarregadas e de lógicas de responsabilização, um novo subsistema dentro do tema de responsabilização da pessoa jurídica. Optou-se por este terceiro caminho.

O Poder Executivo, ao encaminhar o projeto da lei anticorrupção ao Congresso Nacional em 2010, considera a existência das demais leis que contribuem com alguns aspectos para responsabilização a pessoas jurídicas por atos de corrupção, mas, assim como o segundo parecer da OCDE, entende que elas são insuficientes. Na mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei, a carta assinada pela CGU, MJ e AGU corrobora a visão apresentada pela segunda avaliação da OCDE. Afirma-se que o projeto:

“[t]em por objetivo suprir uma lacuna no sistema jurídico pátrio no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, em especial, por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos (...) as lacunas aqui referidas são as pertinentes à ausência de meios específicos para atingir o patrimônio de pessoas jurídicas e obter efetivo ressarcimento dos prejuízos causados por atos que beneficiam ou interessam, direta ou indiretamente, a pessoa jurídica. Mostra-se também necessário ampliar as condutas puníveis, inclusive para atender aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção”.

A opção do Brasil foi considerar que as lacunas seriam tão profundas que justificariam um novo subsistema de responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção. Essa escolha, sem dúvida, é feita pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, respondendo a um momento específico da política brasileira e conteúdo das convenções internacionais, em especial pela avaliação da OCDE.

Para alguns entrevistados, o desenho institucional da Lei Anticorrupção é resultado de um processo legislativo acelerado sem reflexão mais detida sobre seu impacto. Um dos entrevistados comenta a falta de discussão sistêmica sobre os impactos da Lei naquele momento.<sup>311</sup>

Fizeram uma lei para atender um compromisso internacional. Inventaram uma sanção que não existia. Inventaram um acordo em uma sanção que não

---

<sup>311</sup> ARAUJO, Marcio S., *Entrevista*, São Paulo, 11 set. 2018. MP3.

existia. Ninguém pensou sistemicamente naquele momento. Era uma visão ‘temos que fazer uma lei de responsabilidade para empresa, então faz aí’.

Outro concorda que foi um processo legislativo sem discussão:<sup>312</sup>

Eu tomei conhecimento de uma forma mais consciente dessa lei em 2013, quando ela estava em discussão ainda no Congresso Nacional (...) e oportunidade em que presenciei a falta de discussão no Congresso Nacional. Não só na Câmara, como no Senado, onde não houve qualquer discussão.

Por fim, mais um corrobora à visão de que faltou debate, apontando o patrocínio da CGU como decisivo à aprovação da Lei:<sup>313</sup>

“Uma desvantagem [*da Lei Anticorrupção*] foi o processo legislativo que ela teve. O processo pelo qual ela passou. Foi um processo abreviado, porque aparentemente foram três anos, mas ela é uma lei levada pelo Executivo, no caso a CGU que é a madrinha da lei, para cumprir os tratados, mas também a carreira viu uma possibilidade de (...) alavancar mais uma tarefa e havia, pelo menos dos meus contatos parcos com os servidores da CGU, havia uma certa auto compreensão que a controladoria era a agência anticorrupção ou poderia ser a agência anticorrupção [*brasileira*]. Mas foi uma tramitação que não promoveu um debate mais técnico, apurado, e aí ela foi aprovada naquela onda de dar uma satisfação à sociedade de 2013. Então o primeiro vício é um vício de origem, no sentido da falta do debate que atinge muitas das leis.”

Seja por escolhas ou decisões apressadas, o novo subsistema de combate à corrupção possui pontos de sobreposição com as leis anteriores. As aproximações entre a nova Lei Anticorrupção e leis como a de Improbidade Administrativa ou de Defesa da Concorrência são pouco detalhadas pela legislação. Ainda assim, esse emaranhado será fundamental para o desenvolvimento dos acordos de leniência voltados ao combate à corrupção no Brasil. Mais especificamente, é a partir da análise desse emaranhado de normas e não apenas da Lei Anticorrupção que entendemos como é possível a atribuição de diversas funções aos acordos de leniência. Por isso, passa-se a narrar o arcabouço jurídico prévio à Lei Anticorrupção, especificamente, o principal conjunto de responsabilização existente até então: a Lei de Improbidade Administrativa.

---

<sup>312</sup> DIAS FILHO, Nivaldo, **Entrevista**, Curitiba, via Skype, 5 dez. 2018. MP3.

<sup>313</sup> DOBROWOLSKI, Samantha, **Entrevista**, São Paulo, 25 set. 2018. MP3.



## 2. A Lei de Improbidade Administrativa

Não havia um vácuo completo de disposições sobre formas de responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção antes da Lei 12.846/2013. Algumas foram comentadas anteriormente, mas o principal sistema existente, sem dúvidas, era a Lei de Improbidade Administrativa.<sup>314</sup>

Ela direciona-se a agentes públicos<sup>315</sup> que cometam atos de improbidade administrativa contra a administração pública<sup>316</sup>, responsabilizando-os por meio de processo administrativo e judicial. Os destinatários da lei são pessoas físicas, subjetivamente responsáveis pela prática de atos como aqueles que levam ao enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário, decorrem da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário ou que atentam contra os princípios da Administração Pública.<sup>317</sup>

A Lei tipifica atos que, comumente, estão associados à corrupção, além outros associados a boa gestão pública que não se confundem com corrupção. O Art. 9º descreve casos de enriquecimento ilícito, geralmente como troca por alguma vantagem concedida a terceiro. O Art. 10 trata da lesão ao patrimônio público, por ação ou omissão, não apenas em decorrência de desvios e apropriações, mas também por negligência ou inobservância de requisitos formais. O Art. 11 reprime condutas que lesam os princípios gerais da Administração Pública, como desvio de competência, deixar de praticar ato de ofício, negar publicidade, descumprir deveres de

---

<sup>314</sup> A improbidade administrativa está prevista no art. 37 §4º da Constituição Federal: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

<sup>315</sup> Definido pelo Art. 2º como, servidor ou não, “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”

<sup>316</sup> A administração pública é amplamente considerada, segundo o Art. 1º: “Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.”

<sup>317</sup> Cf. os Arts. 9 a 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

fiscalização. As sanções, descritas no Art. 12, possuem natureza civil e são autônomas em relação à responsabilização na esfera penal.

Ainda que direcionado a agentes públicos, a Lei de Improbidade Administrativa permite a responsabilização de particulares, se induzirem ou concorrerem à comissão ou omissão de ato ímprobo ou dele se beneficiarem.<sup>318</sup> A responsabilização da pessoa jurídica na Lei de Improbidade Administrativa é uma construção jurisprudencial.<sup>319</sup> Elas podem figurar no polo passivo de ação judicial, mesmo sem seus sócios, como beneficiária de ato de improbidade cometido. No entanto, ainda que particulares sejam contemplados na apuração de atos de improbidade, não é possível responsabilizá-los isoladamente, sem a identificação e responsabilização de agente público, ressalvados casos de recomposição do dano causado ao erário.<sup>320</sup> Decorrencia lógica desta previsão é que a efetiva aplicação de penalidades a pessoas jurídicas só pode ocorrer quando subjetivamente comprovado o ato de improbidade do agente público.

As penas aplicáveis a agentes públicos e particulares da LIA consideram a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido.<sup>321</sup> Para ambos podem ser aplicáveis a perda de bens, pagamento de multa em multiplicador do valor do acréscimo patrimonial (a depender do ato cometido). Há outras penas que são aplicáveis somente a pessoas físicas, como a perda de função pública ou suspensão dos direitos políticos. Ainda, há conjunto de sanções que parecem ser de especial relevância para pessoas jurídicas: a proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

---

<sup>318</sup> Art. 3º da LIA: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

<sup>319</sup> Ver julgados como: “Ainda que em tese, não existe óbice para admitir a pessoa jurídica como sujeito ativo de improbidade administrativa - muito embora, pareça que, pela teoria do órgão, sempre caiba a responsabilidade direta a um agente público, pessoa física, tal como tradicionalmente acontece na seara penal, porque só a pessoa física seria capaz de emprestar subjetividade à conduta reputada ímproba (subjetividade esta exigida para toda a tipologia da Lei n. 8.429/92). Mais comum, entretanto, que a pessoa jurídica figure como beneficiária do ato, o que também lhe garante legitimidade passiva ad causam” RESP 886.655/DF, Rel. Min. Mauro Campbell, Segunda Turma, DJE 08.10.10. Ou ainda STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 1038762 RJ 2008/0053158-2 (STJ)

<sup>320</sup> Por exemplo, conforme julgamento do STJ: “os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública comum para obter o ressarcimento do Erário ” REsp 896.044/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/9/2010, DJe 19/4/2011.

<sup>321</sup> Disciplinadas no Art. 12 da LIA

Em todos os casos é ressaltada a obrigação de ressarcimento integral do dano caso exista lesão ao patrimônio público por ato de agente público ou terceiro.<sup>322</sup> Como se verá nos próximos capítulos, o ressarcimento integral do dano é uma regra do sistema brasileiro de combate à corrupção que gera sua dose de controvérsia na construção de acordos de leniência. Na LIA, além de serem devidos em sua integralidade, se os danos decorrem de ato doloso, eles são também imprescritíveis, conforme interpretação recente dada pelo STF, a partir de interpretação do §5º do Art. 37 da Constituição Federal.<sup>323</sup>

A LIA proíbe expressamente no âmbito judicial “transação, acordo ou conciliação” nas ações por seus legitimados, Ministério Público ou pessoa jurídica interessada.<sup>324</sup> Dado que atos de corrupção em benefício de pessoas jurídicas podem se encaixar na LIA e na Lei Anticorrupção, a vedação do Art. 17 da LIA representa um problema importante. Para Aras, os acordos de leniência ao combate à corrupção se sustentam em uma base jurídica ampla e diversificada que inclui a LIA, mesmo com sua vedação.<sup>325</sup> Ele considera que seria contrassenso permitir a transação em âmbito administrativo (via Lei Anticorrupção) mas não cível (via LIA). Argumenta-se, também, que é necessário compatibilizar da LIA com o art. 36 da Lei 13.140/2015 (Lei de Mediação) que prevê a resolução extrajudicial de conflitos em ação de improbidade administrativa.<sup>326</sup>

A eficácia da LIA é um tema que enseja alguma controvérsia. Arantes aponta que os casos trazidos enfrentam problemas de morosidade, uso de recursos protelatórios ou contestações quanto a legalidade dos procedimentos ou os legitimados.<sup>327</sup> Em São Paulo, das

---

<sup>322</sup> Conforme o Art. 5 da LIA.

<sup>323</sup> “Art. 37 § 5º da Constituição Federal prevê “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Foi aprovada a seguinte tese para fins de repercussão geral: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário n. 852.475, Ministro Relator Edson Fachin, em 8 de agosto de 2018.

<sup>324</sup> O Art. 17: “A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. (...) § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.”

<sup>325</sup> ARAS, Vladimir, cit., p. 217.

<sup>326</sup> Art. 37, § 4º “Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.”

<sup>327</sup> ARANTES, Rogério, *The Federal Police and the Ministério Público*, cit., p. 198–199.

572 ações apresentadas pelo MP desde 1992 até 2011, apenas 10 foram julgadas.<sup>328</sup> A pouca efetividade da LIA teriam levado o MP a privilegiar investigações e ações criminais, em conjunto com a Polícia Federal, com instrumentos de investigação sofisticados e custos reputacionais imediatos aos agentes políticos investigados.<sup>329</sup>

Olhando o universo de ações de improbidade administrativas julgadas no Brasil entre 2005-2010, Costa e Silva chegaram a conclusões distintas. O índice de procedência dos tribunais nacional é de 48,9% e, se somadas às demandas julgadas parcialmente procedente, o percentual de êxito chega a 63,8%.<sup>330</sup> Isto é, ainda que existam problemas estruturais e procedimentais, na maior parte dos casos apresentados com base na LIA, os pedidos do MP e colegitimados são atendidos. Dentre os gargalos estruturais na LIA, os autores apontam: a possibilidade de expansão dos legitimados à propositura de ação de improbidade (como associações e pessoas físicas), a falta de previsão de mecanismos de incentivo ao ente particular para denunciar condutas ilícitas (*whistleblowers*) e a falta de previsão de mecanismos de autocomposição (como acordos de leniência).<sup>331</sup>

Considerando seus avanços e falhas, é possível ver que a LIA ocupa papel central na responsabilização administrativa e civil por atos de corrupção, ainda que tenha rol de condutas reprováveis mais amplo do que atos de corrupção. A LIA se distingue da Lei Anticorrupção por estar primordialmente voltada ao agente público e pressupor sua responsabilização subjetiva, mas podendo atingir a pessoa jurídica. Ela ressalva também o dever de ressarcimento integral, recentemente considerado imprescritível no caso de atos dolosos. Por fim, proíbe transações sobre condutas que sejam caracterizadas como atos de improbidade administrativa. Estes pontos serão importantes para entender como os acordos de leniência previstos na Lei Anticorrupção foram estruturados abarcando alguns aspectos da LIA.

---

<sup>328</sup> A fonte não específica se está tratando de ações que tramitam perante o TRF ou perante as Varas Federais ou quais os tipos recursais incluídos nesta amostragem. *Ibid.*, p. 199.

<sup>329</sup> *Ibid.* Nas palavras de Arantes “O aumento do número de operações policiais combatendo corrupção política e organizações criminosas nos últimos anos – com a participação de procuradores e apoiada por juízes – é, em muitas formas, um ajuste estratégico aos resultados insatisfatórios dos processos de improbidade administrativa.”

<sup>330</sup> Mesmo olhando para o universo de TRFs, estes números são de 40,9% pela procedência e 59,8% contabilizando a procedência parcial. 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, p. 100. Não foi encontrada pesquisa que atualizasse estes dados.

<sup>331</sup> *Ibid.*, p. 179–182.

### 3. Os dispositivos da Lei Anticorrupção e do Decreto 8.420/2015

A descrição da Lei Anticorrupção (LAC) e as regras dos acordos de leniência permite entender melhor seus objetivos e instrumentos. Sua maior inovação é atribuir responsabilidade objetiva a pessoas jurídicas pelos atos tipificados, de forma independente da responsabilização das pessoas físicas. Como explica Mario Engler Pinto, a lei separa os pressupostos jurídicos para responsabilização de pessoas físicas e jurídicas, sem que isso represente a total separação de seus pressupostos fáticos.<sup>332</sup> Tal junção fática e separação jurídica entre responsabilização entre pessoa física e pessoa jurídica de responsabilização serão importantes para entender, mais adiante, como serão celebrados os acordos de leniência, com extensão de efeitos a pessoas físicas.

As ofensas apresentadas no artigo 5º cobrem cinco tipos de conduta.<sup>333</sup> O primeiro inciso do Art. 5º trata de ato de corrupção propriamente dito: é ato lesivo à administração pública

---

<sup>332</sup> PINTO JUNIOR, Mario Engler, A responsabilidade da pessoa jurídica por atos de corrupção e a lógica do acordo de leniência. Pieth e Ivory identificam três modelos para responsabilização de pessoas jurídicas: (i) atribuição ao coletivo das infrações cometidas por empregados ou agentes, (ii) identificando o coletivo com aqueles que estão em decisões de comando e (iii) considerando a empresa como capaz de ser um ator moral (e criminal) por meio do conjunto agregados de comportamentos individuais ou uma avaliação das deficiências em sua cultura corporativa e organizacional. PIETH, Mark; IVORY, Radha (Orgs.), **Corporate criminal liability: emergence, convergence, and risk**, Dordrecht ; New York: Springer, 2011, p. 13.

<sup>333</sup> Assim dispõe o Art. 5º da LAC: “Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1o, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

prometer, oferecer ou dar vantagem indevida a agente público. O segundo tipifica o financiamento, sob qualquer forma, de atos ilícitos previsto na lei anticorrupção. O terceiro trata de atos de ocultação de bens, por meio da interposição de pessoa física ou jurídica, para esconder ou dissimular interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados. O quarto traz lista de atos ilícitos relacionados a licitações e contratos públicos, como a fraude à licitação pública ou de contrato administrativo, a perturbação de procedimentos licitatórios ou de licitantes, ou para a realização de modificações posteriores do contrato para obter vantagem ou benefício indevido. No mesmo inciso também é tipificado como ato lesivo manipular ou fraudar equilíbrio econômico e financeiro de contrato público. Talvez a previsão mais ampla de todas esteja descrita no inciso V que prevê como ato punível dificultar a atividade de investigação ou fiscalização de órgãos ou intervir em sua atuação.

A leitura da Lei Anticorrupção demonstra que o Brasil optou por imputar responsabilidade a pessoas jurídicas também por atos que podem estar associados a corrupção de agente público, como financiamento de atividades ilegais ou ocultação de bens. Há dúvidas se os atos estipulados na lei podem ser considerados mais amplos do que o exigido pelas convenções internacionais.

Alguns tipos da Lei Anticorrupção se assemelham a outras previsões que já estavam positivadas nas leis existentes. Por exemplo, “frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público” pode guardar relação próxima com a previsão da atual Lei Antitruste que prevê como infração “acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública” (art. 36, § 3º, I). Ou, também, a Lei de Licitações que prevê a aplicação de multa e proibição de contratar àquele que “tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação” (art. 88). Ou, ainda, a previsão da Lei de Improbidade Administrativa “frustrar a licitude de processo licitatório (...)” (art. 10, VIII). Todas essas

---

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública; V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.”

também se combinam com a previsão da Lei Orgânica do TCU: “à ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador” (Art. 46).

<sup>334</sup> A amplitude dos atos da Lei Anticorrupção cria sobreposições com as autoridades colegitimadas nessas outras leis – que, aliás, já se encontravam de alguma forma sobrepostas. Gera também a pergunta se há proteção de bens jurídicos distintos que previnam a ocorrência de dupla punição sobre os mesmos fatos.

A Lei estipula sanções aplicáveis no âmbito administrativo e judicial.<sup>335</sup> No âmbito administrativo, ela prevê a imposição de multa cujo valor será calculado em percentual entre 0,1 e 20% do faturamento bruto da pessoa jurídica,<sup>336</sup> o qual não pode ser inferior à vantagem aferida, quando for possível estimá-la. A lei possui parâmetros para estimar o percentual aplicável,<sup>337</sup> incluindo a cooperação da pessoa jurídica e a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade. Além de multa, a lei também prevê como penalidade administrativa a publicação extraordinária da decisão condenatória. Ainda, considera que as penalidades impostas não excluem a obrigação de reparação integral do dano,<sup>338</sup> seguindo a mesma lógica da Lei de Improbidade Administrativa.<sup>339</sup>

---

<sup>334</sup> Por exemplo, em relação a outros ilícitos que não se relacionam estritamente à Lei Anticorrupção, há julgados que não estipulam que não há conflito aparente entre leis. No Recurso Especial n. 1.623.985/SP, Ministro Relator Nefi Cordeiro, 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, julgado em 17 de maio de 2018, por exemplo entende que não há conflito aparente entre crimes econômicos e os delitos previstos na Lei de Licitações, distinguindo cartel de fraude à licitação.

<sup>335</sup> A lógica de responsabilização da lei anticorrupção aproxima-se daquela utilizada na legislação antitruste. A responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por ofensas à ordem econômica utiliza como penalidade percentual do faturamento bruto do grupo econômico no ano anterior à infração, desde a antiga lei do CADE, 8.884/94, previsto atualmente, no art. 37 da Lei 12.529/2011

<sup>336</sup> De acordo com o artigo 6º, I da Lei Anticorrupção o faturamento bruto a ser considerado é aquele do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos. Quando não for possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto, a multa será de seis mil a sessenta milhões de reais (§ 4º).

<sup>337</sup> São considerados fatores como a gravidade da sanção, a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator, a consumação ou não da infração, o grau de lesão ou perigo de lesão, o efeito negativo produzido pela infração, a situação econômica do infrator e o valor dos contratos mantidos com o órgão ou entidade pública lesadas.

<sup>338</sup> De acordo com o Art. 6º, § 3º: “A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.”

<sup>339</sup> Há ainda a obrigação de manutenção do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) por todas as esferas de governo, contendo informações referentes às sanções administrativas impostas para pessoas jurídicas e físicas que impliquem restrição ao direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a administração. Da mesma forma, a lei prevê a manutenção do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) para publicização das multas aplicadas com base na Lei Anticorrupção, bem como os acordos de leniência celebrados e cumpridos com base na lei.

A responsabilização da pessoa jurídica na esfera administrativa não afasta a possibilidade de sua responsabilização também em âmbito judicial.<sup>340</sup> As advocacias públicas da União, Estados e Municípios ou órgãos de representação judicial e o Ministério Público podem ajuizar ação voltada a imposição de outro conjunto de penalidades, a saber: o perdimento de bens, direitos e valores que representem vantagem obtidas direta ou indiretamente por meio das infrações; a suspensão ou a interdição parcial das atividades; a proibição de receber incentivos, subsídios, doações ou empréstimos de órgãos, entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de um ano e máximo de cinco anos; e, até mesmo, a dissolução compulsória da pessoa jurídica.<sup>341</sup> As sanções podem ser acumuladas e é possível ainda pleitear o bloqueio de bens, direitos e valores para garantir o pagamento de multa ou o ressarcimento do dano causado. Se for constatada omissão das autoridades competentes em âmbito administrativo, o MP pode, além de suas competências expressas, pleitear a aplicação da penalidade de multa e publicação extraordinária.<sup>342</sup>

A apuração da infração e a imposição de penalidade é competência da autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.<sup>343</sup> No Poder Executivo Federal, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) tem competência concorrente para instaurar processos administrativos com tal finalidade ou avocá-los<sup>344</sup> e competência exclusiva para aplicação da lei em relação a atos praticados contra administração pública estrangeira.

---

<sup>340</sup> Conforme Art. 18 da LAC.

<sup>341</sup> De acordo com a redação do Art. 19, §1 da LAC, tal penalidade será imposta quando for comprovado que a personalidade jurídica foi utilizada habitualmente para facilitar ou promover a prática de ilícitos ou quando a pessoa jurídica tiver sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

<sup>342</sup> Art. 20: “Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6o, sem prejuízo daquelas previstas neste Capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.”

<sup>343</sup> Conforme disposto no Art. 8º da Lei. O artigo 10 prevê que a comissão responsável pela condução de processo administrativo de responsabilização é composta por dois ou mais servidores estáveis. Se for necessário requerer medidas judiciais para investigação dos atos potencialmente lesivos, os pedidos poderão ser feitos pelos órgãos de representação judicial de cada autoridade. Para crítica a tal modelo descentralizado ver 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.

<sup>344</sup> Art. 8º § 2º da LAC prevê: “No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para



A Lei instituiu a previsão de celebração de acordos de leniência espelhando-se no programa de leniência antitruste.<sup>345</sup> De acordo com o Art. 16, a autoridade pode celebrar acordo de leniência se a empresa ou o grupo de empresas colaborarem efetivamente com as investigações, identificando outros envolvidos na infração e permitindo a obtenção de informação e documentos comprobatórios do ilícito sob investigação.<sup>346</sup>

Assim como a competência geral para investigação e sanção dos ilícitos previstos em lei, a competência para celebração de acordos de leniência é fragmentada entre cada órgão de distintos poderes - com exceção das hipóteses de competência da CGU.<sup>347</sup> Ela nada diz sobre a possibilidade de autoridades competentes na esfera judicial celebrarem acordos de leniência.

O acordo traz três tipos de benefícios às pessoas jurídicas: reduz a multa administrativa em até dois terços, isenta a publicação extraordinária de decisão condenatória e, na esfera judicial, isenta a empresa da proibição de contratar com o poder público e suas instituições financeiras. Subsistem algumas obrigações como a reparação integral do dano.

Há possibilidade de isenção ou atenuação das sanções previstas nos artigos 86 a 88 da Lei de Licitações àqueles que celebram acordos de leniência.<sup>348</sup> Por essa razão, Marrara distingue tipos diferentes de acordos de leniência na lei anticorrupção: o primeiro propriamente

---

avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.”

<sup>345</sup> A possibilidade foi alteração incluída no Congresso Nacional e não constava do projeto original.

<sup>346</sup> Art. 16 “A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.”

<sup>347</sup> O Decreto 8.420/2015, detalhado adiante, prevê que no âmbito do poder executivo federal, a competência para celebração de acordos de leniência é da CGU. No entanto, vale lembrar que a Lei se aplica a todos os entes federativos e, para Estados e municípios, a competência à celebração de acordos de leniência permanece fragmentada, exceto se houver normas específicas em sentido diverso.

<sup>348</sup> Tais artigos da Lei de Licitações preveem a aplicação das sanções administrativas pelo atraso injustificado na execução de contrato administrativo ou inexecução total ou parcial de contrato público. No Art. 87, elas são apresentadas em gradação crescente: advertência; multa; suspensão temporária de participação em licitação e proibição de contratar com a Administração por prazo inferior a 2 anos; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a pena. O Art. 88 estipula ainda que as duas últimas sanções podem ser aplicadas a empresas que em razão de contratos públicos regidos pela Lei de licitações tenham sofrido condenação definitiva por fraude fiscal, por meios dolosos; ou que tenham praticado atos ilícitos para frustrar os objetivos da licitação; ou, ainda, que demonstrem não ter idoneidade para contratar com a Administração em virtude de ilícitos praticados.

voltado às questões da lei e o segundo, à Lei de Licitações que poderiam ser, em tese, autônomos.<sup>349</sup>

Ele só pode ser firmado se preencher simultaneamente três requisitos. A pessoa jurídica deve ser a primeira a manifestar seu interesse em colaborar com as investigações. Também deve cessar completamente seu envolvimento na infração investigada e admitir sua participação. Ela deve cooperar plenamente com as investigações e arcar com as despesas que se fizerem necessárias para efetivar a colaboração.<sup>350</sup> Essas exigências buscam criar situação de desestabilização da relação de corrupção, embora nem todo ato de corrupção envolva colusão com outras pessoas jurídicas. A admissão de participação, por sua vez, torna incontestável a responsabilização da pessoa jurídica, mas pode, como será visto nos próximos parágrafos, gerar problemas em outras esferas consideradas independentes da LAC.

Há outros elementos que adicionam complexidade à negociação e celebração de acordos de leniência. A Lei Anticorrupção no Art. 29 mantém a independência do CADE ou outros órgãos para investigar e punir infrações à ordem econômica. Também não interfere em processos decorrentes de atos de improbidade administrativa ou atos ilícitos em contratações públicas.

Para todas as outras esferas, a Lei silencia quanto a mecanismos explícitos de coordenação entre autoridades: suspensão de processos, derrogação de competência ou condicionar a assinatura de acordo de leniência a algum tipo de entendimento entre autoridades. Também nada diz sobre a concatenação entre sanções da pessoa física que comete ato ilícito em benefício da pessoa jurídica.

A colaboração em acordo de leniência por atos que podem ser interpretados como ilícitos sob outras leis, gera riscos àquele que decide colaborar. Se a confissão dos fatos e as provas apresentadas significarem penalizações em outras instâncias, os acordos de leniência podem se tornar menos atrativos às pessoas jurídicas que hesitarão sobre seu grau de exposição a múltiplas sanções pelos fatos que cometeram.

---

<sup>349</sup> 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. o entanto, esta discussão não chega a atingir frontalmente os primeiros acordos celebrados, conforme os próximos capítulo.

<sup>350</sup> Art. 16 §1º da LAC.

Alguns pontos da Lei foram regulamentados no Decreto 8.420 de 18 de março de 2015. Ele dispõe sobre as garantias e procedimentos do processo administrativo de responsabilização (PAR), incluindo a formação de comissão para apuração e investigação. O Decreto prevê balizas para o cálculo e aplicação de multas conforme os agravantes e atenuantes previstos na Lei Anticorrupção.<sup>351</sup>

O Decreto 8.420/2015 também detalha o processo de negociação de acordos de leniência. No Poder Executivo federal, a competência para celebração de acordos é centralizada na CGU.<sup>352</sup> A proposta de acordo pode ser feita até a conclusão do relatório a ser elaborado no PAR, apresentada de forma oral ou escrita, recebendo tratamento sigiloso, sendo seu conteúdo restrito aos negociadores designados pela CGU.<sup>353</sup> O processo de negociação pode durar até cento e oitenta dias, prorrogável a critério do órgão.

Neste processo, são acordadas as cláusulas e condições necessárias para efetivar a colaboração da pessoa jurídica. O acordo deve conter previsões mínimas sobre a admissão da participação e a imediata cessação da participação da pessoa jurídica na infração administrativa; sua cooperação com investigação, incluindo o fornecimento de informações, documentos e elementos que comprovem a infração administrativa. Também atribui natureza de título executivo extrajudicial ao acordo e dispõe sobre a perda dos benefícios pactuados em caso de seu descumprimento. Este conteúdo mínimo não contempla os dilemas e as complexidades dos acordos de leniência celebrados, como se verá nos próximos capítulos.

---

<sup>351</sup> O Art. 17 do Decreto 8.420/2015 estipula percentuais do faturamento bruto a serem somados, excluídos os tributos. O Art. 18 do Decreto 8.420/2015 prevê a subtração de percentuais da soma do art. 17.

<sup>352</sup> Art. 29 do Decreto 8.420/2015 “Compete à Controladoria-Geral da União celebrar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal e nos casos de atos lesivos contra a administração pública estrangeira.”

<sup>353</sup> Art. 31 do Decreto 8.420/2015 “A proposta de celebração de acordo de leniência poderá ser feita de forma oral ou escrita, oportunidade em que a pessoa jurídica proponente declarará expressamente que foi orientada a respeito de seus direitos, garantias e deveres legais e de que o não atendimento às determinações e solicitações da Controladoria-Geral da União durante a etapa de negociação importará a desistência da proposta. § 1º A proposta apresentada receberá tratamento sigiloso e o acesso ao seu conteúdo será restrito aos servidores especificamente designados pela Controladoria-Geral da União para participar da negociação do acordo de leniência, ressalvada a possibilidade de a proponente autorizar a divulgação ou compartilhamento da existência da proposta ou de seu conteúdo, desde que haja anuência da Controladoria-Geral da União. § 2º Poderá ser firmado memorando de entendimentos entre a pessoa jurídica proponente e a Controladoria-Geral da União para formalizar a proposta e definir os parâmetros do acordo de leniência.

§ 3º Uma vez proposto o acordo de leniência, a Controladoria-Geral da União poderá requisitar os autos de processos administrativos em curso em outros órgãos ou entidades da administração pública federal relacionados aos fatos objeto do acordo.”

O Decreto adiciona a adoção ou aperfeiçoamento de programas de integridade como parte das obrigações do acordo de leniência.<sup>354</sup> Originalmente, na Lei Anticorrupção programas de controle interno e integridade eram fatores a serem considerados para redução da multa, mas não eram dispostos como parte integrante dos acordos de leniência. Esse respaldo do Decreto atribui uma função aos acordos de leniência: ser um mecanismo apto a transformar o comportamento das pessoas jurídicas para o futuro, com a incorporação de mecanismos e procedimentos internos. O Decreto possui uma seção específica para explicar quais seriam os parâmetros e condições dos programas de integridade e quais especificidades da pessoa jurídica devem ser levadas em conta.<sup>355</sup>

Caso as partes da negociação, no plano federal, CGU e pessoas jurídicas envolvidas, não concordem com a proposta de acordo, todas as informações prestadas são devolvidas sem reconhecimento da prática do ato lesivo. Ainda, é facultado à pessoa jurídica desistir da proposta de acordo de leniência a qualquer momento que anteceda sua assinatura, sem que nenhum dos assuntos discutidos seja utilizado contra ela.<sup>356</sup>

A Lei ou o Decreto nada dizem sobre a aplicação de algumas sanções na esfera judicial, como perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito decorrente de infração; a suspensão ou interdição parcial das atividades da empresa; e a dissolução compulsória de pessoa jurídica. Assim como a Lei, o decreto também não regulamenta de nenhuma forma como os acordos de leniência impactam nas demais legislações incidentes.

#### **4. Conclusões do Capítulo**

A Lei Anticorrupção, com seu conjunto de atos ilícitos, sanções e procedimentos, reorganiza o sistema de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção que é anterior a ela e composto por leis relacionadas à defesa da concorrência, ao mercado de capitais, a LIA e as leis relacionadas a contratações públicas.

---

<sup>354</sup> Programas de integridade, conforme definido pelo art. 41 do Decreto, são o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia e apuração de irregularidades no âmbito da pessoa jurídica.

<sup>355</sup> Art. 42 do Decreto 8.420/2015.

<sup>356</sup> Art. 33 e 34 do Decreto 8.420/2015.

A Lei Anticorrupção expressamente mantém a independência de responsabilização da pessoa jurídica perante outros conjuntos normativos. Ainda assim, caberia questionar se havendo cumulação de processos e sanções pelas mesmas condutas, vedado pelo princípio do *ne bis in idem*.

Contrastando a Lei Anticorrupção com a LIA, Fortini e Shermam consideram que há distinção dos sujeitos ativos primordiais visados por cada lei – a primeira é destinada às pessoas jurídicas e a segunda, a pessoas físicas – e o tipo de responsabilidade esperado deles – objetiva e subjetiva, respectivamente.<sup>357</sup> Apontam, no entanto, que sanções a serem aplicadas no caso concreto são muito semelhantes, com risco de *bis in idem*.<sup>358</sup> Neste caso, para os autores, é preciso olhar para o sujeito: se for pessoa jurídica, deve prevalecer a Lei Anticorrupção. Se houver responsabilização compartilhada entre agente público e pessoa jurídica, atrai-se a aplicação da LIA.<sup>359</sup>

Comparando os dispositivos a Lei Antitruste e a Lei Anticorrupção, Faraco entende que em casos de cartel em licitação, elas se sobrepõem quanto a objetivos e sanções pecuniárias.<sup>360</sup> Mais ainda, o autor considera que para acordos de leniência seria adequado que o acordo de leniência antitruste alcançasse as previsões do acordo de leniência da Lei Anticorrupção.<sup>361</sup> Isto porque as condições para celebração seriam semelhantes, sendo que a Lei Antitruste tem exigências mais estritas, como a ausência de provas pela administração para assegurar a condenação da empresa. Para ele, a Lei Antitruste projeta efeitos mais amplos aos acordos de leniência, com a extinção integral da ação punitiva estatal em sede administrativa e a produção de efeitos penais para pessoas físicas.<sup>362</sup>

A discussão do *bis in idem* importa do ponto de vista doutrinário e da racionalização do sistema. No entanto, ela não será colocada pelas autoridades envolvidas na celebração de acordos de leniência da Lei Anticorrupção. A disposição da Lei sobre sua independência não é problematizada.

---

<sup>357</sup> 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, p. 108–109.

<sup>358</sup> Ibid.

<sup>359</sup> Ibid.

<sup>360</sup> FARACO, Lei de Defesa da Concorrência e Lei Anticorrupção: sobreposições e conflitos normativos.

<sup>361</sup> Ibid.

<sup>362</sup> Ibid.

No entanto, é visível que há consequências da manutenção da completa independência entre leis e sanções para a própria conformação do jogo, isto é, para a negociação e celebração de acordos de leniência. A independência entre os sistemas altera três características fundamentais do jogo: o cálculo das pessoas jurídicas para decisão de colaborar ou não, as funções atribuídas aos acordos de leniência e a atuação das autoridades envolvidas.

O cálculo da ação de pessoas jurídicas interessadas em acordos de leniência muda porque elas devem considerar a possibilidade de punição em diversas instâncias, a depender da conduta. A simultaneidade de leis aplicáveis amplia os riscos envolvidos em colaborar. Para que a entrega de informações sobre determinado conjunto de condutas não gere sanções perante autoridades diversas com base em leis diferentes ou, pelo menos, para que as sanções aplicadas por outras sejam consideradas, passa a ser de interesse da empresa a coordenação entre autoridades – ou que, ao menos, elas criem canais de diálogo entre si. O capítulo 4 mostra alguns exemplos de como a pessoa jurídica participa da tentativa de composição entre autoridades.

O conjunto de leis sobreposto e fragmentado também dá algumas pistas sobre de que forma acordos de leniência mobilizarão funções diferentes. A lei é explícita ao dizer que a colaboração deve resultar em mais informações para alavancar investigações: a identificação dos demais envolvidos na infração e a comprovação do ilícito sob apuração. Sem dúvida, este é o objetivo enunciado do acordo de leniência, em linha com os tratados internacionais assinados pelo Brasil. Há outras funções que serão atribuídas aos acordos de leniência em sua implementação. A LIA e a Lei Anticorrupção ressaltam a obrigação de ressarcimento integral do dano. A Convenção de Mérida atribui a possíveis cooperações o papel de recuperar ativos produtos do crime. Estas disposições nem sempre tão precisas gerarão a possibilidade de que acordos também sirvam para antecipar o ressarcimento e localizar ativos. O Decreto Regulamentador da Lei ainda atribui aos acordos de leniência previsões sobre *compliance* e integridade, para garantir a transformação da empresa. Este também será item que se tornará parte dos acordos de leniência.

Também, as diferentes autoridades do estudo de caso (MPF, CGU/AGU, TCU, Judiciário) atuarão mobilizando conjuntos normativos por vezes diferentes: ora evocando tratados internacionais, LIA ou a Lei Anticorrupção como base de sua atuação. Ou, ainda, trarão pontos sobre os quais a lei silencia completamente, como a relação entre Lei Anticorrupção e

responsabilidade penal de pessoas físicas ou sua relação com as previsões da Lei Orgânica do TCU. As interações entre autoridades são marcadas pelo jogo em leis diversas, gerando processos de disputa e cooperação.

Tais interações, por sua vez, mostram que a leitura das regras é insuficiente para prever como será a implementação de um instrumento. A celebração dos acordos de leniência em processos de combate à corrupção mostra que o processo entre norma e ação é intrincado: há nuances nesta composição que não são possíveis de captar apenas com a leitura e interpretação das regras. O próximo capítulo descreve a celebração de acordos de leniência pelo MPF e pela CGU e AGU e como tais agentes constroem, a partir deste conjunto normativo sobreposto e fragmentado, as funções que os acordos de leniência podem desempenhar.

## O JOGO EM AÇÃO: CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA

O contexto no qual acordos de leniência serão celebrados é de mudanças profundas. A Lei Anticorrupção entrou em vigor quase concomitantemente às fases públicas da Lava Jato que se iniciaram em março de 2014. Logo os investigadores se depararam com a natureza multifacetada do problema que pareciam enfrentar.

Corrupção, cartel e lavagem de dinheiro eram temas imbricados. Naquele ano, começou-se a identificar que havia um cartel que dividia o mercado de obras contratadas pela Petrobras que operou desde o final dos anos 1990 até as investigações se iniciarem.<sup>363</sup> As empresas fixavam preços, condições, vantagens e abstenção de participação de rodadas de licitação e dividiam as obras entre si. Inicialmente, o cartel era composto por nove empresas e, depois, expandido para dezesseis, sendo que outros agentes de mercado participavam esporadicamente da colusão.<sup>364</sup> Para garantir sua estabilidade e para quem outros agentes não entrassem no mercado, eram feitos pagamentos ilícitos para membros da diretoria da Petrobras, capazes de controlar quem era convidado ou habilitado a apresentar propostas em licitações da empresa.<sup>365</sup> O vencedor do contrato também supostamente acertaria propinas sobre o contrato licitado.

Além do contexto específico da Lava Jato, a Lei Anticorrupção e os acordos de leniência inserem-se em um conjunto mais amplo de leis que sinalizam novas possibilidades de acordos entre autoridades e agentes privados em processos sancionatórios. Novas legislações e

---

<sup>363</sup> Histórico da Conduta SOG Óleo e Gás, Versão Pública, parte do acordo de leniência celebrado entre a empresa e a Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica em 19 de março de 2015. Disponível em [http://www.cade.gov.br/noticias/cade-celebra-acordo-de-leniencia-no-ambito-da-201coperacao-lava-jato201d/hc-versao\\_publica.pdf](http://www.cade.gov.br/noticias/cade-celebra-acordo-de-leniencia-no-ambito-da-201coperacao-lava-jato201d/hc-versao_publica.pdf) >Último acesso em 15 dez 2018.

<sup>364</sup> Ibid., p.1. O clube das 9 era composto pelas seguintes empresas Camargo Corrêa S/A, Construtora Andrade Gutierrez S/A, Construtora Norberto Odebrecht S/A, Mendes Junior Trading Engenharia, MPE Montagens e Projetos Especiais S/, Promon S/A, Setal/SOG Óleo e Gás, Techint Engenharia e Construção S/A e UTC Engenharia S/A. O clube das 16 passou a incluir também: Construtora OAS S/A, Engevix Engenharia, Galvão Engenharia S/A, GDK S/A, IESA Óleo e Gás, Queiroz Galvão Óleo e Gás e Skanska Brasil Ltda.

<sup>365</sup> Ibid., p.21.



investigações criaram um ambiente distinto que passa a influenciar a tomada de decisão dos agentes. Nas palavras do advogado Arthur Badin, diretor jurídico da Mover Participações:<sup>366</sup>

“(...) as novas legislações, tanto de anticorrupção como de colaboração criminal, os acordos de colaboração que foram aprovados em 2013, sinalizaram um novo ordenamento, uma nova forma de lidar com estas situações de desvios de conduta das empresas que historicamente estavam acostumadas a enfiar a cabeça embaixo da areia. Poucas perceberam com a Lava Jato essa mudança de ambiente de incentivos jurídicos para a colaboração. Todo mundo ainda apostava em resistir às investigações.”

É neste cenário de avanços de investigações sobre corrupção e cartel de empreiteiras e existência de novos instrumentos que as autoridades, especialmente o MPF, começarão a pensar sua atuação.

## 1. A celebração dos acordos de leniência pelo MPF

A relação entre cartel e corrupção impulsionou o MPF a começar a pensar em fazer acordos de leniência próprios. O relato do Procurador da República Carlos Fernando dos Santos Lima, da Força-Tarefa da Lava Jato em Curitiba explica:<sup>367</sup>

“(...) essa ideia de leniência nem passava pela nossa cabeça. Mas diante da natureza das nossas investigações, nós estávamos com questões de Direito Econômico, era um cartel das empreiteiras e nós tínhamos um colaborador que falava sobre esse cartel. Então de alguma forma nós nos aproximamos do CADE. (...) E nesse episódio de aproximação com o CADE, eu comecei a ler a respeito dos acordos de leniência. Eu li os do CADE e os da Lei Anticorrupção e cheguei à conclusão que era possível que o MP tivesse um papel importante a desenvolver nesses acordos. (...) Não sei se você sabe, mas eu e o Vladimir Aras desenvolvemos os primeiros acordos de colaboração premiada em crimes de colarinho branco, ainda em 2003, ainda quando não existia legislação. (...) Então nós já tínhamos uma experiência de que muitas vezes o sistema, a legislação diretamente não nos dava esse papel, mas que era possível construir dentro do sistema uma interpretação de que nós tínhamos um papel primeiro nas colaborações de colarinho branco e agora na leniência, porque era evidente que a Lei Anticorrupção era frágil, ela não tinha elementos suficientes para atrair a empresa para um acordo. (...) Por quê? Porque no Brasil existe, sobre o fato desse tipo de crime de colarinho branco, especialmente sobre a investigação

---

<sup>366</sup> Nova marca da Camargo Córrea S.A., *holding* do grupo Camargo Córrea do qual a Construtora Camargo Corrêa (cujo nome mudou para Camargo Córrea Infra) participa. BADIN, Arthur, **Entrevista**, São Paulo, 11 out. 2018. MP3.

<sup>367</sup> LIMA, Carlos F S., **Entrevista**, Curitiba, 22 out. 2018. MP3

da Lava Jato, a empresa está envolvida em crimes financeiros, crimes econômicos, crimes tributários, corrupção, lavagem de dinheiro e a Lei Anticorrupção não resolve o problema ou não dava um arcabouço suficientemente bom para incentivar a empresa a vir. Além disso, ela só tratava das multas da Lei Anticorrupção. Como tem todo esse arcabouço de incidências jurídicas de diversas pessoas e ordenamentos diferentes, a pessoa se sujeitava, se revelasse os fatos, a multas de diversas ordens e à penalização criminal dos seus principais agentes, que, no caso do Brasil, diferente dos EUA, são normalmente familiares, donos das empresas. Como nós temos uma estrutura societária normalmente de empresas familiares, qual era o incentivo da empresa revelar algo que correspondia, na verdade, a um crime dos seus proprietários e que, ao mesmo tempo, não dava nenhuma proteção? Nesse ponto, a lei do CADE tem uma estrutura melhor porque dá essa proteção penal. Aí, observando a prática do CADE, eu observei que, apesar da lei não falar nada sobre intervenção do MP, o CADE chama o MP para assinar os acordos. (...) Mas se não estava lá, minha primeira pergunta [era] por que o MP estava intervindo se ele não está na lei? Se ele não está lá, eu também não estou aqui, mas se ele vai lá, eu também posso ir aqui. O raciocínio jurídico não é de muita complexidade. Eu já tinha a experiência de que se você tem um arcabouço do sistema que suporte e você tem um bom motivo, que no caso eram as investigações da Lava-Jato, você deve tentar. Então nós resolvemos, basicamente eu resolvi, fazer esse acordo e convenci os colegas.”

Para ele, a experiência do CADE era relevante de duas formas. Primeiro, por ter incentivos adequados, estendendo os efeitos dos acordos de leniência para conceder imunidade criminal a pessoas físicas, conforme o Art. 87 da Lei Antitruste.<sup>368</sup> Segundo, pela prática de chamar o MP para assinar os acordos do CADE desde o início do programa de leniência, ainda que o Ministério Público não seja mencionado na legislação antitruste. Essa foi uma construção fundamental para viabilização do instrumento, como explica Badin, Presidente do CADE à época do início do programa de leniência antitruste:<sup>369</sup>

“A grande preocupação que eu tinha em 2003 ao celebrar e negociar o primeiro acordo [*de leniência antitruste*] era: a lei era clara, a celebração do acordo de leniência impede a propositura da ação penal, e uma vez cumprido o acordo, extingue-se a punibilidade penal. Não tem dúvida, isso está escrito na lei. Agora, a grande preocupação que a gente tinha era ‘quem disse que o MPF vai honrar esse compromisso, vai respeitar, não vai entrar com uma ação dizendo, este acordo não é válido? (...) Se isso acontecesse, o programa de leniência no Brasil seria natimorto. Então o que a gente fez para eliminar esse risco? Peguei um avião, fui para Porto Alegre, conversei com o promotor, expliquei a importância do acordo de leniência para uma

<sup>368</sup> O art. 3º da Lei Anticorrupção, ao contrário, prevê que a responsabilização da pessoa jurídica não impede a apuração da responsabilização de seus gerentes e diretores e nada diz quando trata dos acordos de leniência.

<sup>369</sup> BADIN, Arthur, cit.

política de investigação, por que a lei era importante, porque a constitucionalidade e ele assinou junto o acordo. Tinha uma outra dúvida institucional: era o MPE ou o MPF porque também há uma dúvida de competência, de jurisdição. Atravessei a rua, fui falar com o Ministério Público Federal, fui falar com o Procurador da República responsável, expliquei a importância do acordo de leniência e convidamos ele para assinar junto. Então MPE e MPF assinam juntos os primeiros acordos de leniência. E eu acho que essa política de chamar os MPs para assinarem juntos os acordos de leniência prevalece até hoje.”

Mas a experiência do CADE e a intervenção do MP nos acordos de leniência antitruste não foram as únicas inspirações. A experiência do MPF e, especificamente dos procuradores envolvidos na Lava Jato com colaborações criminais em operações anteriores, antes da regulamentação mais importante de acordos de colaboração na Lei de Organizações Criminosas, também foi decisiva.

Somado a esses elementos, a incidência da regulamentação de Improbidade Administrativa também sustentava a atuação do MPF. Como afirma a Procuradora Regional da República Samantha Dobrowolski:<sup>370</sup>

“Os colegas se deram por competentes porque você poderia ter uma leitura que nós não temos essa atribuição direta, ela é supletiva [na LAC]. Mas o que foi feliz para eles é que nos casos iniciais não tinha como incidir a Lei Anticorrupção com suas penas administrativas. Mas poderia ser usada a Lei de Improbidade [Administrativa], então eles tiveram essa grande sacada que o instituto tinha um aspecto procedimental formal e ele retroagiria para aplicar as penas da improbidade. Aí o Ministério Público tem uma vasta experiência na matéria, é colegitimado. Aí é o que eu te falei dos colegas mais antigos ali na Força Tarefa que tinham essa bagagem, então você transpõe o mesmo raciocínio básico de colaboração e cooperação do imputado, do indiciado, réu, com o Estado do criminal para o civil com as peculiaridades de cada área. Aí eu acho que eles viram que era um mundo junto com as questões dos cartéis, viram que era um mundo de possibilidades e funcionou.”

A interpretação dada pelo Ministério Público Federal, naquele momento, era que a lei continha dispositivos que teriam aplicação temporal distinta: as penalidades da Lei Anticorrupção não poderiam retroagir porque agravariam a situação do réu, mas os acordos de leniência, quando celebrados, levariam ao abrandamento das penalidades do sistema como um

---

<sup>370</sup> DOBROWOLSKI, Samantha, cit.

todo, com base em outras leis e, por essa razão, em seu aspecto formal, poderiam ser utilizados em prol do réu.<sup>371</sup> Há transposição da lógica do direito penal à esfera civil.

A junção entre o contexto da Operação Lava Jato, a experiência do CADE celebrar acordos com o MPF, a experiência de alguns procuradores com colaborações de pessoas físicas em casos anteriores e a sobreposição ou proximidade entre fatos tipificados na Lei de Improbidade e na Lei Anticorrupção criam um ambiente distinto à atuação do MPF. Além do ambiente, a tomada de decisão de alguns indivíduos que compõem seus quadros é fundamental para definir como se dariam os acordos de leniência. Lima continua seu relato:<sup>372</sup>

“Bom, só que dentro daquela ideia da teoria dos jogos, não basta eu decidir isso [*fazer acordos de leniência*], eu tenho que comunicar as pessoas que existe essa possibilidade, senão ninguém vai saber, vai ficar só na nossa cabeça. Aí eu fiz uma entrevista com um jornal e disse que a Lava-Jato estava aberta a fazer acordos de leniência e que esses acordos envolveriam basicamente aspectos de Improbidade Administrativa, porque nós não poderíamos fazer acordos sobre multas que a competência de aplicação era da CGU. Então nós resolvemos fazer uma complementação, porque um dos aspectos não cobertos pela Lei Anticorrupção são as multas da [*Lei de*] Improbidade [*administrativa*]. Então, apesar de a Lei de Improbidade [*administrativa*] proibir transação, há uma divergência da interpretação, então nós dissemos que podemos fazer. Eu fiz essa entrevista, mas não bastava eu, então, decidir e comunicar, eu tinha que introduzir o dilema. Dilema era que só o primeiro, dentro daquela ideia do CADE, e está dentro da Lei Anticorrupção essa ideia também, só o primeiro se beneficiaria do acordo. Aí eu fui um pouquinho além, eu disse, na entrevista, que já existia uma empresa em conversação, eu introduzi realmente o dilema, que era a urgência da decisão das demais, quem chegasse primeiro ganharia. Este fato era o único fato não verdadeiro. Eu sei que isso é meio crítico, mas, de qualquer maneira, foi essencial. Uma semana depois já a primeira empresa aparece, por conta dessa entrevista.

A combinação entre contexto e tomada de decisão individual guia a ação do Ministério Público, por mais que sua participação não fosse antevista na Lei Anticorrupção. Por meio da mídia, buscou-se aumentar a atração das empresas à mesa de negociação. É, na ilustração do advogado Caio Farah Rodriguez, um dos responsáveis pela negociação de acordo de leniência

---

<sup>371</sup> ARAS, Vladimir, cit., p. 205.

<sup>372</sup> LIMA, Carlos F. S., cit.

da Odebrecht,<sup>373</sup> uma solução improvisada, mas necessária pelo tipo de corrupção que começa a ser desvendado:<sup>374</sup>

“(…) eu acho que não é ela [*a Lei Anticorrupção*] que está se aplicando a nada destes casos. E por quê? Por conta do meu diagnóstico de que o que está em questão no caso da Lava Jato não é corrupção convencional. E a Lei 12.846, a Lei foi feita para combater corrupção convencional. O que é corrupção convencional? Corrupção sinalagmática, me dá contrato, eu te dou dinheiro. (...) O que estava em questão ali era outra conduta, a meu ver. Era a conduta que eu chamei em algum dos artigos, (...) [*de*] corrupção estrutural ou estruturante. Ela conforma, ela modela uma maneira pela qual se relacionam três conjuntos de atores de maneira duradoura: agentes privados, agentes públicos e agentes políticos, vamos chamar assim. Burocratas, políticos e empresários. E o que está em questão é você estar a mesa, é isso que está em questão, você estar na mesa do poder, do poder político, econômico. (...) Inclusive, você se dá ao luxo de ter contrato com prejuízo para não sair da mesa. Porque o objeto é a mesa e não é o contrato. E o que acontece nesta mesa? Nesta mesa acontece a definição, a formulação, deliberada ou menos deliberada, ou implícita às vezes, de como se dará a perpetuação ou a maximização do poder político e econômico de quem está à mesa exerce. (...) O essencial é a captura do futuro. São pessoas que definem o que vai acontecer com o rumo do país como um todo. (...) Diante deste tipo de situação, em que há um conflito, uma contradição tão expressiva entre estrutura social e direito estabelecido, a pergunta que cabe é o que fazer. E sempre que você tem que fazer alguma coisa, você faz com os instrumentos que estão a mão. E você pega os instrumentos que estão a mão e você usa um martelo para girar um parafuso. Se você tivesse uma chave de fenda, você usaria uma chave de fenda, mas você não tem, você tem um martelo. Então você tenta entrar por baixo, como se fosse um pé de cabra, então, por exemplo, para mim, é isso que acontece com o Ministério Público, neste caso especificamente. Não era chave de fenda, era martelo, para tirar parafusos (...)”.

Ainda que fosse ‘martelo em vez de chave de fenda para tirar parafusos’, era preciso que quem se sentasse na mesa de negociações visse o MP como parte legítima. A adequação do Ministério Público como autoridade apta a celebrar acordos foi ressaltada por advogados entrevistados, tanto pela dupla atuação na frente penal e cível, como pelas suas características institucionais, como independência em relação aos outros Poderes, o que seria importante pelo tipo de corrupção revelada. Diante desse conjunto de escolhas, estratégias e validações, o MPF

---

<sup>373</sup> Ele é sócio do Barros Pimentel, Alcântara, Gil e Rodriguez Advogados.

<sup>374</sup> RODRIGUEZ, Caio F. *Entrevista*, São Paulo, 29 set. 2018. MP3.

celebra, em 2014, o primeiro acordo de leniência com a SOG<sup>375</sup> sucessora da Setal Construções, e seu grupo econômico, incluindo também prepostos, dirigentes ou acionistas.

### 1.1 O primeiro acordo

Assinado em 22 de outubro daquele ano, o primeiro acordo de leniência é feito com pouco mais de um ano de aprovação da Lei Anticorrupção. O acordo da SOG foi uma experimentação fundamental para pavimentar a operacionalização do instrumento: sua estrutura básica, suas formas de homologação e quais funções o instrumento deveria priorizar.

Para Lima, o primeiro acordo era forma de testar o uso do instrumento, porque a empresa era pequena, mas suficientemente relevante para fazer as investigações avançarem:<sup>376</sup>

“Ao vir, a Setal Gas era empresa ideal para fazer um acordo no campo da Lava Jato porque era uma empresa pequena, pouco conhecida do público e ela era uma empresa muito importante dentro do esquema porque participava desde o começo do núcleo mais duro, mais central do cartel(...). Quanto mais famosa, mais envolvida nos fatos, mais gravosas as condutas dos executivos, mais difícil de comunicar [*os benefícios do acordo de leniência*]. Então, você foca [*em fazer*] um ótimo acordo e é um acordo relativamente pequeno. Daí nós fizemos a conjugação do acordo de leniência com improbidade, conjugado com a colaboração dos executivos.”

Embora não faça parte dos objetivos deste trabalho repetir cláusula por cláusula, vale entender as principais previsões do acordo firmado com a SOG.<sup>377</sup> Essa descrição permite entender como são dispostas as principais prioridades na execução de determinado acordo, além de antecipar aspectos que serão controvertidos entre autoridades. Os próximos parágrafos analisam a base jurídica do acordo, a definição de interesse público, o seu objeto, o ressarcimento e os benefícios acordados.

---

<sup>375</sup> Ver nota 73 para nome empresarial.

<sup>376</sup> LIMA, Carlos F. S., cit.

<sup>377</sup> O chamado termo de leniência se divide em nove partes: base jurídica, objeto do acordo de leniência, obrigações das colaboradoras, proposta do Ministério Público Federal (que corresponderia aos benefícios decorrentes do acordo), declarações das colaboradoras e outros signatários, disposições adicionais, renúncia à garantia contra a autoincriminação e ao direito ao silêncio, rescisão e declaração de aceitação. Essa estrutura será, em geral, mantida nos demais acordos, com algumas adições.

A base jurídica para o acordo é muito mais ampla do que as previsões da Lei Anticorrupção.<sup>378</sup> Não há menção à Lei de Improbidade Administrativa, embora seja claro pelas entrevistas e pelos benefícios transacionados que ela também é base para os acordos. Por exemplo, a oferta do MPF de não propor ações cíveis em decorrência das informações prestadas ficaria prejudicada caso não abarcasse ações de Improbidade Administrativa. Tal omissão pode estar relacionada à proibição expressa da lei sobre transação de suas penalidades.

As partes definem de que forma o interesse público é atendido com a proposta. Naquele momento, não se trata de cláusula obrigatória ou regulamentada.<sup>379</sup> Sua função pode ser interpretada de duas formas: o primeiro é apontar qual o objetivo do acordo e, portanto, como ele pode ser satisfeito e executado pelas partes. O segundo ângulo extrapola o que é estipulado para as partes e tem um caráter comunicativo para terceiros sobre as razões para celebração daquele acordo, incluindo o Poder Judiciário e a sociedade em geral. Diz a cláusula 2ª:

“O interesse público é atendido com a presente proposta tendo em vista a necessidade de *conferir efetividade à persecução criminal e cível* de outras pessoas físicas e jurídicas suspeitas e *ampliar e aprofundar*, em todo o País, *as investigações em torno de crimes* contra a Administração, contra o Sistema Financeiro Nacional, crimes de lavagem de dinheiro e crimes contra a Ordem Econômica, entre outros, inclusive no que diz respeito à repercussão desses ilícitos penais na esfera cível, administrativa, tributária e disciplinar.” (grifos meus)

Essa redação enfatiza a informação prestada, mas não só para identificação de outros partícipes dos ilícitos objeto do acordo ou para sua comprovação, tal qual a redação da Lei Anticorrupção dita. No centro de acordos de leniência está ampliar e aprofundar outras investigações, relacionadas a outros crimes e suas repercussões civil e administrativa. Tal definição de interesse público busca consolidar a visão do Ministério Público sobre sua

---

<sup>378</sup> Baseia-se na atribuição constitucional dos poderes do Ministério Público, na Lei de Proteção às Vítimas, Testemunhas e Acusados Colaboradores (Lei n. 9.807/1999), nas Convenções de Palermo e Mérida, na Lei de Organizações Criminosas (Lei 12.850/2013), no Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2016) e o Código Civil (Lei n. 10.406/2002), além das previsões sobre acordo de leniência e responsabilização judicial da Lei Anticorrupção.

<sup>379</sup> Posteriormente, em agosto de 2017, o MPF consolida suas experiências com acordos de leniência na Orientação n. 7/2017 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão que prevê que o acordo de leniência deve conter cláusulas que tratem, dentre outros assuntos, da demonstração do interesse público – sua oportunidade, efetividade e utilidade, definidos como (i) oportunidade: ser a empresa a primeira a revelar os fatos desconhecidos pela investigação, (ii) efetividade e utilidade: a contribuição real da colaboradora à investigação, por fornecimento de elementos concretos de prova, explicitados quantos e quais são os fatos ilícitos e pessoas envolvidas desconhecidos pelo MPF e quais serão os meios para obter as respectivas provas.

competência na celebração de acordos de leniência como instrumento de produção de prova e de investigação, com ênfase em seus desdobramentos criminais.

A definição do objeto do acordo de leniência restringe-se às ações da SOG como prestadora de serviços técnicos de engenharia e construção civil de instalações industriais para a Petrobras, abarcando a formação de cartel e distribuição de vantagens indevidas para agentes ainda não identificados. Há ressalva expressa à competência da Petrobras para pleitear ressarcimento pelos danos causados a ela. As empresas e pessoas físicas comprometem-se a descrever detalhadamente os ilícitos objeto do acordo e caracterizar terceiros envolvidos, juntando documentos, informações e materiais para sua comprovação. Também se obrigam a cessar envolvimento nas condutas e a cooperar com o Ministério Público e demais autoridades mencionadas, dentre outras.

É estipulado o pagamento de “multa compensatória cível”, no valor de quinze milhões de reais, sendo dividida em iguais partes, metade à Petrobras e a outra metade para o Fundo Penitenciário Nacional.<sup>380</sup> Não é feita referência específica a qual legislação tal multa se refere ou sua fórmula de cálculo. Há criação de um mecanismo de recuperação de ativos que prevê que as empresas signatárias podem abater um milhão de reais da multa estipulada a cada dez milhões apreendidos, sequestrados ou perdidos em favor da União – até o limite de dez milhões de reais.<sup>381</sup> Não há menção no acordo de obrigações de implementação de um programa de integridade.

Em contrapartida às informações e ao valor pago, o MPF promete benefícios sob sua competência, como não propor ação de natureza cível ou criminal pelos fatos e condutas revelados por meio do acordo às empresas e prepostos que decidirem colaborar. Desde o primeiro acordo, as cláusulas expressam preocupação das partes com a articulação de outras instituições envolvidas. O MPF compromete-se a zelar pela articulação com as demais instituições de controle. Ele obriga-se a levar o acordo de leniência a outras autoridades,

---

<sup>380</sup> A Lei Complementar 79/1994 estabelece fundo a ser aplicado para construção, reforma e manutenção de investimentos penitenciários, incluindo estabelecimentos penais, informação e segurança, além de programas de reinserção social, cursos, assistência. O Fundo é compartilhado com estados e municípios.

<sup>381</sup> Cf. Cláusula 7ª, §1º. Tal mecanismo não se repetirá em outros acordos. Neste, a cláusula 7ª §3º prevê cronograma de pagamento somente para cinco milhões de reais (os quais não poderiam ser abatidos, conforme a previsão acima).



especialmente ao CADE e à CGU para realização de acordos semelhantes, para que a data de assinatura do instrumento com o MPF seja considerada como marcador (*marker*) para os critérios de anterioridade nas demais instituições.<sup>382</sup> O MPF compromete-se a participar de outros acordos feitos com CADE e CGU, desde que não conflitem com o instrumento. Em relação a outras autoridades, é prevista a proibição da divulgação ou compartilhamento do acordo, exceto com autoridades públicas aprovadas pelo MPF. É de se supor que esta última previsão tem por objetivo a preservação das investigações e da utilidade das informações.

A tentativa de articulação entre MPF e outras autoridades foi uma preocupação das partes envolvidas. Como dito no capítulo 3, por existirem múltiplos sistemas de responsabilização, interessava à defesa incentivar formas de diálogo entre autoridades. A defesa da SOG manifestava apreensão quanto a repercussão de acordo de leniência do MPF na esfera do CADE. A solução encontrada foi um paralelismo entre acordo com o MPF e outro acordo com o CADE. Poucos meses depois da celebração com o MPF, em março de 2015, o CADE também celebrou o acordo de leniência antitruste com a SOG e pessoas físicas. É, também, o primeiro feito pela autoridade antitruste com empresas envolvidas na Operação Lava Jato.<sup>383</sup>

Após a assinatura do acordo com os membros da Força Tarefa da Operação Lava Jato, o instrumento foi submetido à apreciação e homologação perante a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção, órgão interno à estrutura do Ministério Público Federal destinado a coordenar, integrar e revisar o exercício funcional dos Procuradores. Esse não é um requisito previsto na disciplina normativa de acordos de leniência, mas passa a ser uma prática adotada nos acordos de leniência.<sup>384</sup> Quem revisa e controla e como o faz é um assunto de primeira ordem em um instrumento que pressupõe discricionariedade.

No entanto, para que seja possível estender a imunidade a pessoas físicas que assinam o acordo ou àquelas que poderão subscrevê-lo no futuro, é preciso mais do que a homologação

---

<sup>382</sup> Isso se revela importante porque tanto na lei antitruste quanto na Lei Anticorrupção só é possível celebrar leniência com o primeiro a denunciar a prática. O primeiro que decide comparecer perante as autoridades para colaborar recebe um marcador (um papel com data e hora, por exemplo) para garantir sua posição.

<sup>383</sup> SAMORA, Roberto, Cade faz 1º acordo de leniência com empresas envolvidas na Lava Jato, **Reuters**, 2015.

<sup>384</sup> A Lei Complementar 74/1993 prevê em seu art. 62 o que é da competência das Câmaras de Coordenação e Revisão, mas nenhuma das ações ali descritas apontam, exatamente, para apreciação de acordos de leniência ou instrumentos negociais. O acordo de leniência da SOG foi aprovado em 1º de dezembro de 2014.

interna. O MPF pleiteia a homologação do acordo em juízo criminal, nas ações criminais contra as pessoas físicas que subscrevem o acordo de leniência, adotando um procedimento disposto na Lei de Organizações Criminosas para os acordos de colaboração das pessoas físicas.<sup>385</sup> No caso específico da Lava Jato, a homologação é feita perante a 13ª Vara Criminal da Justiça Federal do Paraná. Como não há previsão normativa para se estender os benefícios concedidos a pessoas jurídicas para pessoas físicas na Lei Anticorrupção, outra solução é pensada: aplicar por analogia a Lei do CADE que contém tal dispositivo.<sup>386</sup> É uma tese ambiciosa, mas acatada no acordo da SOG e nos acordos de leniência que se sucedem.

O acordo da SOG já aponta temas fundamentais à celebração de acordos de leniência pelo MPF: sua mobilização da função de obtenção de informação, na qual se desenvolve a articulação entre imunidades de pessoas físicas e pessoas jurídicas e a relação com outras autoridades. Elas geram tentativas de inovações como a homologação perante o juízo criminal e o acordo servir como *marker* para outras autoridades. A função de reparação de danos ainda é pouco desenvolvida - os valores compensatórios não são muito especificados - e ainda não há preocupação com alteração do comportamento futuro da empresa por meio de obrigações de integridade. Foi um acordo crucial para testar o uso desse instrumento pelo MPF e dar seus contornos operacionais. Os próximos acordos manterão muitas das decisões tomadas no acordo da SOG, mas também aumentarão a complexidade e os dilemas da negociação.

## 1.2 Os grandes acordos

Os entrevistados relataram que o acordo de leniência da SOG não atraiu muita atenção das autoridades ou da mídia. Esse cenário muda rapidamente quando empresas maiores passam a celebrar seus acordos com o MPF. São empresas de maior porte e muito mais cruciais na revelação dos ilícitos da Lava Jato. A primeira é Camargo Corrêa Construções, em agosto de

---

<sup>385</sup> O art. 4º § 7º da Lei 12.850/2011 prevê: “Realizado o acordo na forma do § 6º, o respectivo termo, acompanhado das declarações do colaborador e de cópia da investigação, será remetido ao juiz para homologação, o qual deverá verificar sua regularidade, legalidade e voluntariedade, podendo para este fim, sigilosamente, ouvir o colaborador, na presença de seu defensor.”

<sup>386</sup> Conforme o art. 86 § 6º da Lei 12.529/2011: “Serão estendidos às empresas do mesmo grupo, de fato ou de direito, e aos seus dirigentes, administradores e empregados envolvidos na infração, os efeitos do acordo de leniência, desde que o firmem em conjunto, respeitadas as condições impostas”.

2015. No ano seguinte, em março de 2016, a Andrade Gutierrez fecha seu acordo e em dezembro é a vez da Odebrecht. O último grande acordo feito pelo MPF é com a J&F Investimentos, ainda em agosto de 2017.<sup>387</sup>

Estes casos transformam o instrumento. Eles ampliam o escopo dos acordos, abarcando mais ilícitos, aumentam a arrecadação de valores a título de antecipação de multa e alteram sua forma de cálculo.<sup>388</sup> Também buscam alterar condutas das empresas, passando a contar com previsões sobre programas de *compliance* mais específicas. Por fim, os acordos ampliam o uso e detalham novos mecanismos de composição entre autoridades, como termos de adesão. Neste processo de tentativas e calibramento, eles mostram construções que buscam conjugar obtenção de informações, ressarcimento de danos e adoção de novas condutas pelas empresas de formas mais profundas e ambiciosas do que o acordo da SOG. Os próximos parágrafos detalham suas previsões quanto a articulação entre pessoas físicas e jurídicas, seu escopo, compartilhamento de provas com outras autoridades, valores de ressarcimento (incluindo sua distribuição e compensação) e obrigações de integridade.

A Camargo Córrea foi pioneira dentre as grandes construtoras.<sup>389</sup> À época, a Força Tarefa da Lava Jato declarou em comunicado oficial: “Esse acordo estabelece um novo

---

<sup>387</sup> O MPF fechou dezena de acordos neste período. Em ordem cronológica, os acordos homologados neste período foram firmados com: SOG Óleo e Gás, Construções e Comércio Camargo Córrea, Carioca Christiani Engenharia S/A, Mullen Lowe Brasil Publicidade Ltda., Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia, Signus, Odebrecht S/A, Braskem, VRG Linhas Aéreas S/A, Rolls Royce, NM Engenharias e Construções Ltda., J&F Investimentos S/A. Vide lista completa divulgado pelo MPF em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia>, acesso em 25 jan. 2019.

<sup>388</sup> No acordo da Odebrecht, por exemplo, são utilizadas metodologias mais específicas de cálculo para incluir a capacidade de pagamento da empresa

<sup>389</sup> Paralelamente, o grupo celebra acordo de leniência *plus* com o CADE confessando sua participação no cartel de licitações da Petrobrás e oferecendo evidências em relação ao cartel relativo às obras de empresas de energia, Eletrobrás e Eletronuclear, em projetos como Angra 3, Processo Administrativo 08700.007351/2015-51 do CADE. Leniência *plus* é um programa no CADE no qual a empresa que trazer evidências sobre novo caso de cartel recebe redução de até um terço da penalidade aplicável no caso em que já estava investigada e imunidade no novo caso. Foi introduzido em 2015. Ver Guia Programa de Leniência Antitruste do CADE do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência, maio de 2016, disponível em [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia\\_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf) acesso em 25 jan. 2019.

paradigma no direito brasileiro.”<sup>390</sup> Inspirada no modelo da empresa alemã Siemens,<sup>391</sup> a empresa articulou um programa de leniência interno, no qual seus colaboradores eram convidados a detalhar ilícitos que participaram, bem como a apresentar evidências à empresa, em troca de alguns benefícios. Segundo Badin, a conexão entre pessoa física e pessoa jurídica era fundamental para o deslinde do caso:<sup>392</sup>

“A Camargo Corrêa foi a primeira empresa que procurou o CADE, a CGU, e o próprio MPF ainda em novembro de 2014 para negociar um acordo de colaboração que envolvesse as pessoas físicas, seus executivos e a empresa. O que percebemos é que não tem como separar pessoa física da empresa. A empresa depende da colaboração das pessoas físicas. E a colaboração das pessoas físicas depende muito das investigações internas que são feitas pelas empresas que é onde está a documentação e a comprovação. (...) É por isso que a gente também na esteira do caso da Siemens, formatamos um programa de leniência interno que a gente deu o nome de Programa Interno de Incentivo à Colaboração. (...) Basicamente dizer ‘funcionários, se alguém souber de alguma irregularidade e se apresentar e trazer os documentos e confessar as práticas, a empresa vai dar todo o apoio jurídico, pagar a defesa, investir todos os esforços para ajudar um acordo de colaboração, arcar com as consequências cíveis, pecuniárias que possam decorrer desta colaboração, assegurar uma indenização em caso de perda de capacidade laboral, venham, vai custar para a empresa, mas venham’ e por que? Porque para a empresa, por mais apuradas que sejam as técnicas de investigação interna, é muito difícil, é quase achar uma agulha no palheiro, porque a empresa tem um faturamento naquele ano de seis bilhões de reais. A quantidade de contratos, fornecedores, é uma coisa assim que o que a gente não tem ideia do tamanho, é um volume, é muito difícil de pescar só olhando objetivamente (...). Então esses programas se provaram muito [*positivos*] para que as pessoas saíssem da inércia e do medo de não colaborar, de o colaborador perder o emprego e ainda ter um problema criminal. Esses programas eu acho que serviam para tirar tudo que tinha nas gavetas. Por outro lado, é o seguinte: para a empresa, o pior dos mundos, uma expressão que eu usei em umas entrevistas: ‘é melhor um fim

---

<sup>390</sup> O comunicado continua: “obediente ao sistema implantado pela legislação contra a corrupção, contra os ilícitos econômicos e lavagem de dinheiro, e alinha-se à prática dos melhores sistemas jurídicos do mundo” CONJUR, Camargo Corrêa firma acordo com MPF e irá devolver R\$ 700 milhões.

<sup>391</sup> O caso Siemens é um dos mais importantes e conhecidos de suborno transnacional. À época, em 2008, o caso foi descrito por autoridades americanas como “sem precedentes em escala e alcance geográfico, envolvendo mais de 1.4 bilhões de dólares para agentes públicos na Ásia, África, Europa, Oriente Médio e nas Américas”. Além de fechar um acordo bilionário com autoridades europeias e americanas, a empresa ficou conhecida por implementar um programa de integridade extenso, incluindo um comitê de auditoria independente, além de quatro forças tarefas (investigação, remediação, *compliance* e comunicação). Ver 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.

<sup>392</sup> BADIN, Arthur, cit.

horroroso do que um horror sem fim'. É melhor enfrentar todos os problemas de uma vez do que ficar convivendo com uma sucessão de crises (...) [para] limpar todas as gavetas, precisa ter esse esforço de incentivar os colaboradores, as pessoas de colaborarem.

Se a empresa decide colaborar, ela precisa enfrentar também a responsabilidade dos indivíduos como forma de obter informações completas e corroboradas. Na descrição, a empresa é um centro de informações, mas, por seu tamanho e seu volume, depende de indivíduos para identificar práticas ilícitas. Para esta estratégia, o Ministério Público é negociador ideal, porque pode atuar na responsabilização criminal do indivíduo e na responsabilidade cível da empresa.<sup>393</sup>

A ligação entre colaboração de pessoa física e pessoa jurídica também está relacionada à estrutura societária típica no Brasil. Como aponta Rodriguez:<sup>394</sup>

“[A LAC] É a cópia de uma legislação estrangeira – responsabilidade objetiva – mas como é a estrutura de capital nos EUA? Ela é pulverizada. Aqui, em razão da estrutura de capital, não pode ser assim. Porque se você fizer isso, de repente, você não tem controlador mais na empresa. (...) Como há um controlador que em geral é uma pessoa física, em geral existe CPF, essa pessoa não vai deixar que seja feito um acordo de leniência em que ela seja jogada *under the bus*. É por isso também que, do ponto de vista prático, é melhor fazer com o MPF. Como ele tem as duas competências, você já fala tudo para uma autoridade só. Segundo os dois aspectos relevantes, o civil e o criminal. E é por isso que nos EUA você também pode ter um órgão que faz uma parte, por que quem liga para as pessoas físicas? Ninguém liga para as pessoas físicas.”

No acordo da Camargo Corrêa, assim como nos demais, há distinção entre pessoas físicas que celebram acordos de colaboração e, portanto, têm os termos de sua imunidade penal negociada em separado e pessoas físicas que aderem ao acordo de leniência, sendo o primeiro tipo de acordo preponderante. A lógica seria preservar as negociações diretas com pessoas físicas que tiveram participação substantiva nos ilícitos relatados, enquanto estende a imunidade penal do acordo de leniência apenas àquelas que tiveram papel coadjuvante, mas que, ainda assim, auxiliaram a empresa a descrever infrações e desvendar evidências.

---

<sup>393</sup> A possibilidade de dupla atuação do MP é reforçada por Dobrowolski: “(...) a repercussão penal sempre tem a interação entre a necessidade de se fazer a leniência da empresa com a colaboração de algumas pessoas físicas, sejam elas acionistas, sócios, dirigentes ou aqueles que vão corroborar com aquilo que diz a empresa. Quer dizer, eles vão ter um interesse em corroborar no crime, e aí que o protagonismo do MP, mas seria do MP muito mais do que a polícia porque tem a contraface da improbidade, porque aí já resolve essas duas esferas.”

<sup>394</sup> RODRIGUEZ, Caio F, cit.

Ao longo dos próximos acordos, a imunidade estendida a pessoas físicas pelo acordo de leniência fica cada vez mais criteriosa, dando preferência a acordos de colaboração individual, de forma que participem dos benefícios de acordos de leniência apenas agentes que não tiveram preponderância nos ilícitos.<sup>395</sup>

A articulação entre pessoas físicas e jurídica torna-se ainda mais relevante se o escopo do acordo é amplo. Se for limitado a alguns contratos, por exemplo, é possível que a empresa conseguisse as informações sozinhas. Quanto maior a empresa e mais amplo o escopo do acordo, a localização da fraude, do caminho de pagamentos pode ser mais complexo.

O acordo da Camargo Córrea tem escopo mais abrangente. Estão abarcadas atividades das pessoas jurídicas e pessoas físicas aderentes ao acordo investigadas nos procedimentos da Lava Jato, bem como na VALEC/Ferrovia Norte-Sul.<sup>396</sup> Os ilícitos abarcados vão além de serviços prestados à Petrobras – tal qual definido no acordo da SOG – e estão relacionados a serviços de construção civil e EPC (*engineering, procurement & construction*) em “fraudes em licitações de órgãos públicos federais, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União Federal, dentre outros crimes”.

Em verdade, a cada acordo firmado, o MPF amplia seu escopo. Até que eles se tornam tão abrangentes que englobam todos os ilícitos relevantes já cometidos pela empresa, como é o caso da Odebrecht. Essa expansão é consciente. Ela é forma de cumprir o requisito da Lei Anticorrupção que autoriza acordo apenas com a primeira empresa que confessa a prática ilegal, no qual um acordo de leniência só se justificaria se fatos ainda não revelados ou sabidos pela autoridade forem trazidos pelas pessoas jurídicas sobre novos ilícitos.

Porém, a expansão do escopo não decorre apenas do requisito legal aos acordos de leniência ou da estratégia das empresas de “limpar todas as gavetas” em um único instrumento. É também parte da estratégia da Lava Jato, como explica Lima:<sup>397</sup>

“Nós definimos [*o objeto do acordo de leniência*] basicamente fora da Petrobrás, porque daí começam a vir Eletronuclear e outras empresas estatais. Então nós delimitamos. Esse conceito é, assim, bastante movediço,

---

<sup>395</sup> RODRIGUEZ, Caio F., cit.

<sup>396</sup> O caso se refere à existência de cartel e pagamento de propina para executar obras da Ferrovia Norte-Sul (entre Anápolis em Goiás e Palmas, no Tocantins) em contratos assinados com a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, empresa estatal ligada ao Ministério dos Transportes.

<sup>397</sup> LIMA, Carlos F. S., cit.

então era de utilidade que a gente tivesse uma certa flexibilidade, porque se nós ficássemos só com a Setal, nós teríamos provado o núcleo básico só, mas a partir do momento em que permitimos esse aumento, nós fomos espraiando a Lava Jato, por exemplo, o que existe da Lava Jato no RJ basicamente é uma derivação desse acordo sobre a Eletronuclear, que foi tirado daqui e foi mandado pro Rio. E a partir daí, o Rio espraiou, inclusive para o governo estadual. Temos alguns pilares da Lava Jato, um deles é o que eu chamo de *Blietzkrieg*, que é ampliar ao máximo o campo de incidência da operação em medidas, operações subsequentes, uma atrás da outra, impedindo a reorganização das organizações criminosas. E a gente foi avançando. Então você pega a Eletronuclear, você pega Caixa Econômica, então você vai evoluindo assim.”

A ampliação do escopo dos acordos de leniência é uma forma de expandir a competência do MPF, mas não é sem riscos. Ela aumenta potenciais problemas de compatibilização com outras instituições de controle, incluindo com outros entes federativos, como Estados e Municípios, a depender do que é relatado.

Além disso, a definição do escopo não é estanque entre autoridades. O desenho dos acordos do MPF contrasta, por exemplo, com a forma pela qual acordos de leniência são celebrados com o CADE, a partir da definição de mercado relevante. A Lava Jato mostra essa variação. Enquanto o MPF definiu como escopo dos acordos de forma abrangente, o CADE subdividiu o mercado em cada contrato público firmado (por exemplo, contratos com a Petrobras, Angra 3, metrô).<sup>398</sup> Seria possível argumentar que o cartel que operava nestas obras públicas era o mesmo e, portanto, o mercado relevante deveria abranger obras públicas de forma mais ampla. A indicação de diferentes ganhadores e perdedores de cada um apenas refletiria a divisão de mercado acertada por um núcleo duro de empresas, com a eventual participação de empresas menores. Nenhuma das autoridades optou por esse caminho.

Além da articulação entre mineração interna de informações por meio de um programa de leniência interno aos indivíduos e ampliação do escopo dos ilícitos abrangidos, o acordo também inova na função de reparação de danos. O acordo apresenta mudanças nas destinações dos recursos: são disponibilizados mais recursos aos entes lesados, mas sob definição do MPF. Muda-se a destinação de parte dos recursos: do fundo penitenciário aos órgãos federais

---

<sup>398</sup> O guia do CADE para Análise de Atos de Concentração Horizontal define mercado relevante “como o processo de identificação do conjunto de agentes econômicos que efetivamente regem e limitam as decisões referentes a estratégias de preços, quantidades, qualidade (entre outras) da empresa resultante da operação.” (p. 12)

encarregados de investigação e punição dos ilícitos previstos na Lei de Lavagem de Dinheiro.<sup>399</sup> As colaboradoras concordam com o pagamento de multa compensatória de setecentos milhões de reais, ressalvada a possibilidade de apurar outros danos: 90% às empresas lesadas e 10% aos órgãos federais de encarregados de prevenir, combater e propor ação penal, mediante regulamentação da União. Para os entes lesados, a proporção dos danos seria calculada pelo MPF. Também, o valor da multa é dividido entre Operação Lava Jato e VALEC/Ferrovia Norte-Sul em Goiás, cabendo à última pouco mais de 10% do total.

O acordo da Camargo Corrêa traz nova obrigação que se torna constante para os demais acordos: o compromisso de a empresa adotar programa de integridade, no caso específico, conforme padronização ISO com apresentação de plano de implementação ao MPF. Estas previsões atribuem uma nova função aos acordos. Os acordos não tratam apenas de ampliar investigações criminais e cíveis, mas também de garantir uma mudança substantiva na cultura corporativa das empresas, para seus negócios futuros. Isto significa que a atuação do MPF deve incluir formas de avaliação, não só das provas ou dos valores desembolsados pelas empresas, mas também do cumprimento de novas obrigações de *compliance* e transformações da governança da empresa.

Esta nova função gera dilemas próprios. Pode gerar a pergunta sobre como serão compatibilizados os *standards* de programas de integridade, uma vez que são parâmetros para outras autoridades também, por exemplo, para redução de multas de TCCs no CADE e, também, mais adiante, para a CGU. Esse pode ser um problema na interação entre atores: compatibilizar quando as autoridades se darão por satisfeitas com o programa de *compliance*, como farão suas

---

<sup>399</sup> Trata-se de uma previsão da Lei de Lavagem de Dinheiro, a Lei 9.613 de 1998. De acordo com o art. 7º: “São efeitos da condenação, além dos previstos no Código Penal: (...) I - a perda, em favor da União, dos bens, direitos e valores objeto de crime previsto nesta Lei, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; § 1o A União e os Estados, no âmbito de suas competências, regulamentarão a forma de destinação dos bens, direitos e valores cuja perda houver sido declarada, assegurada, quanto aos processos de competência da Justiça Federal, a sua utilização pelos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos nesta Lei, e, quanto aos processos de competência da Justiça Estadual, a preferência dos órgãos locais com idêntica função.”



avaliações e quais os padrões sinalizados aos agentes privados (mais ou menos profundos, com maior ou menor monitoramento).<sup>400</sup>

No acordo de leniência da Camargo Côrrea não há inovações dentre as obrigações do MPF. Há previsão de que o acordo sirva como *marker* e, como mecanismo de fomento à composição entre autoridades, permanece igual ao da SOG, a obrigação de levar o acordo de leniência às demais autoridades.<sup>401</sup>

No início de 2016, foi a vez da Andrade Gutierrez celebrar acordo de leniência. Mantém-se a extensão a pessoas físicas. A partir da lógica de expansão do objeto dos acordos já narrada, estão inclusos nesse instrumento ilícitos relativos a empreendimentos da VALEC/Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL),<sup>402</sup> assim como outras investigações que sejam instauradas em decorrência dos fatos trazidos pela colaboradora.

Em relação a reparação de danos, a empresa se compromete a pagar multa cível (em seu nome e de seus prepostos) no valor de um bilhão de reais, sendo 10% destinado a autoridades investigadoras e 90% às empresas lesadas, segundo proporção dos danos estipulada pelo MPF, em doze parcelas e corrigida pela SELIC. Assim como o acordo da Camargo Côrrea, há previsão da repartição de parcela dos recursos destinada a investigadores entre investigações da Lava Jato e demais investigações reveladas no acordo. Como a repartição será feita não é clara, ela será decidida por meio de decisão conjunta dos Ministérios Públicos envolvidos.

Há inovação quanto a mecanismos de compensação no acordo de leniência. Antecipando, talvez, a atuação de outras instituições de controle e a provável cobrança de outros valores, há previsão de que a multa estipulada pode ser compensada em favor da colaboradora em eventual ação de objeto extrapenal ou processo administrativo, excluídos feitos tributários, a critério da respectiva instituição competente.

---

<sup>400</sup> 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.

<sup>401</sup> Há inclusão da seguinte declaração pelo MPF “por força do que é declarado no presente termo, o Ministério Público Federal, no âmbito de suas atribuições, considera suficientemente satisfeitas as repercussões cíveis desses ilícitos penais praticados em benefício de Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A” (cláusula 8ª, §1º). O dispositivo parece tentar resguardar a empresa de novas ações de improbidade ou outras formas de reparação de danos, ao menos no âmbito do Ministério Público.

<sup>402</sup> Relacionada a existência de cartel e pagamento de propinas obras da ferrovia que interligará Ilhéus (Bahia) a Figueirópolis (Tocantins) da VALEC.

O acordo da Andrade Gutierrez amplia alguns mecanismos de composição entre autoridades eventualmente competentes. Além do compromisso de levar o acordo como *marker* a outros, há também obrigação de “gestionar junto a promotores naturais, nos casos de atribuição da Procuradoria Geral da República, a adesão a este acordo de leniência”. Como se verá no acordo da Odebrecht, o mecanismo de adesão de outros Ministérios Públicos ao acordo se torna mais procedimentalizado e regrado. Assim como o acordo da Camargo Côrrea, há obrigações de integridade que a empresa deve cumprir.

Em dezembro de 2016, a Odebrecht e a Braskem<sup>403</sup> assinaram acordos de leniência simultâneo com autoridades brasileiras, americanas e suíças. Também foram celebrados acordos de colaboração com setenta e oito de seus executivos. Não faltaram superlativos para descrever o caso. O Departamento de Justiça americano classificou os acordos como “a maior resolução global de caso de propina transnacional” por violação ao FCPA.<sup>404</sup> No Brasil, os acordos ficaram conhecidos como a “delação do fim do mundo” pelo seu alcance nacional e internacional<sup>405</sup> e pelas implicações trazidas ao sistema político, com denúncia a diversos de seus membros.<sup>406</sup>

Os acordos anteriores da Camargo Côrrea e Andrade Gutierrez já sinalizavam a expansão das funções dos acordos de leniência, por exemplo, de obrigações de *compliance*. Porém, o acordo de leniência da Odebrecht é explícito em consolidá-lo como instrumento que serve à múltiplas funções. Há expansão da definição de interesse público para fins do acordo em relação aos acordos anteriores. Ele mantém as previsões sobre efetividade e ampliação das investigações, mas agora o interesse público é também:

“(...) (ii) preservar a própria existência da empresa e a continuidade de suas atividades, o que, apesar dos ilícitos confessados, encontra justificativa em obter os valores necessários à reparação dos ilícitos perpetrados; (iii) assegurar a adequação e efetividade das práticas de integridade da empresa,

---

<sup>403</sup> Ambas integrantes do mesmo grupo econômico.

<sup>404</sup> Comunicado à imprensa disponível em <https://www.justice.gov/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>, último acesso em 29 de janeiro de 2019.

<sup>405</sup> A empresa admitiu ter pago propinas superando 788 milhões de dólares em dez países da América Latina, bem como Angola e Moçambique. Para mais informações sobre investigações fora do Brasil, ver 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.

<sup>406</sup> Ficou conhecida como a “Lista de Janot” a relação de inquiridos apresentados pelo então Procurador-Geral da República ao STF envolvendo políticos supostamente envolvidos nos ilícitos narrados pela empresa em seus instrumentos. MATTOSO, Camila; CASADO, Letícia, Cinco ministros de Temer, Aécio, Lula e Dilma estão na lista de Janot, **Folha de S.Paulo**, 2017.

prevenindo a ocorrência de ilícitos e privilegiando em grau máximo a ética e transparência na condução de seus negócios; e (iv) estimular que a colaboradora entabule negociações e conclua acordo em outras jurisdições, que porventura possam ter interesse em acordos semelhantes, para o fim de ser promovida a expansão das investigações de corrupção no Brasil e no exterior”.

Descobrir ilícitos e investigá-los em âmbito nacional, com base nas evidências apresentadas já não é mais a única função do acordo. As partes signatárias concordam que ele serve também expandir investigações para outras jurisdições, preservar a empresa o quanto necessário à reparação de danos e prevenção de novos ilícitos por meio de novos programas de integridade.

Em relação à primeira função, o escopo do acordo continua a trajetória de expansão. Ele inclui atos relacionados à investigação na Lava Jato que possam caracterizar ilícitos, incluindo eleitorais e alcança crimes de qualquer natureza. Também estão abarcados ilícitos que não sejam conexos ou correlatos às investigações da Lava Jato, mas descobertos no âmbito de investigações internas, desde que praticados no âmbito dos fatos descritos pelas colaboradoras. A empresa expressamente afirma que reportará todos fatos apurados com a intenção de ampliar na máxima extensão possível a sua proteção e a utilidade do acordo.

As exigências das informações prestadas pela empresa parecem se tornar mais específicas, como listar doações eleitorais ou beneficiários de pagamentos de vantagens indevidas.<sup>407</sup>

Em relação ao ressarcimento de danos, há também novas configurações. No acordo de leniência global, a empresa concorda em pagar 3,8 bilhões de reais ou cerca de 2,6 bilhões de dólares. Tal valor foi estipulado a partir da estimativa da habilidade da empresa de pagar, sujeito à verificação da veracidade das declarações prestadas, inclusive por meio da contratação de assessoria financeira arcada pela empresa. Este é um método novo em relação aos acordos anteriores.

São descontadas parcelas destinadas às autoridades americanas e suíças (10% a cada uma). Do restante, 97.5% são destinados “para fins de ressarcimento dos danos materiais e imateriais” de entes públicos lesados e 2.5% conforme a previsão da Lei de Lavagem de

---

<sup>407</sup> Ao menos nas versões públicas dos acordos de leniência.

Dinheiro. O acordo da Odebrecht, então, prevê maiores percentuais a entes lesados do que os anteriores. Assim como no acordo da Andrade Gutierrez, é prevista a compensação de valores do montante final, em razão de decisão judicial definitiva e bloqueio cautelar ou transação decorrente de fatos abrangido pelo acordo.

Também se tornam mais específicas obrigações para alterar a conduta da empresa. O MPF pode demandar treinamento (curso, seminário) de pessoas físicas para reabilitação ético-profissional. Destaca-se, também, a realização de monitoramento independente para implementar programas de integridade e supervisionar a implementação do acordo, um modelo que se tornou comum em alguns acordos americanos,<sup>408</sup> mas é inovador no Brasil. Isto é, por meio de acordo de leniência, a empresa concorda em ser acompanhada por pessoas escolhidas pelas autoridades para garantir a transformação de sua cultura e prática empresarial. Trata-se de previsão inédita e, até o final de 2018, única nos acordos de leniência celebrados, o que gera a dúvida sobre a proporcionalidade do uso de monitores independentes apenas em um dos acordos de leniência, por mais importante que seja, além do fato de ser uma medida utilizada pelas autoridades norte-americanas. Não é possível prever em quais situações esta medida deve ser implementada.

Como comentado, a definição fluida dos contornos do objeto do acordo enseja dúvida de competência para analisar os fatos e evidências apresentadas que não sejam relacionadas à Lava Jato. Os entrevistados relataram preocupação não só com a coordenação das demais instituições de controle externo, mas dentro do Ministério Público Federal e outros Ministérios Públicos. Isto porque a composição do próprio Ministério Público não é óbvia, pela estrutura constitucional que garante independência de atuação, entre membros individuais e entre braços distintos do Ministério Público. A independência funcional pode criar incentivos para descentralização e mais atores buscarem informações e promoverem investigações de combate à corrupção, mas aumenta a complexidade da definição do acordo de leniência.

Nesta realidade, os mecanismos de adesão tornam-se uma iniciativa importante para garantir certa uniformidade de atuação. Aqueles que aderem ao acordo possuem, em troca, acesso às informações do acordo. São previstos procedimentos para que sejam prestadas

---

<sup>408</sup> ARLEN, Jennifer; KAHAN, Marcel, Corporate Governance Regulation through Nonprosecution, *University of Chicago Law Review*, v. 84, p. 323–388, 2017.

informações parciais a membro do MP competente e, diante da sua eventual adesão ao acordo de leniência, informações completas. O acordo também estipula formas de repartir os valores entre entes lesados de níveis federativos distintos, dando conta das competências sobrepostas que emanam da mesma instituição.

As obrigações do MPF se dividem entre aquelas assumidas no âmbito da Lava Jato e para os demais membros do Ministério Público que aderirem ao acordo. São, também, mais específicas. A obrigação de levar o acordo a outras autoridades não se restringe a que o acordo seja considerado como *marker*, mas também “evitar o ressarcimento em duplicidade no tocante ao valor pago por meio do acordo”.

O MP, ainda, se compromete a emitir certidões atestando a extensão da colaboração, o grau de relevância dos fatos apresentados, dentre outros elementos, seja para celebração de acordos com demais autoridades, nacionais, subnacionais e estrangeiras, seja para celebração ou manutenção de contratos com terceiros, incluindo instituições financeiras, seguradoras ou adquirentes de ativos, respeitado o dever de sigilo quanto às informações prestadas. Também, se obriga a envidar esforços para que se retire restrições cadastrais, desbloqueie bens no âmbito das ações propostas pelo MP e busque a retirada de medidas cautelares propostas por outros colegitimados, inclusive perante os Tribunais de Contas.

Há também mecanismo para buscar coesão em ações civis públicas e de Improbidade Administrativa. Naquelas já propostas em relação ao grupo econômico, o MPF e os MPs que aderirem ao acordo se comprometem a postular, sejam eles autores ou não, a suspensão do processo ou o reconhecimento de efeito meramente declaratório sem aplicações de novas sanções. Novamente, são soluções encontradas no caso concreto, uma vez que não há previsão na lei sobre o impacto do acordo sobre as ações propostas. O MPF também se compromete a postular que qualquer ente lesado que vise ressarcimento pelos fatos abrangidos pelo acordo compensem os valores pagos no acordo do montante do débito da colaboradora e, ainda, conceda o benefício de ordem em face de outras pessoas jurídicas que sejam solidárias ao mesmo débito. Ou seja, busque cobrar o débito de outros antes de alcançar o patrimônio da colaboradora.

Claro que a linguagem de todos os acordos – como “emprender gestões, gestionar” – indicam que proteção e defesa do acordo dos Ministérios Públicos perante terceiros, incluindo outras instituições de controle e entidades lesadas, é uma obrigação de meio que não oferece ou

garante o resultado. O que pode significar, no limite, que as cláusulas não limitam a exposição de empresas a outros procedimentos de responsabilização ou sanções. Ainda assim, é bastante extensa. Em todos os acordos, cria-se um diálogo constante, perene, evidência do que se chamou de “casamento entre empresa e estado”.<sup>409</sup> Nas palavras de Lima:<sup>410</sup>

“A fase pré da negociação, tudo é muito importante, mas a fase pós é extremamente trabalhosa, é casamento, você fica ali tendo que lidar às vezes semanalmente com demandas da empresa. ‘O TCU está bloqueando minha conta, o que vocês podem fazer para explicar para o TCU ou CGU?’; ‘Nós estamos em negociação com a CGU’; ‘Precisamos de uma certidão para créditos bancários’. O pós-negociação é muito complicado, então quanto mais você fechar tudo no acordo, e é impossível você reunir todas as oportunidades que podem surgir, melhor, então a fase pré é muito importante para você fazer um acordo bem feito (...)”.

Além de outras declarações, o acordo possui dispositivos para cooperação com autoridades estrangeiras, bem como compartilhamento de informações e provas com elas. Regula ainda algumas formas de governança do grupo, incluindo como será preservada a capacidade financeira da empresa – sendo que a empresa deve informar ao MPF fatos ou atos relevantes, por analogia àqueles assim considerados pela Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/1976) que possam afetar significativamente sua capacidade financeira e os compromissos assumidos.

Os grandes acordos – pela extensão do que foi relatado e a complexidade que ensejam para autoridades e agentes privados – foram inaugurados pelas empreiteiras, mas não acabaram nelas. O acordo da J&F Investimentos, *holding* do grupo econômico da JBS, é o último grande acordo celebrado pelo MPF, em esforço conjunto entre a Lava Jato e a Força Tarefa Greenfield.<sup>411</sup>

Assim como o acordo de leniência da Odebrecht, o acordo assinado pela J&F se define interesse público de forma abrangente, muito além de dar efetividade às investigações. Seu escopo é, também, o mais amplo possível, incluindo ilícitos “genericamente passíveis de

---

<sup>409</sup> PIMENTA, Guilherme, Acordo de leniência: um casamento entre empresa e Estado. Jota Info.

<sup>410</sup> LIMA, Carlos F. S., cit.

<sup>411</sup> A Força Tarefa Greenfield envolve ilícitos praticados contra fundos de pensão, sobretudo FUCEF, Petros, PREVI, bem como Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Caixa Econômica Federal. Ela é composta de seis operações: Greenfield, Recomeço, Conclave, Sépsis, Cui Bono, Tesouro Perdi, Patmo e Fundo Perdi.

repressão pelo Ministério Público” e outros que resultem de fatos descobertos em investigação interna, incluindo no futuro.<sup>412</sup> É a previsão mais abrangente do escopo do acordo. A articulação entre pessoa física e pessoa jurídica mantém-se importante, agora não só no aspecto penal. Inicialmente, quem apresenta garantia ao acordo são os próprios controladores da empresa.<sup>413</sup> Também é previsto que o acordo pode ser integralmente rescindido caso o acordo de colaboração premiada firmado por executivos da empresa seja anulado pelo STF.

Em relação às obrigações de ressarcimento assumidas pela J&F, pactua-se o pagamento de multa de 10,3 bilhões de reais, a serem pagas em 25 anos. Além do valor expressivo, destacam-se diversos mecanismos de abatimento da multa por sanções impostas por outras autoridades ou entidades lesadas. Além de compensações já vistas em outros acordos, multas a pessoas físicas, incluídas em acordos de colaboração, podem ser abatidas do valor de ressarcimento. Ainda, diferente dos demais acordos, não há destinação de percentual a entes lesados, mas valores já pré-determinados, como vistos na Tabela 6 abaixo que resume as previsões de ressarcimento nos acordos analisados até o momento.

A destinação do recurso é também bastante distinta. Não há uso da previsão da Lei de Lavagem de Dinheiro quanto o uso de recursos para autoridades de investigação e punição. Em substituição, 2,3 bilhões de reais são destinados para execução de projetos sociais em áreas temáticas diversas, algumas sem relação com os ilícitos descritos pela pessoa jurídica.<sup>414</sup>

A execução de projetos sociais é objeto de auditoria independente específica que tem como objeto a correta execução dos recursos quanto a avaliação do impacto de cada projeto. Tais relatórios devem ser entregues anualmente ao MPF para fins de controle. Há ainda obrigação de publicidade ativa dos projetos sociais feitos, vinculando-os ao acordo com o MPF. Pela complexidade criada por um acordo tão amplo, com valores não só substantivos, mas também com destinação distinta (projetos sociais), o acordo prevê a criação de um Comitê de Supervisão Independente que informará ao Ministério Público relatórios sobre as obrigações

---

<sup>412</sup> Na redação do acordo: “mesmo que não conexas ou correlatas os fatos ou condutas em investigação do Ministério Público Federal”.

<sup>413</sup> Cf. a cláusula 31 do Acordo: “Os Intervenientes Garantidores Joesley Mendonça Batista e Wesley Mendonça Batista assumem, na qualidade de fiadores e nos termos dos artigos 818 e 827 do Código Civil, as obrigações pecuniárias da Colaboradora, nos termos e condições previstos neste Acordo de Leniência.”

<sup>414</sup> Por exemplo, fomento a programas de alfabetização na primeira infância, combate a doenças tropicais, construção de abrigos e formação de rede de apoio para moradores de rua, inclusão digital e formação de rede de dados wi-fi em comunidades carentes.

assumidas no acordo de leniência, incluindo investigações e monitoramento da implementação das demais exigências. Ou seja, além de avaliar as informações, o ressarcimento e o programa de integridade, caberia ao MPF também acompanhar a gestão e o uso de recursos em projetos sociais.

**Tabela 6. Ressarcimento de danos em acordos celebrados pelo MPF (R\$)**

	<b>SOG</b>	<b>Camargo Corrêa</b>	<b>Andrade Gutierrez</b>	<b>Odebrecht</b>	<b>J&amp;F</b>
<b>Valor</b>	15	700	1.000	8.5 Divisão com autoridades suíças e americanas (10% cada)	10.300
<b>Distribuição</b>	50 % Petrobras	90% empresas públicas lesadas*	90% empresas públicas lesadas*	97.5% entes públicos lesados	1.750 ao BNDES 1.750 à União 1.750 à FUNCEF 1.750 à PETROS 500 à CEF 500 ao FGTS
	50% Fundo Penitenciário Nacional	10% Lei 9.613/98, art. 7, §1º	10% Lei 9.613/98, art. 7, §1º	2.5% Lei 9.613/98, art. 7, §1º;	2.300 para execução de projetos sociais
<b>Divisão entre investigadores</b>	N/A	Divisão entre investigações da Lava Jato e VALEC/Ferrovia Norte-Sul. (89% e 11%, aprox.)	Divisão entre investigação da Lava Jato e das demais reveladas pelo acordo, por decisão conjunta dos MPs.	A partir da adesão de outros MPs, é possível transferência destinação dos recursos.	N/A
<b>Abatimentos ou Compensações</b>	Abate 1 milhão a cada 10 milhões apreendidos, sequestrados ou perdidos em favor da União (até limite de 10 milhões)	N/A	Valores em processos administrativos ou cíveis, exceto de escopo tributário.	Pagamentos a vítimas e terceiros, incluindo bloqueios e transações.	Multas e ressarcimentos, incluindo assuntos tributários. Valores pagos por pessoas físicas em função de acordos de colaboração. Saldos de contas bancárias repatriadas.
	N/A	N/A	N/A	N/A	Abatimento limitado até 80% do valor total.

Elaborado pela autora com base nos acordos de leniência

O MPF, ainda, se obriga a empreender diálogo ativo com autoridades nacionais e com autoridades estrangeiras, para que o acordo de leniência, além de ser considerado como *marker* evite o pagamento em duplicidade a título de ressarcimento. O instrumento ainda possui previsões detalhadas para compartilhamento de provas com outros Ministérios Públicos. Ao final de 2018, em dezembro, foi firmado aditamento para prever o que se chamou de Termo de



Adesão Institucional,<sup>415</sup> para resguardar trocas de informação entre autoridades internacionais e garantir o pagamento antecipado de valores no Brasil, caso eles sejam repactuados com autoridades internacionais.<sup>416</sup>

Além das obrigações descritas nos acordos anteriores, e de forma semelhante ao acordo da Odebrecht, o MPF passa a oferecer benefícios mais específicos: se obriga a requerer em juízo o levantamento de medidas cautelares patrimoniais e a peticionar em qualquer instância judicial ou administrativa para garantir a validade e eficácia do acordo, como autor ou fiscal da lei – ou seja, mesmo em ações propostas por terceiros, especificamente em ação civil pública e de Improbidade Administrativa. Também se obriga a não declarar a nulidade de contratos celebrados com entidades públicas.

Em outubro de 2017, o MPF instaurou procedimento administrativo para apurar eventual descumprimento do acordo de leniência.<sup>417</sup> A investigação quanto a eventual descumprimento foi iniciada quando a Procuradoria-Geral da República solicitou a rescisão no acordo de colaboração premiada dos executivos do grupo, por omissão de fatos criminosos relevantes e eventual prática de *insider trading*, pendente de homologação pelo STF.<sup>418</sup> Caso fosse constatado o descumprimento do acordo de colaboração, o MPF poderia rescindir o acordo de leniência, conforme previsto em suas cláusulas, acionando uma série de disposições do próprio acordo, como a previsão do vencimento antecipado da multa e a anulação de qualquer benefício de redução de penalidades. Atualmente, é aguardada decisão perante o Supremo Tribunal Federal sobre a rescisão dos acordos de colaboração de pessoas físicas para determinar como eles impactarão no acordo de leniência da pessoa jurídica. A pergunta aberta é se as provas coletadas no acordo de leniência permanecerão válidas.

---

<sup>415</sup> Nele, o MPF reconhece o direito de acesso e autoriza o compartilhamento de provas entre instituição interessada e colaboradora, desde que respeite as cláusulas, sendo ressalvado direito de pleitear ressarcimentos complementares.

<sup>416</sup> Foi instrumento necessário para cumprir tratado entre Brasil e Estados Unidos e, segundo a Procuradoria, para resguardar interesses nacionais. Para informe enviado pela Procuradoria-Geral da República em 8 de dezembro de 2018. Cf. <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/acordo-de-leniencia-entre-ministerio-publico-federal-e-j-f-tem-novo-aditamento>> acesso em 4 mar. 2019.

<sup>417</sup> Informação disponível em <<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-df-vai-apurar-eventual-descumprimento-do-acordo-de-leniencia-da-j-f>> Acesso em 4 mar. 2019.

<sup>418</sup> Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-rescinde-acordo-de-colaboracao-de-joesley-batista-e-ricardo-saud>>, último acesso em 4 de maio de 2019.

É possível constatar que ao longo dos cinco primeiros anos da Lei Anticorrupção, a celebração de acordos de leniência pelo MPF se expandiu e se refinou nas três funções analisadas, retomadas nas conclusões do capítulo.

O protagonismo inicial do MPF também condiciona a atuação das demais autoridades. Porém, para Rodriguez, é a partir do acordo da J&F e da eventual rescisão com as pessoas físicas que a balança do poder mudou e outras burocracias estatais puderam emergir como legítimas – não apenas juridicamente – para realizar acordos de leniência.<sup>419</sup> Para entender essa emergência, é preciso voltar a 2014.

## 2. A celebração dos acordos de leniência pela CGU e AGU

Se a competência do MPF para celebrar em acordos de leniência foi uma construção que não estava prevista em lei, a CGU parte do cenário oposto. Na esfera federal, ela é competente para investigar ilícitos da Lei Anticorrupção, aplicar sanções administrativas e celebrar acordos de leniência. Ainda assim, o percurso da letra da lei à implementação, para a efetiva celebração de acordos de leniência pela CGU também foi um processo intrincado e experimental.

Foi influenciado pela turbulência política entre os governos que se sucedem no período e trocam o comando da CGU e da AGU, incluindo as equipes encarregadas da negociação dos acordos nas instituições.<sup>420</sup> Também foi influenciada pelo fato de que quando as instituições firmam seu primeiro acordo de acordo de leniência, em julho de 2017, o MPF já havia celebrado uma dezena deles, incluindo aqueles analisados nos itens anteriores. A existência de acordos com MPF é uma realidade que condiciona as possibilidades de atuação da CGU/AGU, seja

---

<sup>419</sup> Segundo Rodriguez: “Na leniência da J&F que o MP conseguiu foi perder poder e deslegitimar boa parte do que ele havia feito até então. E isso alterou então o xadrez. Vamos dizer assim, alterou o xadrez.” RODRIGUEZ, Caio F., cit.

<sup>420</sup> Em 12 de maio de 2016, a Presidente Dilma Rousseff foi afastada da Presidência da República e assumiu Michel Temer. As turbulências do processo político se fizeram sentir em órgãos do Poder Executivo. Entre 2014 e 2017, a CGU foi comandada por 7 (sete) ministros diferentes e ensaiou-se retirar seu status ministerial. É de se imaginar que a troca constante da liderança tenha tornado a aplicação da Lei Anticorrupção truncada, especialmente no momento inicial de alavancar a construção das atribuições previstas na lei. A AGU, no mesmo período, teve 4 Advogados-Gerais da União. As trocas e interrupções também foram presentes nos quadros de auditores encarregados da negociação de acordos, ver: COLON, Leandro, Temer congela novos acordos com citadas na Operação Lava Jato - 17/05/2016 - Poder, **Folha de S.Paulo**, 2016; TALENTO, Aguirre, Servidor da ex-CGU que cuidava de acordos de leniência é afastado, **Folha de S.Paulo**, 2016.

porque muitas das provas foram apresentadas a outra instituição, seja porque as empresas que já tinham outros acordos negociam novos termos com a CGU/AGU evocando a existência do acordo anterior, para, por exemplo, limitar sua exposição a novos pagamentos.

Havia um desafio adicional. Era preciso de alguma forma equacionar as competências legais entre CGU e AGU. A primeira, apesar de competente à celebração de acordos de leniência pela Lei Anticorrupção, não possuía poderes para atuar em juízo ou assinar em nome da União. Também, a CGU não tinha poderes legais para atuar perante ações de Improbidade Administrativa propostas pela AGU para ressarcimento de danos causados a entes da administração cometidos por pessoa jurídica. A Lei de Improbidade Administrativa incluía a imposição de penalidades como bloqueio de bens e declaração de inidoneidade da pessoa jurídica. Sem concerto entre as instituições, é possível dizer que os acordos de leniência tal qual previstos pela lei e firmados somente pela CGU seriam pouco atrativos e pouco eficazes. A cooperação entre instituições foi cristalizada na Portaria Interministerial 2.278 de 15 de dezembro de 2016 e, até o momento, é a única iniciativa bem-sucedida de composição entre instituições de forma abstrata e procedimentalizada, para além da análise de casos específicos.

A negociação de acordos da CGU/AGU é marcada por embates com os demais agentes do sistema. Inicialmente, membros do Ministério Público se opuseram à celebração de acordos de leniência pela CGU.<sup>421</sup> Em dezembro de 2014, a 13ª Vara Federal de Curitiba autorizou o compartilhamento das provas oriundas de ações penais da Operação Lava Jato com a CGU o que fomentou suas investigações.<sup>422</sup> Em fevereiro de 2015, o Ministério Público Federal pediu ao Tribunal de Contas da União que a CGU fosse impedida de celebrar acordos sem o acompanhamento dos procuradores, porque entendiam que somente os titulares da investigação e ação penal poderiam dizer se os fatos apresentados por uma empresa são novos e úteis à investigação.<sup>423</sup> Pouco tempo depois, o TCU decide que a CGU pode prosseguir em suas

---

<sup>421</sup> G1, **Para MPF, acordos de leniência feitos pela CGU podem ser “prejudiciais”**, Brasília, 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.

<sup>422</sup> Conforme despacho proferido em Pedido de Busca e Apreensão Criminal N° 5073475.13.2014.4.04.7000/PR.

<sup>423</sup> MATAIS, Andreza, Acordo de leniência com CGU pode prejudicar interesse público, diz procurador, **O Estado de São Paulo**, 2015.

negociações sem o MPF.<sup>424</sup> Em março de 2015, é editado o Decreto regulamentador da Lei Anticorrupção, discutido no capítulo anterior,<sup>425</sup> e a CGU anuncia que abriu processos administrativos contra dez empresas envolvidas na Lava Jato.<sup>426</sup> Em outubro de 2015, o juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba recomenda em despacho que a CGU consulte o MPF para celebração de acordos de leniência.<sup>427</sup>

Apesar das tensões entre atores estarem presentes ao menos desde o início de 2015, o ponto alto da tensão entre elas aconteceu por ocasião da edição de Medida Provisória pelo Poder Executivo, em dezembro de 2015, sobre a Lei Anticorrupção e acordos de leniência.<sup>428</sup> Nas palavras de um ex-ministro da CGU “Aquela MP foi uma declaração de guerra”.<sup>429</sup>

## 2.1 A Medida Provisória 703/2015

A Medida Provisória 703, emitida em 18 de dezembro de 2015, buscava redesenhar as competências das instituições de controle para negociar e assinar Acordos de Leniência com base na Lei Anticorrupção. Seu estudo contribui à compreensão do contexto em que os acordos de leniência foram construídos, uma vez que é uma tentativa de reforma do sistema durante a implementação dos acordos. A MP 703/2015 expôs as divergências entre instituições. Ela não redefine as funções dos acordos de leniência, mas altera diversas previsões que influenciam a

---

<sup>424</sup> 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.

<sup>425</sup> Decreto nº 8.420 de 2015, já explicado em capítulo anterior e que reforça as competências da CGU para atuar no caso de leniência, por exemplo, buscando centralizar o poder de negociação de acordos com a administração pública federal.

<sup>426</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, **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-contra-dez-empresas-envolvidas-na-lava-jato>>, acesso em: 26 dez. 2018.

<sup>427</sup> Despacho em Pedido de Busca e Apreensão Criminal Nº 5073475.13.2014.4.04.7000/PR, Juiz Sérgio Fernando Moro, em 8 de outubro de 2015. O despacho discute a efetivação do compartilhamento de provas e autorização de provas colhidas supervenientemente à decisão de dezembro de 2014.

<sup>428</sup> A medida provisória é ato legislativo do Presidente da República editada com força de lei em casos de relevância e urgência, disciplinada no art. 62 da Constituição Federal de 1988

<sup>429</sup> LEALI, Francisco, **Ministro da Transparência critica 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.: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-da-transparencia-critica-projeto-da-leniencia-20458227>. Declaração proferida por Torquato Jardim, Ministro da Transparência, Fiscalização e CGU entre 2 de junho de 2016 e 31 de maio de 2017. Vale lembrar que após a emissão da MP, houve o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, com a ascensão à Presidência de seu vice, Michel Temer. A troca de governo reposicionou instituições e agentes do sistema anticorrupção, permitindo uma declaração tão contundente do Ministro.

composição entre atores e entre funções de prover informação, reparar o dano e alterar o comportamento da empresa.

Em relação às informações prestadas, a MP revogou o requisito de que fossem firmados acordos apenas com a primeira pessoa jurídica que manifestasse seu interesse e poderiam ser firmados acordos com diversas pessoas jurídicas para o mesmo ilícito. Também expandiu os limites da imunidade oferecida em troca da colaboração de pessoa jurídica: expressamente isentava as pessoas jurídicas colaboradoras das sanções restritivas ao direito de licitar e contratar previstas em outras normas de licitações e contratos públicos.

Em relação às multas e ressarcimento, previa que além da multa com desconto previsto na Lei Anticorrupção, não poderia ser aplicada à pessoa jurídica “qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente das infrações específicas do acordo”. Ao primeiro que celebrasse Acordo de Leniência, haveria a possibilidade de total remissão da multa, além dos 2/3 inicialmente previstos em lei.

A MP também ampliava a imunidade àquele que firmasse acordo de leniência, incluindo as penalidades previstas em outras leis, como nas leis de Improbidade Administrativa, de Licitações, incluindo as normas referentes ao RDC, e também na Lei Antitruste, bastava que houvesse essa previsão no acordo.<sup>430</sup> Tal mudança, certamente, adicionava incentivos à celebração de acordos para pessoas jurídicas. Elas teriam a garantia de que, caso decidissem colaborar, poderiam transacionar sobre todas as formas de responsabilização sobre determinado ilícito, sem o risco de que as informações e documentos apresentados no acordo de leniência fossem utilizados contra ela para imposição de novas sanções. No entanto, ao conceder a imunidade em relação às sanções previstas em outras leis, a MP suprimia competência de alguns dos legitimados específicos daquelas leis: o Ministério Público, as Advocacias Públicas e o CADE.

---

<sup>430</sup> A redação do Art. 30 da LAC seria “Ressalvada a hipótese de acordo de leniência que expressamente as inclua, a aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

I - ato de Improbidade Administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 1992;

II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 1993, ou por outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no que se refere ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 2011; e

III - infrações contra a ordem econômica nos termos da Lei nº 12.529, de 2011.”

A MP mantinha a obrigação de reparação integral do dano causado, mas inseria previsão de que o acordo poderia conter cláusulas sobre a forma de amortização de tal reparação, “que considerem a capacidade econômica da pessoa jurídica”. Previa, ainda, a fiscalização dos Tribunais de Contas após a celebração do acordo, para apurar prejuízo ao erário, “se o valor constante do acordo não atender o disposto no § 3o [reparação integral do dano causado].”

Inseriu requisito de comprometimento da pessoa jurídica na implementação ou melhoria de mecanismos internos de integridade, reforçando esta função nos acordos.

Além de mudanças dos incentivos à celebração de acordo de leniência, incluindo imunidades em outros subsistemas, a MP também reorganizou a competência à celebração dos acordos de leniência. A Lei prevê a competência pulverizada para a celebração de acordo à autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública. A MP 703/2015 atribuía competência primordial aos órgãos de controle interno. Eles poderiam atuar de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública.<sup>431</sup> Quando celebrado com as Advocacias Públicas e em conjunto com o Ministério Público, os acordos impediriam o ajuizamento ou prosseguimento de ações relacionadas à Improbidade Administrativa ou de natureza civil. A sistemática seria centralizar acordos nos órgãos de controle interno, com algum mecanismo para alinhar colegitimados e a aplicação de penalidades dos diversos subsistemas de responsabilização da pessoa jurídica.

Em resumo, a MP 703/2015 mudou os incentivos às pessoas jurídicas, centralizou a competência nas controladorias, criando uma espécie de negociação única para os diversos sistemas de responsabilização e ampliou as funções dos acordos.

Suas críticas foram contundentes. Havia dúvidas se ela cumpria os requisitos de urgência e relevância para edição de Medida Provisória. Os demais atores reagiram. Membros do MPF a classificaram como “um retrocesso evidente”.<sup>432</sup> Um procurador junto ao TCU

---

<sup>431</sup> Segundo a MP 703/2015, a redação do caput do Art. 16 seria: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no âmbito de suas competências, por meio de seus órgãos de controle interno, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública, celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos e pelos fatos investigados e previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo, de forma que dessa colaboração resulte: (...)”

<sup>432</sup> Nas palavras de Lima: “O Poder Executivo não só manietou a Controladoria Geral da União (CGU), colocando-a sob o tacão da Advocacia-Geral da União (AGU), como também avisou os agentes econômicos que, caso

classificou-a como uma tentativa do governo de “salvar as empresas”<sup>433</sup> e “verdadeiro ato de violência contra o Tribunal de Contas da União e aberração jurídica o Poder Executivo pretender, por meio de medida provisória, obstar, limitar, condicionar ou modular a forma de agir do Controle Externo, que tem o poder-dever de fiscalizar o Poder Executivo.”<sup>434</sup>

O MPF, por sua vez, entendia que distorcia a função do acordo de produzir provas. Como recorda Lima:<sup>435</sup>

“Naquela época foi um trabalho muito forte de reação da Lava Jato, usou todo o prestígio que tinha, todos os canais de imprensa possíveis para falar contra e no final a gente conseguiu breca que fosse votado, mas de tempos em tempos ressurgem sempre essas questões de mudar a legislação, esses discursos fáceis, que são discursos que às vezes as pessoas não compreendem a lógica do acordo, e não veem problema nele, mas, de qualquer maneira, foi um momento de reação do poder político para tentar estancar a sangria. “Estancar a sangria” não é uma expressão minha, é uma expressão deles, mas esse realmente foi o objetivo, na minha opinião. Qualquer discussão que se tenha a respeito de acordos de leniência tem que passar pelo entendimento dos princípios deles, é um mecanismo de produção de provas que beneficia um em troca, como eu dizia antigamente nas colaborações, é uma cabeça por 10 cabeças, tem que ter um efeito multiplicador, tem que ter um impacto, você não pode fazer um acordo com a maior de todas, porque isso é contra a ideia do acordo e tal.”

De fato, a MP alterava a elegibilidade de pessoas jurídicas ao acordo. Também concentrava competência nos controles internos por meio das advocacias públicas. Expandia as funções do acordo, incluindo expressamente programas de integridade como parte constitutiva dos acordos e, ainda, discutia a inclusão sobre capacidade de pagamento na reparação de dano.

Embora tenha existido uma grande reação à MP, pelo seu contexto político, pela forma que foi feita, para alguns juristas seu conteúdo não era excepcional. Marques Neto, em opinião

---

necessário, ao invés de cumprir a lei, o governo fará tantas mudanças legislativas quanto necessárias para manter tudo como dantes. (...) Somente o Ministério Público pode estabelecer se o conteúdo fornecido pela empresa leniente é suficiente do ponto de vista da prova, porque é o único órgão que possui a visão global das investigações, muitas delas realizadas sob sigilo de Justiça. (...) como pode a CGU, ou a AGU, dizer que o acordo é suficiente em relação aos fatos investigados. Em Valor Econômico, 4 de janeiro de 2016. “MP da leniência vai permitir recursos ilícitos a partidos, afirma procurador”.

<sup>433</sup> SCOCUGLIA, Livia, Objetivo do governo com MP da leniência é salvar empresas, diz Júlio de Oliveira, **JOTA Info**, 2016.

<sup>434</sup> Representação com Pedido Cautelar feita pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU no Processo 035.788/2015-1, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, autuado em 23/12/2015.

<sup>435</sup> LIMA, Carlos F. S., cit.

publicada durante a vigência da MP, destacou que a exclusividade do primeiro fazer leniência faz sentido no direito antitruste que inspirou tal dispositivo, mas nem sempre no combate à corrupção, onde colusão entre atores econômicos nem sempre ocorre.<sup>436</sup> Ele ressaltou que existiam objetivos concorrentes em acordos de leniência na Lei Anticorrupção: assegurar ressarcimento do dano ao erário, garantir cooperação do infrator, punir de maneira efetiva a empresa e todos os responsáveis pelos atos ilícitos e buscar assegurar que a conduta ilícita não se repita.<sup>437</sup> Por essas razões, a regulamentação dos acordos de leniência da Lei Anticorrupção poderia ser distinta dos acordos na lei antitruste. Em específico, considerava que a MP 703 – excetuado o fato de utilizar a via da medida provisória – não seria fundamentalmente prejudicial e o ceticismo quanto à competência da CGU ou a celebração de acordos de leniência entre o órgão com empresas seria infundado.

Ainda assim, a polêmica da MP certamente contribuiu para dificultar seu trâmite perante o Congresso Nacional. O prazo de vigência da MP 703/2015 expirou em 30 de maio de 2016, sem que houvesse substituição por nenhum outro ato normativo.<sup>438</sup> Mesmo após o término de seu prazo de vigência, conflitos ao redor da negociação e da celebração de acordos de leniência não arrefeceram.<sup>439</sup>

A MP 703 expõe alguns pontos fundamentais da discordância entre agentes em relação a competência de negociação, extensão da imunidade e ressarcimento de danos. Nenhum acordo foi firmado na vigência da MP. Em paralelo, enquanto há desentendimento entre instituições, há tentativa de autocomposição entre os agentes em caso específico, da SBM Offshore.

## **2.2 SBM Offshore: a primeira tentativa de composição entre atores falha**

Desde 2015, havia negociações para construção de acordo de leniência conjunto entre CGU, AGU, MPF e a empresa SBM Offshore, responsável por contratos de construção e

---

<sup>436</sup> Ver MARQUES NETO, MP 703, cit.

<sup>437</sup> Ibid.

<sup>438</sup> Por meio de Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 27 de 2016 em 30 de maio de 2016. Outro motivo para que a MP perdesse sua eficácia sem ser substituída por nenhuma outra foi a troca de governo ocorrida entre sua assinatura e seu prazo final.

<sup>439</sup> Alguns desses conflitos estão descritos no Capítulo 5 sobre o exercício de controle externo nos acordos de leniência.



afretamento de navios-sonda para a Petrobras.<sup>440</sup> O acordo chegou a ser firmado em 15 de junho de 2016, com a Petrobras, ente lesado, atuando como interveniente anuente. As principais obrigações para a SBM Offshore seriam colaborar com as investigações, adotar e aperfeiçoar mecanismos de *compliance*, pagar multa civil equivalente a 16,8 milhões de dólares e compensar o equivalente a 179 milhões de dólares, mediante redução de 95% nos pagamentos de bônus referentes a dois de seus contratos.<sup>441</sup>

No entanto, sua aprovação foi rejeitada pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. O principal motivo da rejeição do acordo foi a ausência de especificação da forma pela qual os elementos trazidos fariam avançar investigações e dar efetividade à atuação do Ministério Público, sendo o compromisso vago, limitado e de pouco proveito como elemento de prova.<sup>442</sup> Para a Relatora perante a 5ª Câmara, dentre outras falhas, o acordo não demonstrou proporcionalidade entre as renúncias do MPF e as vantagens que receberia da SBM. Também não houve apuração total dos danos a serem ressarcidos e não foi feita a ressalva no acordo de leniência de que o dano deveria ser integralmente devolvido, o que poderia dar margem à interpretação de que haveria quitação integral. Por fim, não atentava à necessidade de coordenação entre feitos da esfera cível e criminal, para garantir que os acordos feitos sejam aproveitados tanto em uma esfera quanto em outra.<sup>443</sup> Além dos aspectos jurídicos, é possível aventar que os embates ao redor da MP 703 não facilitaram entendimentos entre atores.

Após a decisão do MPF, a CGU, por meio de nota, buscou explicar que havia independência de instâncias e respectivas competências, e que no acordo específico, houve efetiva colaboração e não houve quitação de dano, uma vez que somente se refere a “fatos e

---

<sup>440</sup> A empresa supostamente havia constituído um fundo para pagamento de propinas a funcionários da Petrobras, operacionalizado por intermediador que recebia comissões. Os pagamentos potencialmente davam à SBM informações sobre empresas concorrentes e estimativa de preço que seria esperado em licitações. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-firma-novo-acordo-de-leniencia-com-a-sbm-offshore>> acesso 15 mai. 2019.

<sup>441</sup> Voto Procuradora Relatora Mônica Nicida Garcia nº 9212/2016 no Inquérito Civil n. 1.30.001.001111/2014-42 e apensos prolatado na 923ª Reunião da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção, realizada em 1º de setembro de 2016.

<sup>442</sup> *Ibid.*, p.23.

<sup>443</sup> *Ibid.*, p. 81.

provas reconhecidos e documentados no processo de investigação”.<sup>444</sup> Afirmou ainda que a não efetivação do acordo poderia levar à declaração de inidoneidade da SBM e, eventualmente, à rescisão de contratos com a Petrobras.<sup>445</sup>

Após a rejeição do acordo, CGU e AGU voltaram a negociar seus termos com a empresa. Houve novo impasse, uma vez que o TCU decidiu que precisaria avaliar o acordo previamente a sua celebração, conforme suas normas internas.<sup>446</sup> Em dezembro de 2017, o Tribunal de Contas decidiu, em sessão secreta, que os acordos assinados pela CGU estariam sujeitos à análise prévia dos termos e condições dos acordos assinados, mas após tal análise, eles teriam eficácia imediata, ressalvada a possibilidade de apuração posterior da corte de contas quanto à sua adequação.<sup>447</sup> Finalmente, em julho de 2018, a CGU firmou acordo de leniência com a SBM Offshore.<sup>448</sup> O acordo também foi feito com o MPF e homologado em dezembro de 2018, reconhecendo os valores acertados com a CGU/AGU e adicionando multa de 200 milhões de reais.<sup>449</sup>

### 2.3 A Portaria Interministerial 2.278/2016

Poucos meses depois da rejeição do acordo da SBM pela 5ª Câmara em 2016, quando o cenário parecia de desentendimento, foi feito um dos principais concertos que permitiu o avanço dos acordos de leniência no âmbito administrativo: a formalização da parceria entre

---

<sup>444</sup> RODAS, Sergio. 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: 2 fev. 2019.

<sup>445</sup> Ibid.

<sup>446</sup> Discutido no próximo capítulo.

<sup>447</sup> **TCU aprova condições do acordo de leniência firmado entre a CGU e a SBM Offshore - Economia**, Estadão, 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; **Com acordo de leniência da SBM, TCU deve destravar negociações - Economia**, Estadão, disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,com-acordo-de-leniencia-da-sbm-tcu-deve-destravar-negociacoes,70002122846>>, acesso em: 10 maio 2018.

<sup>448</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, Acordo de leniência com a SBM Offshore ressarcirá R\$ 1,22 bilhão à Petrobras. O acordo é discutido no item 2.4.

<sup>449</sup> A segunda deliberação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF é sigilosa. Não foram encontradas as razões pelas quais o acordo da SBM foi aceito. Há pequeno *press release* da celebração do acordo: <<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-firma-novo-acordo-de-leniencia-com-a-sbm-offshore>>, último acesso em 5 mar. 2018.

AGU e CGU, por meio da mencionada Portaria Interministerial 2.278/2016. A portaria disciplina como serão feitos os acordos de leniência com pessoas jurídicas pelos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção, na legislação de licitação e contratos, e na Lei de Improbidade Administrativa. O mérito da portaria é dividir as tarefas feitas por cada instituição durante a negociação do acordo. Caberia à AGU analisar questões jurídicas e a vantagem do acordo para as ações de improbidade. Caberia à CGU o exame contábil e econômico, especificamente em relação aos valores a serem pagos: multas e ressarcimento. A Portaria também cuida para que essa divisão de tarefas se reflita em aspectos procedimentais, por exemplo na composição dos membros.<sup>450</sup>

As regras estipulam os requisitos aos quais a comissão deve atentar à negociação de acordo de leniência. Primeiro, se ela foi a primeira a manifestar interesse em cooperar para apuração de ato lesivo específico, “apenas quando tal circunstância for relevante” – ressalva que não está prevista na Lei 12.529/2011,<sup>451</sup> discussão que já havia sido travada por ocasião da edição da já extinta MP 703/2015. A Portaria também dá diretrizes à comissão de negociação para propor obrigações sobre:

- a) a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo; b) o comprometimento da pessoa jurídica em promover alterações em sua governança que mitiguem o risco de ocorrência de novos atos lesivos; c) a obrigação da pessoa jurídica em adotar, aplicar ou aperfeiçoar programa de integridade; d) o monitoramento eficaz dos compromissos firmados no acordo de leniência; e) a reparação do dano identificado ou a subsistência desta obrigação.

Tais obrigações sugerem que a negociação não se encontra apenas centrada apenas na produção de provas, mas também na mudança da cultura e comportamento da pessoa jurídica e na reparação do dano. Caso a comissão negociadora e a pessoa jurídica prossigam, é elaborado

---

<sup>450</sup>A proposta de acordo de leniência é formalizada ao Secretário Executivo da CGU ou pessoa por ele indicada. Ele então designa comissão de negociação responsável pelo acordo, composta por 2 (dois) servidores públicos efetivos e estáveis da CGU, bem como 2 (dois) membros indicados pela AGU, um membro da Procuradoria Geral da União e outro da Consultoria Geral da União. O Secretário-Executivo da CGU, ainda, se reservou o direito de supervisionar os trabalhos ou designar alguém para desempenhar tal função, podendo, ainda, requisitar os autos de processos administrativos de responsabilização que correm perante a CGU ou outros órgãos ou entidades da administração pública federal sobre ilícitos relacionados ao acordo.

<sup>451</sup> Esta explicitação está relacionada à discussão sobre a eficácia do incentivo de ser o primeiro a colaborar no contexto dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção. Alguns deles pressupõem uma coletividade de agentes que, caso o benefício seja garantido apenas ao primeiro a colaborar, pode gerar uma corrida à autoridade e um fator de desestabilização daquela conduta colusiva. No entanto, nem todos os atos considerados ilícitos envolvem o concerto de múltiplas pessoas jurídicas.

relatório final que é remetido pelo Secretário-Executivo da CGU, pelo Secretário-Geral de Consultoria da AGU para manifestação do Consultor-Geral da União, do Procurador-Geral da União e do chefe da consultoria jurídica da CGU. Finalmente, após sua avaliação, o relatório é submetido ao Ministro de Estado da CGU e ao Advogado-Geral União. A decisão sobre a celebração do acordo cabe, em última análise, a eles.

Além da Portaria Interministerial, as instituições apresentam outros regulamentos que dão balizas e entendimentos para sua atuação conjunta. É o caso da Instrução Normativa n. 2 publicada em conjunto pela CGU e AGU em 16 de maio de 2018, que se propõe a apresentar metodologia de cálculo da multa a ser aplicada nos âmbitos dos acordos de leniência. É uma tentativa de aumentar a transparência e previsibilidade àqueles que negociam com Estado, especialmente após as turbulências dos primeiros anos de existência da Lei Anticorrupção.<sup>452</sup>

A composição entre CGU e AGU, formalizada e procedimentalizada na mencionada Portaria Interministerial, com parâmetros razoavelmente claros à atuação das comissões de negociação, facilita a celebração de acordos em âmbito administrativo. Ela representa uma forma de coordenação entre órgãos a partir da conciliação de suas expertises.

## 2.4 Os acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU

A partir de julho de 2017, a CGU e a AGU passam a celebrar seus acordos de leniência, totalizando seis até o final de 2018.<sup>453</sup> Apenas a UTC, primeira empresa a celebrar acordo com a CGU/AGU não possui acordo semelhante com o MPF. A alemã Bilfinger,<sup>454</sup> juntamente com

---

<sup>452</sup> A Instrução normativa prevê roteiro de aplicação às comissões que negociam acordos de leniência, definindo, passo a passo, o faturamento bruto a ser levado em consideração, aplicação de valores atenuantes e agravantes sobre a multa, seguido de aplicação de redutor de até 2/3 tal qual previsto em lei.

<sup>453</sup> São acordos celebrados com: UTC Engenharia e empresas do grupo econômico (10 de julho de 2017), Bilfinger Maschinenbau GmbH & Co KG (14 de agosto de 2017), FCB Brasil Publicidade Ltda./Mullen Lowe (13 de abril de 2018), Odebrecht S.A. (9 de julho de 2019), SBM Offshore N.V (26 de julho de 2018) e Andrade Gutierrez Engenharia S.A (18 de dezembro de 2018), denominadas no texto, respectivamente, Bilfinger, Mullen Lowe, Odebrecht, SBM Offshore e Andrade Gutierrez.

<sup>454</sup> A Bilfinger reconheceu ter pago propina para obter contratos com o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo. FABRINI, Fabio, Alemã Bilfinger fecha leniência por propina na Marinha, **O Estado de São Paulo**, 2017. A empresa também fez acordo de leniência com o MPF, homologado em 6 de setembro de 2017.

a SBM Offshore, são as únicas empresas que celebraram acordos com a CGU/AGU fora do âmbito das investigações da Força Tarefa Lava Jato.

Todos esses acordos contêm estruturas semelhantes quanto às obrigações relacionadas à obtenção de informação, ressarcimento do dano e alteração da conduta da empresa, ao menos em suas versões públicas.<sup>455</sup> Eles isentam seus signatários de sanções relacionadas a Lei Anticorrupção, a Lei de Improbidade Administrativa e Lei de Licitações sob competência das autoridades celebrantes, como declaração de inidoneidade, suspensão de contratar, publicação extraordinária de decisão sancionatória e da proibição de receber incentivos, subsídios e subvenções.

Analisando o uso das funções (informar, reparar, alterar), há menor variabilidade entre elas do que os acordos celebrados pelo MPF. Dentro de cada função, também há menor variação quanto aos aspectos analisados, por exemplo, no caso da função ressarcimento do dano, há menor variação a aspectos relacionados a destinação de recursos.<sup>456</sup> Por essas razões, os acordos são analisados conjuntamente, ressaltando-se diferenças entre eles e também em relação aos acordos feitos como MPF quanto à caracterização das funções enunciadas.

A estrutura dos acordos é semelhante.<sup>457</sup> Em todos eles, a base legal evocada é distinta do MPF. São mencionadas as mesmas convenções internacionais, mas as leis brasileiras são restritas à esfera cível.<sup>458</sup> Ao contrário do MPF, evita-se menções a legislação penal, como a Lei de Organização Criminosas ou na Lei de Proteção de Vítimas. Busca-se separar esfera criminal e cível.<sup>459</sup>

---

<sup>455</sup> A CGU ter disponibilizado versões públicas dos acordos de leniência em 5 de abril de 2019, mas seus anexos, onde há maiores detalhes sobre as funções permanecem em sigilo, há também trechos tarjados nos acordos que poderiam revelar outros detalhes importantes à conformação das funções nos acordos de leniência.

<sup>456</sup> Ver tabela na conclusão do capítulo para recapitulação dos acordos do MPF.

<sup>457</sup> São compostos pelas seguintes cláusulas: registros históricos da negociação, cumprimento dos requisitos da Lei Anticorrupção e Decreto, admissão de responsabilidade, cessação das práticas ilícitas, cooperação com as investigações, ressarcimento do patrimônio público, aperfeiçoamento e monitoramento do programa de integridade, benefícios legais recebidos com a celebração e cumprimento do acordo, prestação de garantias, efeitos do acordo de leniência, validade como título extrajudicial, descumprimento e rescisão, preservação da atribuição constitucional do TCU, publicidade e sigilo e disposições finais.

<sup>458</sup> Em geral, os acordos estão baseados na Lei Anticorrupção e seu Decreto, na Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), na regulamentação dos poderes de atuação da AGU (Lei 9.469/1997) e na Lei de Mediação (Lei 13.140/2015), nas Convenções Interamericana, da OCDE e de Mérida, bem como na Lei de Improbidade Administrativa e na Portaria Interministerial entre CGU/AGU.

<sup>459</sup> Vale lembrar que os acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU somente poderiam, no máximo, estender as repercussões cíveis a pessoas físicas.

A estrutura dos acordos encontra maior aderência aos termos da Lei Anticorrupção. Há seção que define como seus requisitos são cumpridos pelo acordo específico. Apenas nos acordos com Odebrecht e Andrade Gutierrez há definição sobre como o interesse público seria atendido com os acordos. A redação é semelhante àquela já apresentada pelo MPF, mas é possível dizer que o papel de conferir efetividade à persecução criminal e cível e ampliar as investigações em seus diversos desdobramentos é substituída por “conferir efetividade ao combate à corrupção”. É adicionado também como definição do interesse público mais uma menção a “obter a reparação aos danos causados ao erário” como visto na tabela abaixo.

**Tabela 7. Comparação de definições de Interesse Público**

<b>Empresa</b>	<b>Acordo com MPF</b>	<b>Acordo com CGU/AGU</b>
Odebrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferir efetividade à persecução criminal e cível de outras pessoas físicas e jurídicas suspeitas;</li> <li>- Ampliar e aprofundar, em todo o País, as investigações em torno de atos de Improbidade Administrativa, particularmente aqueles relacionados a fatos que configurem também crimes contra a Administração Pública e o Sistema Financeiro Nacional, crimes de lavagem de dinheiro e crimes contra a Ordem Econômica, entre outros, especialmente no que diz respeito à repercussão desses ilícitos penais na esfera cível, administrativa, regulatória e disciplinar;</li> <li>- Preservar a própria existência da empresa e a continuidade de suas atividades, o que, apesar dos ilícitos confessados, encontra justificativa em obter os valores necessários à reparação dos ilícitos perpetrados;</li> <li>- Assegurar a adequação e efetividade das práticas de integridade da empresa, prevenindo a ocorrência de ilícitos e privilegiando em grau máximo a ética e transparência na condução de seus negócios; e</li> <li>- Estimular que a colaboradora entabule negociações e conclua acordo em outras jurisdições, que porventura possam ter interesse em acordos semelhantes, para o fim de ser promovida a expansão das investigações de corrupção no Brasil e no exterior”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferir efetividade ao combate à corrupção;</li> <li>- Obter a reparação aos danos causados ao erário, mediante o pagamento consensual dos valores previstos neste Acordo e a entrega de informações e elementos de prova que viabilizem a responsabilização de terceiros responsáveis, inclusive solidários, conforme o caso;</li> <li>- Preservar a própria existência da empresa e a continuidade de suas atividades, em especial a atividade de engenharia e construção, o que, apesar dos ilícitos confessados, encontra justificativa inclusive na manutenção e ampliação de empregos e em obter os valores necessários à reparação dos ilícitos perpetrados;</li> <li>e</li> <li>- Assegurar a adequação e efetividade das práticas de integridade da empresa, prevenindo a ocorrência de ilícitos e privilegiando em grau máximo a ética e transparência na condução de seus negócios.</li> </ul>
Andrade Gutierrez	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferir efetividade à persecução criminal e cível de outras pessoas físicas e jurídicas suspeitas e ampliar e aprofundar, em todo o País, as investigações em torno de crimes contra a Administração Pública e o Sistema Financeiro Nacional, crimes de lavagem de dinheiro e crimes contra a Ordem Econômica, entre outros, especialmente no que diz respeito à repercussão desses ilícitos penais na esfera cível, administrativa, regulatória e disciplinar.</li> </ul>	Idêntico à definição do acordo da Odebrecht.

Elaboração da autora

Mais importante do que uma cláusula, ela exemplifica algo que fica claro ao longo da leitura dos acordos: em muitos deles, as funções que eles buscam desempenhar são sobrepostas às funções enunciadas nos acordos em relação ao MPF. Em outras palavras, a semelhança da redação de como o interesse público é atingido nos acordos da Odebrecht e da Andrade Gutierrez entre MPF e CGU/AGU está relacionada a uma identidade mais profunda entre acordos firmados com autoridades diferentes. A diferença das cláusulas em relação a Andrade Gutierrez talvez possa ser fruto da maior distância temporal entre o momento em que a empresa celebra o acordo com o MPF (2016) e o momento que celebra com a CGU (2018), uma vez que as demais cláusulas contêm obrigações relacionadas a todas as funções.

A leitura dos acordos em conjunto, em suma, parece confirmar que cada um deles busca desempenhar as três funções mapeadas simultaneamente.

Ainda assim, vale destrinchar alguns aspectos distintos sobre como as funções são tratadas nos acordos com a CGU. Em relação às informações prestadas, não é possível precisar e observar a evolução do escopo dos acordos de leniência, uma vez que eles são pouco descritos na versão pública dos instrumentos ou encontram-se tarjados ou, ainda, é feita referência a anexo ainda sigiloso.

A intersecção entre pessoa jurídica e pessoas físicas também é distinta. Ao contrário dos acordos de leniência do MPF, vários expressamente excluem sua aplicação às pessoas físicas.<sup>460</sup> Mais, vários estipulam que as empresas devem afastar aqueles envolvidos nos atos. No acordo da Andrade Gutierrez, explicita-se que a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica é independente da pessoa física, mas há menção aos acordos de colaboração firmados delimitados à persecução criminal dos ilícitos. A inclusão de pessoas físicas nos efeitos dos acordos de leniência só é feita em dois deles, nos acordos da UTC e da Odebrecht.

Em relação ao ressarcimento de danos, a CGU/AGU preocupa-se em distinguir a que se destinam os valores pagos: o que seria pago a título de multa e o que seria a título de ressarcimento. Dentro do gênero maior de ressarcimento de danos, os acordos ainda diferenciam o dano que advém de valores relacionados a propina, tradicionalmente considerado dano presumido, e aqueles relacionados a lucros considerados indevidos, uma vez que os contratos

---

<sup>460</sup> São os acordos da Bilfinger, Mullen Lowe e SBM Offshore.

teriam sido designados a empresa em decorrência da existência de corrupção. Os acordos são resultados da negociação de percentual do total do lucro do contrato que será destinado ao ressarcimento. Estas distinções não são feitas nos acordos do MPF, ao menos em suas versões públicas.

Elas podem tornar os critérios de cálculo mais transparentes e previsíveis, ajudando a construir balizas às transações feitas, uma vez que os parâmetros fornecidos pela lei são bastante amplos. Ainda assim, como se verá no capítulo 5, a discussão sobre quais parâmetros devem ser considerados à estimativa dos danos é controvertida. Também é influenciada pela própria mesa de negociação, onde há expectativa que, por exemplo, as informações apresentadas também sejam valoradas para estimar quanto a empresa deve desembolsar.

A distinção dos valores possui desdobramentos. Ela permite discussão mais específica sobre o poder de dissuasão dos acordos, a destinação dos recursos e qual valor deve ser destinado a qual ente.<sup>461</sup> Outro exemplo da implicação da distinção proposta pela CGU entre multa, lucro indevido e propina pode ser notado nas hipóteses de rescisão. Alguns acordos preveem, dentre as hipóteses de rescisão, além do pagamento integral da multa, o pagamento integral do lucro calculado sobre os contratos.<sup>462</sup> É um mecanismo que pode sugerir algum grau de transação sobre o dano (considerando o lucro indevido como dano) no cumprimento regular do acordo, ainda que seja ressalvada a necessidade de ressarcimento integral. Pelo sigilo de anexos, não é possível identificar qual percentual do lucro sobre cada contrato é considerado para o ressarcimento do dano. A tabela abaixo sintetiza como a função é tratada nos acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU.

---

<sup>461</sup> Em relatório recente, a OCDE divulgou as práticas de acordos entre seus países signatários. Há variabilidade na composição dos valores pagos entre multa e ressarcimento. OECD, **Resolving Foreign Bribery Cases With Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention**, Washington, 2019.

<sup>462</sup> Por exemplo, no acordo da UTC, o descumprimento do Acordo de Leniência implica “(...) Na necessidade de pagamento integral do lucro estimado das Responsáveis Colaboradoras relativos aos contratos listados nos Anexos II, II-A e II-B, conforme consta do Anexo IV – Demonstrativo do Valor da Dívida e Cronograma de Pagamentos, acrescido do valor referente às propinas pagas, assegurado às Responsáveis Colaboradoras o abatimento dos valores já pagos na execução do Acordo de Leniência, bem assim, a atualização monetária desses valores.”



**Tabela 8. Ressarcimento de danos em acordos celebrados pela CGU/AGU (R\$ Milhões)**

<b>Empresa</b>	<b>Multa</b>	<b>Restituição</b>	<b>Distribuição</b>	<b>Abatimentos</b>
UTC	47,95	526,70 <sup>463</sup>	40 para Petrobras Demais para União	Valor do acordo de colaboração.
Bilfinger Maschinenbau	0,35 (Mi Euros)	2,30 (Mi Euros)	Todos os valores são destinados a União.	Não
FCB Brasil / Mullen Lowe	8,06	3,5 (ressarcimento de danos) 38,5 (lucro indevido)	Entes lesados e União.	Não
Odebrecht	311,19	1.300 (lucro indevido) 900 (restituição de propina)	Prioritariamente aos entes lesados Restante à União	Sim – Valores acordados com MPF e outros entes lesados, incluindo autoridades estrangeiras
SBM	264	285 (ressarcimento de danos) 179 USD Mi (abatimento de pagamentos da Petrobras à SBM por contratos vigentes)	Petrobras recebe todos os valores	Não
Andrade Gutierrez	286	328 (restituição de propina) 875 (lucro indevido)	Entes lesados (conforme adesão) Restante à União	Valores acordados com MPF são abatidos A outros entes lesados

Elaboração da autora com informações do Painel de Sanções e dos Acordos de Leniência

Além da definição entre rubricas de pagamento, a distribuição de recursos tende a apresentar menor variabilidade do que os acordos do MPF. O ressarcimento é integralmente destinado aos entes lesados, enquanto multas são incorporadas pela União. Em relação aos mecanismos de abatimentos ou compensação, o que se destaca é a possibilidade de abatimento das multas já pagas ao MPF.

Ainda na função de ressarcimento do dano, há um novo uso para cláusulas de adesão. No caso da Odebrecht e da Andrade Gutierrez, ao invés de serem utilizadas para controlar o compartilhamento de informação com outros órgãos, elas servem para controlar o repasse de

<sup>463</sup> 400 milhões do estipulado se referem a 70% do lucro que a construtora aferiu e 110 milhões seria ressarcimento aos danos causados. Essa divisão não foi incluída na tabela porque não está assim disposto no Painel de Sanções da CGU. Ver MACEDO, Fausto, **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.

valores estipulados no acordo a outros órgãos lesados, como empresas públicas e sociedades de economia mista.

Todos os acordos firmados pela CGU/AGU estipulam a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento dos programas de integridade. Além de se comprometerem a adotar instrumentos e planos de ação para planos de integridade, as empresas também se submetem a monitoramento que pode ser bastante incisivo da CGU. A análise não se encerra nos relatórios enviados pelas empresas que devem conter “a existência e aplicação de todas as medidas, comprovando sua utilização nas operações, atividades e rotinas” das colaboradoras.<sup>464</sup>

Há cláusulas que determinam que auditores do órgão podem ir à empresa avaliar, pessoalmente, se o setor de conformidade está operando de maneira adequada. A CGU pode agendar entrevistas com funcionários e terceiros. Também pode avaliar levantamentos de análise de riscos, convocar representantes para esclarecimentos e solicitar ajustes aos programas. Alterações nos programas devem ser informados previamente à CGU. Para empregados da Odebrecht e Andrade Gutierrez, a CGU pode, ainda, aplicar testes de percepção e o que mais considerar necessário ao acompanhamento da implementação do programa de integridade.

Há amplo “poder de regulação” que o acordo atribui à CGU sobre os programas de integridade, com algum impacto sobre a própria governança das empresas, ainda mais delicado se considerar que algumas delas já se encontravam submetidas a condições de implementação de programa de integridade perante seu acordo no MPF. Não é claro, pelas versões públicas dos acordos, se as obrigações estipuladas pela CGU se diferem daquelas propostas pela Procuradoria; se são compatíveis; se os padrões de monitoramento são distintos; ou como as empresas irão gerenciar o processo de prestação de informação a múltiplas autoridades.

Há algumas evidências nos documentos de tentativa de articulação dos acordos da CGU/AGU com os acordos celebrados com o MPF. É possível distingui-las em especial os acordos da Mullen Lowe, Odebrecht e Andrade Gutierrez. Nos acordos da CGU/AGU são reconhecidas obrigações relacionadas aos acordos do MPF, por isso são denominados acordos

---

<sup>464</sup> Cláusula 10.2.1 do acordo da Andrade Gutierrez.

espelhos, no qual um reflete o outro. Merece descrição mais detalhada o acordo da Mullen Lowe, porque além de serem espelhos, houve negociação simultânea com autoridades.

O grupo de agências publicitárias Mullen Lowe já havia fechado acordo de leniência com a força tarefa do MPF no Paraná em 2015, após descoberto envolvimento de executivos da empresa com irregularidades em contratos de publicidade com empresas e órgãos públicos.<sup>465</sup> As tratativas com a CGU se iniciaram na mesma época, mas demoraram outros três anos para concluir. O MPF assina o acordo como interveniente anuente o instrumento do Poder Executivo. Há reconhecimento da equivalência das informações apresentadas<sup>466</sup> e das sanções aplicadas. O pagamento de 50 milhões de reais pactuado anteriormente com a Procuradoria da República foi acatado pela CGU/AGU, mas a distribuição de recursos mudou. Ao invés de destinar 10% à previsão da Lei de Lavagem de Dinheiro, o total dos recursos é remetido aos entes lesados, para aumentar seu ressarcimento.<sup>467</sup>

O acordo da Mullen Lowe foi considerado como uma nova etapa da celebração de acordos de leniência no âmbito do Executivo, com a possibilidade de se fechar com todas as instituições envolvidas. De acordo com a Advogada Geral da União à época, Grace Mendonça: “ele representa uma efetiva integração entre os órgãos que estão envolvidos nessa política de

---

<sup>465</sup> Executivo da empresa teria oferecido propinas a ex-deputado para auxiliá-lo na contratação da agência de publicidade para a Petrobras, a Caixa Econômica Federal e o Ministério da Saúde. Em troca dos contratos, as empresas depositariam valores a ‘comissões de bônus’ em empresas de fachada ligadas ao deputado. 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.ghtml>>, acesso em: 23 jan. 2019.

<sup>466</sup> A redação do acordo é “As responsáveis colaboradoras assumem sua responsabilidade objetiva pelos atos descritos no histórico dos atos lesivos (Anexo III), tipificados na Lei de Improbidade Administrativa, na Lei Anticorrupção e na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos e na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, relacionados no anexo específico deste acordo, intitulado “Histórico dos Atos Lesivos” (anexo III), que guardam identidade com os temas objeto de especificação nos anexos do Termo de Leniência firmado pelas responsáveis colaboradoras e o Ministério Público Federal (MPF) em 16 de outubro de 2015.”

<sup>467</sup> Segundo a cláusula 11 do acordo “O interveniente anuente, tendo em vista que o valor calculado pela Comissão de Negociação da CGU e AGU supera R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), mas que o valor pactuado foi considerado adequado pela referida Comissão de Negociação, decidiu que 100% (cem por cento) do saldo da conta judicial no momento da divisão será destinado aos entes lesados, de forma a aumentar o ressarcimento a esses entes, conforme Aditamento que integra o Anexo I”.

leniência. Ele retrata, também, que estamos caminhando no rumo adequado, ao dialogar entre as principais instâncias.”<sup>468</sup>

No entanto, Dobrowolski ressalta que ainda faltam procedimentos que garantam que a cooperação entre instituições, para além do contexto específico do caso:<sup>469</sup>

“O caso em si era mais simples, os fatos eram mais determinados. Também, quanto mais fatos, talvez mais complexo você conseguir fazer desde o início um acordo interinstitucional. O que se tem pensado como modelo salutar, se não é possível esta coordenação desde o início, ou por uma falta de confiança - porque a palavra é esta mesma, não é confiança nas pessoas, mas nos procedimentos, [*por conta*] das coisas serem novas, não terem um protocolo estabelecido e aí isso poderia prejudicar uma operação em curso, principalmente o aspecto criminal. Então se não é possível cooperação desde o início, é fazer as ressalvas adequadas nas cláusulas do contrato, de cooperação e colaboração, não dar quitação, ressaltar as demais competências institucionais, e daí depende como vai ser com o colaborador que ele busque o *clearing* com todos os órgãos de Estado e fomentar a possibilidade de acordos espelhos.”

O acordo da Mullen Lowe, assim como outros, representou sucessivas aproximações entre as empresas e MPF e CGU/AGU.

Nestes primeiros anos de implementação de acordos de leniência, o roteiro provisório que se formou, foi primeiro um acerto na esfera de competências do MPF, em especial em relação ao desdobramento com a frente criminal. Depois, aperfeiçoava-se o cálculo de multa, a antecipação do ressarcimento e obrigações de integridade perante o Executivo, deixando-se aberto, ao final, a completa aferição do dano, que poderia ser feito por outros órgãos de controle, como as cortes de contas.

Para Eduardo Olmos da Advocacia-Geral da União, a dinâmica que se estabeleceu ao longo da celebração de acordos de leniência pelo MPF, pela CGU/AGU e pelo Tribunal de Contas demonstrou uma divisão salutar nas tarefas da negociação de acordos:

“existe uma divisão saudável de poderes, no sentido de que cada instituição têm um foco maior na negociação, por exemplo, a meu ver, o MP tem um foco maior na questão criminal, a CGU e a AGU têm um foco maior na questão cível e administrativa e o TCU tem um foco maior nas questões administrativas também, só que eles têm uma experiência maior com

---

<sup>468</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, CGU e AGU assinam acordo de leniência com as agências MullenLowe e FCB Brasil.

<sup>469</sup> DOBROWOLSKI, Samantha, cit.

relação à análise de sobrepreço das contratações, que é uma análise mais demorada, mais minuciosa, por isso que no final das contas a gente acaba não entrando nas minúcias na negociação do acordo. Então, nesses casos mais complexos, a gente acaba fazendo um acordo com base nessa estimativa razoável do lucro da empresa e não damos quitação do dano porque ficaria muito difícil você calcular isso na negociação, em uma negociação muito rápida.”

Nesta visão, cada instituição aperfeiçoa o desempenho de funções diferentes. Para André Mendonça, então advogado da União atuando junto à CGU, o acordo de leniência seria “instrumento de justiça negociada com foco em prevenção”.<sup>470</sup> A concepção é distinta daquela veiculada pelo MPF: o instrumento não estaria voltado apenas à investigação ou à defesa, ou mesmo à detecção de ilícitos. Seria também, forma de antecipar e prevenir condutas e transformar o comportamento da empresa no mercado.

Resta saber se a celebração de acordos de leniência pela CGU/AGU de fato revela distinções entre as funções priorizadas nos acordos. Não há elementos suficientes para chegar a esta conclusão. Em larga medida, o que se observa é a sobreposição de funções entre acordos celebrados pela CGU/AGU e pelo MPF, ainda que seja possível distinguir alguns aperfeiçoamentos. As conclusões do capítulo discutem a implicação disso.

### 3. Conclusões do Capítulo

Nestes cinco anos de implementação do instrumento acordo de leniência é visível um intenso processo de aprendizado em relação a como negociar e implementar acordos de leniência, do qual MPF, CGU e AGU participam juntamente com advogados e representantes de empresas que iluminam certos problemas e possíveis soluções aos acordos. Entre 2014 e meados de 2017, o MPF foi a única autoridade a firmar acordos de leniência.<sup>471</sup> Cada novo acordo do MPF parece ganhar cláusulas mais específicas com obrigações de parte a parte, dando

---

<sup>470</sup> Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em evento organizado pelo Grupo Direito & Políticas Públicas e IBRAC – Instituto Brasileiro de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional em 17 de agosto de 2018.

<sup>471</sup> Em ordem cronológica, os acordos homologados neste período foram firmados com: SOG Óleo e Gás, Construções e Comércio Camargo Córrea, Carioca Christiani Engenharia S/A, Mullen Lowe Brasil Publicidade Ltda., Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia, Signus, Odebrecht S/A, Braskem, VRG Linhas Aéreas S/A, Rolls Royce, NM Engenharias e Construções Ltda., J&F Investimentos S/A. Vide lista completa divulgado pelo MPF em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia>, último acesso em 25 jan. 2019.

pistas que a experiência que as negociações complexas geraram eram aproveitadas para configurar os próximos acordos. A CGU e a AGU estavam, ao mesmo tempo, enfrentando desafios e construindo soluções significativas, como a Portaria Ministerial conjunta. Cada passo dado por uma autoridade era observado por outra. Isto gerou conflitos e disputas, sendo que os agentes buscaram formas de vetar direta ou indiretamente as ações uns dos outros em diferentes arenas, sobretudo por meio do controle externo, como se verá no capítulo 5.

Depoimentos como o de Eduardo Olmos ou as ênfases dadas por membros do MPF ao longo da entrevista parece dar vazão à possibilidade de, durante a implementação, autoridades diferentes priorizarem funções distintas na celebração de acordos de leniência. Neste panorama, o MPF enfatizaria a obtenção de informação e avanço de investigações criminais e cíveis,<sup>472</sup> enquanto CGU/AGU enfatizariam o ressarcimento de danos a entes lesados, também na reforma de programas e integridade – sem, claro, abrir mão de evidências que permitam investigar terceiros administrava e civilmente.

Porém, com os elementos descritos ao longo do capítulo, não é possível chegar à conclusão de que as autoridades de fato mobilizam funções de forma fundamentalmente diferente entre elas. MPF e CGU/AGU baseiam seus acordos tanto na obtenção de informação, quanto na reparação de danos e na mudança da conduta das empresas. O que parece existir é a sobreposição entre funções.

Dentre os dilemas que cada função enseja, há algumas evidências de concepções distintas de tópicos específicos. Porém, não há demonstração de aprofundamento ou aperfeiçoamento tão amplo a ponto de justificar múltiplas rodadas de negociações entre empresas e autoridades resultando em instrumentos distintos em cada uma delas, com seus

---

<sup>472</sup> Esta visão é mencionada por todas as entrevistas com Procuradores. Também é corroborada por estudo técnico feito pela 5ª Câmara nº 01/2017 sobre o que são acordos de leniência: “De um lado, consiste em técnica especial de investigação, que visa permitir que o Estado se valha da colaboração ativa, livre e voluntária de infrator, que, antes de deflagrada uma investigação ou, embora iniciada, mas durante seu curso, traga relevantes e inéditas informações sobre práticas delitivas, sua autoria e materialidade, além da indicação de meios probatórios. Justifica-se francamente na constatação pragmática e simples de que, muitas vezes, o desbaratamento de delitos organizacionais é tarefa complexa, que envolve a custosa e improvável identificação de atuação ilícita coordenada e organizada, com liame de confiança e sigilo entre os perpetradores.”

custos e riscos. A tabela abaixo apresenta comparação esquemática entre acordos de leniência celebrados pelo MPF e CGU/AGU, vistos ao longo do capítulo

**Tabela 9. Breve comparação entre acordos feitos pelo MPF e CGU/AGU**

<b>Função</b>	<b>Elementos</b>	<b>MPF</b>	<b>CGU/AGU</b>
Obtenção de informação	Composição entre Pessoa Física e Jurídica	Extensão dos benefícios para pessoas físicas (com limitações) por meio de homologação criminal	Alguns estendem efeitos cíveis a pessoas físicas, a maior parte não.
	Escopo do acordo	Alargamento progressivo	N/A <sup>473</sup>
	Compartilhamento de provas	Mecanismos de adesão para compartilhamento	Também possuem mecanismos de adesão, mas voltam-se à distribuição de recursos
Ressarcimento de danos	Método de cálculo	Menos explícito	Mais explícito (separação multa e ressarcimento e, dentro deste, de propina e lucro indevido)
	Distribuição	Diferentes padrões de composição entre entes lesados e outros. Envio a Fundo Penitenciário, Lei de Lavagem de Dinheiro e Projetos Sociais	Entes lesados e União.
	Abatimentos ou compensações	Outras autoridades, progressivamente mais abrangentes – destaque para outros Ministérios Públicos	Alguns possuem previsões em relação a outras autoridades – ênfase em entes lesados e em valores negociados pelo MPF.
Alterar Condutas	Implementação de Programas de Integridade	Cada vez mais sofisticados – previsão de monitor, comitê de supervisão	Poderes amplos à CGU para monitorar e sugerir alterações

Elaborado pela autora

Na primeira função, obtenção de informações, é primeiro importante ressaltar que a análise de acordos de leniência não permite distinguir de que forma os novos acordos celebrados pela CGU/AGU avançam em relação à obtenção de informações prestadas anteriormente ou concomitantemente ao MPF para os acordos celebrados pelas duas autoridades. Isto pode ser resultado do sigilo dos anexos, mas há evidências de que as informações prestadas seriam iguais àquelas prestadas ao MPF. Em comunicação à 13ª Vara Federal do novo acordo firmado com a CGU/AGU, diz a Odebrecht:

<sup>473</sup> Não foi possível avaliar o escopo dos acordos com as informações públicas disponíveis. São bastante vagos.

“O acordo de leniência previu o valor global de R\$ 2.727.239.997,64, a ser pago pela Colaboradora a título de recomposição de danos e penalidades relacionadas a fatos e contratos afetos à esfera federal, os quais também são objeto do acordo firmado com o Ministério Público Federal, *referindo-se, assim, aos mesmos atos lesivos.*”<sup>474</sup> (grifos meus)

Pode ser aventada a hipótese de que não existe diferença substancial entre eles. Para os demais acordos, os dados públicos são insuficientes para indicar qual a medida da informação prestada.

Em relação a pontos específicos da função de obtenção de informação, a conexão entre as pessoas físicas detentoras do conhecimento de atos ilícitos e capazes de relatá-los e a pessoa jurídica como detentora das provas é tratada de forma distinta nos acordos do MPF e da CGU/AGU. A homologação em juízo criminal para extensão dos efeitos do acordo de leniência presentes no MPF não poderia ser reproduzida em acordos de leniência da CGU/AGU, mas que preveem a completa independência de instâncias.

A discussão sobre expansão ou restrição do escopo do acordo de leniência enseja alguma tensão entre a preservação da integralidade do relato e a competência de outras autoridades sobre os fatos relatados, com, por exemplo, Ministérios Públicos estaduais ou entes lesados. A evolução dos acordos de leniência do MPF prioriza a máxima extensão dos acordos. Os acordos de leniência da CGU/AGU não possuem seus contornos de forma clara em suas versões públicas. Eles também, assim como aqueles do MPF, preveem mecanismos de inclusão de novas informações no escopo dos mesmos acordos, sugerindo que há certa plasticidade nos contornos dos limites dos acordos no momento da negociação.

Ambas as autoridades apresentam alguma forma de solução para a possível tensão da extensão do acordo para fatos que abarcam outras autoridades, tentando regular sua adesão de aos acordos, por exemplo. Há, por vezes, focos diferentes, vemos algumas cláusulas específicas para outros membros do Ministério Público (incluindo MPs estaduais) no caso do MPF, embora também estendam a possibilidade a entes lesados. No caso da CGU/AGU, quando há possibilidade de adesão ao acordo, ela se direciona principalmente a outros entes lesados para ressarcimento de danos.

---

<sup>474</sup> Petição de 30 de julho de 2018 nos autos da Ação Civil Pública n. 5020175-.34.2017.4.04.7000/PR, TRF 4ª Região.



A adesão de outras instituições aos acordos para obtenção de informações também aponta para a preocupação com o compartilhamento de provas. O compartilhamento pode gerar a tensão entre tentativa de preservar o controle sobre as investigações e as repercussões das mesmas em outras esferas.<sup>475</sup> Neste capítulo, é visto que desafios do compartilhamento de provas são contornados pela previsão de mecanismos de adesão, no qual eventual órgão aceita as isenções dadas pelo acordo em troca de informação para punir outros agentes, públicos ou privados. Indo mais além, o acordo da Andrade Gutierrez com a CGU/AGU expressamente prevê que as evidências integrantes do acordo de leniência não poderão ser utilizadas para sancionar a empresa em outras esferas, apenas para ressarcir danos. O judiciário retomará este dilema.

Também, para os casos de empresas que possuem acordos com ambas as autoridades, é preciso entender se há diferenças substanciais entre exigências feitas por autoridades diferentes como CGU, CADE e MPF. Elas apresentar variações, serem mais ou menos burocráticas ou incorporadas à governança da empresa. É preciso, então, alguma forma de compatilizá-las, seja para aperfeiçoar sua eficácia, seja para dar previsibilidade a obrigações que geram custos permanentes para as empresas.<sup>476</sup>

Em relação à reparação de danos, a CGU/AGU anunciou que seus acordos representavam 6,6 bilhões de reais. Porém, 3,8 bilhões de reais já estavam contidos nos acordos de leniência do MPF, o que apenas mostra a imbricação entre os acordos nestes primeiros anos

---

<sup>475</sup> Afirma Lima: “O objetivo dessa lei é fazer prova, e corrupção é crime, então não há como fugir da investigação da PF e do MP, o resultado não se esgota na CGU, então nós tínhamos que preservar essa necessidade de, quando a investigação é sensível, manter as investigações sobre o controle do MP para evitar vazamentos, o principal era isso.”

<sup>476</sup> O crescimento dos valores gastos em compliance é expressivo em diversas empresas. A J&F em 2018 gastou 100 milhões de reais com investigações internas e informa ter treinado seus 240 mil funcionários em programas de integridade. Em 2014, gastava 1 milhão de reais por ano com *compliance*. A Odebrecht gastou R\$ 64 milhões em compliance em 2017, seis vezes o valor destinado a área em 2015. 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; 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.

de implementação.<sup>477</sup> Ainda assim, os números absolutos dizem pouco. Há aspectos distintos entre método de cálculo e distribuição de recursos entre MPF e CGU/AGU.

A reparação de danos aponta para uma questão fundamental: quais parâmetros utilizar para aferi-lo. Diferentemente do MPF, a CGU/AGU busca explicitar seu método de cálculo do dano, primeiro separando multa e ressarcimento. Depois, separando a restituição da propina, considerada dano presumido da restituição do lucro de contratos fraudados, o chamado *disgorgement*. A ideia é que a empresa não obteria certo contrato sem a prática ilícita, por isso seu lucro é um tipo de enriquecimento ilícito. Seriam, então, analisados os contratos celebrados pelas empresas e seu lucro, por meio da documentação apresentada no processo de negociação.<sup>478</sup> O MPF não apresenta tais cálculos de forma tão explícita.

A distribuição de recursos no MPF, além de entes lesados, é destinada para outras entidades: o fundo penitenciário nacional, para autoridades encarregadas de monitorar, investigar e punir conforme a Lei de Lavagem de Dinheiro e, no caso da J&F, para projetos sociais. Por outro lado, a CGU/AGU distribui os recursos entre União e entes lesados.

Mesmo que o valor acordado entre empresas e MPF e empresas e CGU/AGU não seja distinto, há exemplos, como no caso Mullen Lowe, de alteração em sua forma de distribuição. Os acordos, tanto do MPF quanto da CGU/AGU, também constroem soluções de abatimentos de valores, o que sugere também uma forma de compatibilização entre as sanções aplicadas no acordo de leniência com outras possíveis penalidades impostas por outras autoridades. No entanto, fica aberto se tais autoridades irão aceitar o teto dos valores ou a possível conjugação com outros entes lesados, uma vez que o mecanismo não é previsto em lei e eles (entes lesados) não participar das negociações de fixação deste teto, definida na mesa de negociações.

A maior tensão que se manifesta em relação à reparação do dano é que nenhum dos métodos permite dizer se houve total ressarcimento do dano. A negociação sobre o lucro obtido é uma *proxy* que não considera, por exemplo, questões de superfaturamento dos custos do contrato. Como relatado por Olmos, o tempo e sensibilidade da negociação talvez não permitam

---

<sup>477</sup> 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.

<sup>478</sup> Esse procedimento foi descrito por entrevistas. As versões públicas dos acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU não permitiram analisar de forma mais aprofundada esse cálculo.

uma análise mais aprofundada. Superfaturamento e ressarcimento integral do dano serão assuntos mobilizados pelo TCU, como se verá no próximo capítulo.

Não é possível discutir diferenças significativas nas obrigações de integridade firmadas pelo MPF e pela CGU/AGU. Cláusulas relacionadas a programas de integridade se tornam partes constitutivas dos acordos no MPF, sendo cada vez mais aprofundadas. Na CGU/AGU, os acordos celebrados pelo Executivo parecerem ter um sistema de regulação também extenso. Obrigações relacionadas a políticas de integridade são salutares e podem ser instrumentos eficazes para alterar o comportamento futuro da pessoa jurídica. Isto significa um desafio às autoridades para monitorar obrigações sofisticadas que as empresas assumiram. Para que o monitoramento seja eficiente, é preciso que os destinatários destes relatórios e investigações, MPF e CGU/AGU, analisem, acompanhem, façam intervenções quando julgarem necessário. Isso significa a criação de capacidades técnica para tanto, com mobilização de recursos e expertise.

Cabe, por fim, especular se é possível que exista tensão entre funções, especialmente, entre a obtenção de informações e o próprio cálculo do ressarcimento de danos. Este é um assunto que é retomado no próximo capítulo. Em última análise, é possível especular se o valor probatório de um acordo poderia derrogar completamente a necessidade de antecipar o ressarcimento de danos.<sup>479</sup> Rodriguez especula que em situações de corrupção estruturante, isto seria possível:<sup>480</sup>

“Eu acho que você pode fazer um acordo sem dinheiro, sem nenhuma reparação de dano. Desde que a informação que seja relevante. Muito relevante. (...) Porque o interesse não é o interesse de punição. O interesse que está em jogo é muito maior: é o interesse de querer saber como funciona o país do ponto de vista político. E por esse interesse vale você deixar um cara sair ileso. (...) O interesse do Estado é a informação. O interesse da pessoa é que o acordado seja cumprido.”

Este é um teste das fronteiras entre funções e em que medida é preciso que todos os acordos estejam assentados nas três identificadas, questionamento que não se colocou até o momento.

---

<sup>479</sup> Ainda que o ressarcimento integral seja um dogma da Constituição Federal, para fins do exercício proposto, suponhamos que ele possa ser buscado por outros meios.

<sup>480</sup> RODRIGUEZ, Caio F, cit.

Em síntese as funções e seus desdobramentos previstos nos acordos do MPF e da CGU/AGU – ainda que seja possível ver algumas diferenças - estão sobrepostos. Há, ao longo da trajetória de execução desses acordos, tentativas de composição entre atores.

Ela se dá, primeiro, pelo desenho de mecanismos de adesão nos próprios acordos, por meio do reconhecimento de condições de acordos anteriormente celebrados e na tentativa de estabelecer formas de abatimentos e compensações. A própria celebração de acordos espelhados é apenas um retrato do mesmo tipo de tentativa de composição por instrumentos contratuais. Porém, ainda que seja fundamental para a resolução de problemas que autoridades e pessoas jurídicas estão enfrentando naquele momento, a autocomposição por de meio de cláusulas ou acordos espelhados em um caso concreto não é necessariamente estável ou sistemática. Ela pode decorrer de peculiaridades do caso ou, até mesmo, da confiança entre pessoas envolvidas. A autocomposição no caso concreto demanda tempo e recursos do sistema de combate à corrupção e dos agentes privados e, possivelmente, não avançam substancialmente em resolver todos os dilemas específicos das funções – por exemplo, compatibilizar cálculos de ressarcimento ou obrigações de integridade.

Os acordos de leniência celebrados com CGU/AGU mostram outro tipo de autocomposição. A Portaria Interministerial apresenta ganhos não só por ser mais abstrata e possivelmente estável. Ela tenta compatibilizar funções do acordo de leniência atribuídos pela CGU e AGU, com a composição do comitê de negociação e os procedimentos da negociação. Em outras palavras, o mérito da Portaria Interministerial não é, apenas, apresentar regras e procedimentos abstratos. É, principalmente, compatibilizar perfis institucionais distintos.

Se isso for verdade, há dificuldade de repetir este padrão, no caso da CGU/AGU, essa composição entre funções e perfis foi facilitada pelo fato de ambas estarem no Poder Executivo e também por terem competências que não estão diretamente em conflito: a AGU possui poderes de representação e é colegitimadas para propor ações de Improbidade Administrativa e a CGU é entidade por lei responsável pela Lei Anticorrupção e pela celebração de acordos de leniência.

A MP 703/2015 também representava uma tentativa de resolução dos conflitos ainda mais abstrata e formal – uma vez que tinha força de lei - da resolução de embates entre instituições de controle. Ela aposta não em formas de coordenação, mas em retiradas de sobreposições. Caso previsto em acordo de leniência, não poderia haver a imputação de

responsabilidade da pessoa jurídica em outros subsistemas, como na lei do CADE ou na Lei de Improbidade Administrativa. Seu insucesso pode estar relacionado ao contexto político mais amplo do período, em especial, a forma como o MPF havia se colocado como figura central aos acordos de leniência. De forma oposta, a PI 2.278/2016 efetivamente se propõe a coordenar os atores, por meio de um sistema que compatibiliza os perfis institucionais da CGU e da AGU.

A tabela abaixo sistematiza as tentativas de composição -ainda que não bem-sucedidas- vistas no capítulo 4. O capítulo 5 adicionará outra forma de composição do arranjo institucional: por meio do controle externo.

**Tabela 10. Tentativas de resolução de conflito (parcial)**

Modalidade	Tentativas
Autocomposição	Cláusulas nos acordos de leniência
	Acordos sucessivos/espelhos (Odebrecht, Andrade Gutierrez, SBM Offshore, Mullen Lowe)
	Portaria Interministerial 2.278/2016*
Edição Normativa	MP 703/2015

Elaborado pela autora

\*Poderia estar na situada na fronteira entre autocomposição e edição normativa.

Como nota final, é preciso destacar o contexto em que esses cinco anos se desenvolveram. É o resumo oferecido pelo Procurador da República Marcio Schusterchitz Araújo: “estamos tentando resolver um problema institucional no meio da crise”. Trata-se de um momento de tensão entre agentes e, mais amplamente, no país. Isto aumenta a dificuldade de entender o aprendizado como tal e incorporar lições e inovações do processo de implementação, principalmente aquelas de outras autoridades”<sup>481</sup>.

---

<sup>481</sup> ARAUJO, Marcio S., cit.

## O JOGO EM AÇÃO: CONTROLE SOBRE ACORDOS DE LENIÊNCIA

A narrativa desenvolvida até o momento limitou-se a celebração de acordos de leniência. Sendo um instrumento de negociação e transação que envolve um grau elevado de discricionariedade, o controle possui um papel de relevância. Como a lei não disciplina como se dará o controle sobre acordos de leniência ou sequer formas de homologá-los, seu posicionamento não é uma tarefa trivial e nem óbvio. O MPF constrói a homologação interna e a possibilidade de homologação criminal, como visto no capítulo anterior.

É possível pensar em diferentes exercícios do controle externo. Ele pode atuar como fiscalizador das autoridades celebrantes ou dos acordos realizados. Em relação esta última hipótese, pode apreciar sua forma e procedimentos ou julgar seu conteúdo. Pode atuar mesmo antes da celebração de acordos, como supervisor ou avalizador das negociações, ou ainda exercer papel de mediador dos conflitos entre as partes ou entre autoridades de forma mais abstrata ou mais específica, em um caso. Entre os países signatários da OCDE, em pouco mais da metade (60%) das jurisdições as cortes desempenham papel antes conclusão dos acordos, em sua maioria limitada aos termos e condições procedimentais.<sup>482</sup>

Estes papéis trazem impactos diferentes ao arranjo institucional. Dessa forma, a implementação dos acordos de leniência não se encerra na análise das estratégias e soluções construídas pelas instituições que tomaram parte na mesa de negociações ou pelos documentos finais assinados por empresas. O controle externo pode impactar a formatação desses acordos e até mesmo reconfigurá-los.

Este capítulo narra como o TCU e o Poder Judiciário construíram sua participação sobre os acordos de leniência celebrados por MPF e CGU/AGU. As formas de atuação variaram, assim como o foco nas três funções dos acordos (informação, ressarcimento e comportamento). Para mostrar essa variação é primeiro necessário fazer a ressalva de que as formas de controle externo ainda estão se desenvolvendo. Há alguns casos perante o STF, por exemplo. Ainda assim, observar sua atuação nos primeiros anos de implementação de acordos de leniência pode

---

<sup>482</sup> OECD, **Resolving Foreign Bribery Cases With Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention**, p. 145.

subsidiar análises que buscam entender o impacto da atuação do controle externo em relação às demais autoridade e, também, às funções previamente indicadas dos acordos de leniência.

Para o TCU, aquele que celebra o acordo de leniência, CGU/AGU ou MPF, leva a estratégias diferentes de controle. Isso é devido a constrangimentos externos a suas ações e estratégias, como o fato de o TCU não ter competência para analisar o conteúdo da atividade-fim do MPF, enquanto este limite não é claro com a CGU/AGU. Ainda assim, dentro destes parâmetros, é possível ver que as ações do TCU testam os limites do arranjo institucional. Para ilustrar esse ponto, são analisadas a Instrução Normativa do TCU n. 74/2015 em relação à CGU/AGU, o estudo econométrico sobre danos de cartel e o julgamento do caso Angra 3, todos descritos no próximo item.

O Poder Judiciário, por sua vez, é utilizado como arena onde as disputas entre órgãos são travadas: por exemplo, o espaço em que se pede o bloqueio de bens de pessoas jurídicas que colaboraram com outra autoridade. Essas disputas enviam sinais preocupantes às empresas celebrantes (e a potenciais celebrantes) e podem fragilizar as bases dos acordos. Porém, ele também age como ator, quando se propõe a reconfigurar o arranjo jurídico. Quando a 13ª Vara Federal de Curitiba disciplina se e como o produto da colaboração das empresas pode ser aproveitado por outras autoridades para imposição de novas sanções, a atuação do Judiciário reorganiza o arranjo por meio do controle da informação que flui entre autoridades. Ele não busca alterar os termos da colaboração e não está analisando casos concretos de improbidade administrativa ou ações civis públicas ou limites de competência de cada autoridade. São analisados esses dois conjuntos de atuação: em decisões de Improbidade Administrativa e sobre compartilhamento de provas.

Nos próximos itens, passa-se, então, à descrição das normas e decisões tomadas pelo TCU e Judiciário e como elas impactam a conformação dos acordos de leniência. Nas conclusões do capítulo, busca-se também entender em que medida estas formas de controle se relacionam com as funções dos acordos já identificadas (informar, ressarcir, alterar condutas) e seus dilemas específicos.

## 1. Exercício do controle no TCU: entre parte e controle

### 1.1 A IN 74/2015

Como abordado no capítulo 3, o TCU tem competência bastante ampla para julgar a legalidade, adequação e eficiência do uso de recursos da União por pessoas físicas e jurídicas. Acordos de leniência no âmbito federal tratam valores pecuniários e transacionam, ao mínimo, multas devidas, além de poderem estipular valores de ressarcimento a entidades da União lesadas. Apesar da corte de contas não ter papel definido pela Lei Anticorrupção quanto a acordos de leniência, ela desde logo se entende competente à fiscalização destes valores.<sup>483</sup> Caberia a ela acompanhar a gestão patrimonial da administração pública e dos controles internos do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo que nenhum processo ou informação poderiam ser sonegados à sua fiscalização.

Por esse motivo, o TCU emitiu a Instrução Normativa n. 74, ainda em fevereiro de 2015, que instituiu procedimentos de fiscalização dos processos de celebração dos acordos de leniência - antes, durante e após a sua celebração.<sup>484</sup> A cada etapa caberia a manifestação do TCU como condição necessária para a eficácia dos atos subsequentes, com prazos rígidos à CGU para apresentação de documentação, sob pena de responsabilização dos servidores públicos em caso de não cumprimento. Ainda que contenha parâmetros de análise rígidos sobre múltiplas etapas, a IN 74/2015 expressamente afirma que mesmo o acordo de leniência celebrado não afasta as competências do Tribunal de Contas da União ou impede a aplicação das sanções previstas em sua Lei Orgânica. Ainda, é obrigatório o encaminhamento ao TCU do processo administrativo específico de reparação integral do dano que trata a Lei Anticorrupção para apuração de eventual prejuízo ao erário.

---

<sup>483</sup> Em termos específicos, a interpretação do TCU é que o art. 16 da lei prevê que o acordo de leniência não exime a reparação de dano e no art. 13, menciona “processo administrativo específico” para a reparação de danos. Para o tribunal, esta previsão faz referência ao Processo de Tomada de Contas Especial, o que atrai a jurisdição da corte. Ver o acórdão TCU 225/2015, plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, 11 de fevereiro de 2015.

<sup>484</sup> De acordo com o art. 1º da IN 74/2015, o TCU pretende fiscalizar as seguintes etapas: a manifestação de pessoa jurídica interessada em celebrar acordo de leniência, as condições negociadas entre as partes (incluindo documentos e processos específicos de apuração e débito), relatórios de acompanhamento do cumprimento do acordo de leniência e relatório conclusivo contendo avaliação dos resultados obtidos com a celebração.



É possível uma discussão mais formal sobre a adequação da IN 74/2015. Contra interpretação mais extensa da competência da corte, para Alves, acordo de leniência não seria exatamente um contrato relacionado à gestão de recursos públicos como atividade da administração pública, sendo o recolhimento de valores mera consequência e incapaz de quitar o dever de ressarcir o dano causado, se houver.<sup>485</sup>

No entanto, é possível interpretar a IN 74/2015 muito além de suas delimitações técnicas. A pretexto de esclarecer o posicionamento do TCU sobre sua fiscalização, seu objetivo é ampliar o poder da corte de contas, por meio de múltiplas fases de controle sobre os acordos negociados e executados. Seu resultado, se implementada em sua máxima extensão, é triangular, a cada passo, a relação entre pessoa jurídica interessada e autoridade celebrante com as decisões e interpretações do TCU. Em outras palavras, o TCU exerceria papel decisivo na celebração de acordos de leniência. De acordo com Rosilho:<sup>486</sup>

“(...) ao conferir interpretação peculiar às suas próprias competências, [o TCU] escancarou disputa latente entre os órgãos de controle internos e externo por espaço na aplicação de diploma que inegavelmente tem polarizado discussões contemporâneas envolvendo o direito administrativo sancionador. (...) O curioso é que nesse ambiente de incerteza quanto aos reais contornos de suas competências, o TCU não raro tem se utilizado de seu poder regulamentar (a ele genericamente conferido pelo art. 3º de sua Lei Orgânica) para, sob o pretexto de esclarecer seu papel enquanto órgão de fiscalização e de operacionalizar suas atribuições, pavimentar novas vias de controle para além dos limites fixados pelas normas constitucionais e legais. Trata-se de uma estratégia de autolegitimação do seu poder, em boa medida possível por conta da dificuldade de se extrair do ordenamento jurídico parâmetros e critérios claros e objetivos.”

A aplicação da IN 74/2015 é um foco de tensão entre TCU e CGU/AGU, desde sua edição, especialmente pela previsão de controle prévio.<sup>487</sup> O Poder Judiciário foi mobilizado

---

<sup>485</sup> 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.

<sup>486</sup> 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 de maio de 2018.

<sup>487</sup> Consulta ao TCU (TC- 004.452/2015-1), a CGU encaminha questões a serem esclarecidas para cumprimento da IN 74/2015 (Nota Técnica nº 323/2015/COREP/CRG/CGU). Já questiona naquele momento a extensão da fiscalização e sugere a remessa de todas as informações no momento da celebração do acordo. A consulta fica anos parada e, em 2018, é arquivada.

para se pronunciar sobre o assunto em caso específico em 2016, no qual liberou a CGU/AGU de apresentar informações ao TCU antes da celebração do acordo.<sup>488</sup> Também foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a IN 74, ainda em 2015, por enquanto sem decisão final.<sup>489</sup> Em março de 2017, o Tribunal de Contas da União, por meio de instrução normativa, buscou proibir a CGU de suspender os processos de investigação abertos contra empreiteiras que haviam manifestado interesse em celebrar acordos na esfera administrativa.<sup>490</sup>

Os conflitos se manifestaram durante a celebração de acordos. A assinatura do acordo com a UTC, o primeiro feito pela CGU e AGU, não aguardou aval do TCU.<sup>491</sup> Por sua vez, o Tribunal abriu procedimento para questionar as bases da leniência feita e para apurar responsabilidade de membros da AGU e CGU que participaram da negociação por suposta sonegação de informação ao Tribunal.<sup>492</sup>

Essas tensões permaneceram sem sua completa equação. Em julho de 2018, os termos do acordo de leniência da Odebrecht com a CGU/AGU somente foram apresentados ao TCU após sua execução, sustentando, novamente, a objeção das autoridades ao controle prévio. CGU e AGU chegaram a manifestar desconforto sobre ações e interpretações dadas pela área técnica do tribunal.<sup>493</sup> O Tribunal de Contas reagiu. Foi proposta medida cautelar para suspender o

---

<sup>488</sup> Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.031/DF Ministro Relator Gilmar Mendes. A CGU impetrou Mandado de Segurança contra ato praticado por Ministro do TCU que teria determinado o envio ao órgão todas as informações relacionadas a acordos de leniência em negociação, incluindo “*cópias de atas de reuniões e de todos os documentos produzidos até o momento*”. A CGU defendeu que a documentação fosse encaminhada somente ao término das negociações, após a conclusão e assinatura, com base na lei anticorrupção e na Medida Provisória que era vigente até então. Em 22 de fevereiro de 2016, a medida cautelar é concedida pelo Ministro Gilmar Mendes. A razão da concessão foi bastante formal: a medida provisória, enquanto em vigor, tinha força de lei e o artigo 16 §4º previa o envio de informações ao TCU após a assinatura do acordo. Em agosto de 2018, o mandado de segurança foi julgado prejudicado pela perda superveniente de seu objeto, uma vez que o ato coator teria sido revogado e a CGU não teria manifestado interesse no prosseguimento da ação.

<sup>489</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5294/DF, Relator Ministro Marco Aurélio.

<sup>490</sup> 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-empresiteiras,70001703319>>, acesso em: 5 jun. 2017. <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-manda-governo-mudar-leniencia-com-empresiteiras,70001703319>

<sup>491</sup> 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.

<sup>492</sup> *Ibid.*

<sup>493</sup> Segundo reportagem do Estado de São Paulo, os chefes da CGU e AGU sustentaram que a área técnica da Corte, legitimada por sua cúpula, teria aberto diversos procedimentos para “impedir o cumprimento, pelas instituições competentes, de seu dever legal de trabalhar para a implementação dos acordos de leniência no país”. PIRES, Breno, TCU atua em descompasso com política de leniência, afirmam AGU e CGU, **O Estado de São Paulo**,

acordo da Odebrecht, mas, ao final, ela não foi acatada.<sup>494</sup> O TCU aprovou a celebração do acordo ressaltando sua possibilidade de investigar ressarcimento ao erário posteriormente.

A IN 74/205 é ponto de partida fundamental para entender como o TCU buscou se posicionar no arranjo institucional de combate à corrupção. A estratégia de usar seu poder normativo para se tornar incontornável até mesmo no controle prévio dos atos é contenciosa, mas bem-sucedida do ponto de vista da estratégia do Tribunal. Todos os acordos de leniência celebrados pela CGU e AGU tiveram procedimentos próprios no TCU.<sup>495</sup>

A Instrução Normativa, a primeira tentativa de estabelecer o procedimento e o escopo do controle do TCU, é a mais ampla possível. O controle do TCU, supostamente, se estenderia para “*legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados*” (art. 1º) pelas autoridades. Ou seja, de início, ele não restringe (tampouco especifica) sobre quais funções do acordo de leniência (informação, ressarcimento, conduta) o controle recairia.

A IN 74/2015 faz ressalvas sobre o dano ao erário, indicando que este seria o maior foco do TCU, mas são as próximas formas de atuação que explicitam definitivamente a consolidação do espaço de atuação do Tribunal por meio da projeção de *expertise* no embate sobre quantificação do dano e o ressarcimento devido.

A IN 74/2015 não foi implementada isoladamente. Ela é acompanhada de mobilização organizacional dentro do TCU para examinar as evidências da Lava Jato e os acordos de leniência celebrados. Em janeiro de 2016, é criada secretaria, a SeinfraOperações, para atuar em operações especiais e combater fraudes em projetos de infraestrutura, em especial, aquelas ligadas à Lava Jato, com atuação nos contratos da Usina Termonuclear Angra 3, da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), da Refinaria

---

10/08/2018. O relato é que a equipe técnica do TCU que acompanha as negociações estaria exigindo o CPF dos integrantes da comissão de negociação para fins de responsabilização por cada cláusula negociada.

<sup>494</sup> CAMAROTTO, Murillo. 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.

<sup>495</sup> Como explicado na metodologia, tais procedimentos não foram publicizados e, por essa razão, são utilizadas outras fontes, como notícias de jornais para descrever as relações entre TCU e CGU/AGU.

Presidente Getúlio Vargas (Repar), dentre outras.<sup>496</sup> É também a mesma secretaria responsável por analisar todos os acordos de leniência celebrados pela CGU e AGU.

## 1.2 Interpretação do dano ao erário: estudo econométrico

Além da IN 74/2015 - procedimentos instaurados para análise dos acordos de leniência da CGU/AGU - o TCU busca construir seu espaço de atuação de outra forma, não por seu poder regulamentar, mas por meio de estudo técnico para quantificar o dano, buscando projetar-se como autoridade detentora desta expertise.

Ao final de 2015, o TCU emitiu estudo com entendimentos sobre ressarcimento de danos ao erário relacionados à cartelização de empreiteiras em contratações na Petrobras.<sup>497</sup> Sua função é subsidiar análises dos acordos de leniência feitas conforme o procedimento da IN 74/2015, estimando o prejuízo causado na Petrobras, mas também reforçando a projeção do Tribunal como órgão técnico responsável por estimar ressarcimento do dano. Em relação às funções dos acordos de leniência, esse será o principal foco de análise do Tribunal: sua suficiência ou insuficiência para reparar o dano causado.

O estudo utiliza como base 156 contratos da área de refino (Diretoria de Abastecimento) com rubrica superior a 100 milhões de reais, recolhidos dos processos compartilhados pela Operação Lava Jato. Para metodologia, escolhe utilizar cenário contra factual (também chamado de *but-for-price*), estimando o preço que seria praticado se não houvesse colusão. A diferença entre os dois cenários (com colusão e sem colusão) representaria o dano causado.

A conclusão do TCU é que, entre 2002 e 2015, apenas nas licitações sob responsabilidade da Diretoria de Abastecimento, houve sobrepreço de 17% nos contratos firmados pela Petrobras. O prejuízo decorreria da redução do percentual de descontos nas

---

<sup>496</sup> Disponível <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-vai-ouvir-empresiteiras-e-dirigentes-da-petrobras-envolvidos-na-operacao-lava-jato.htm> último acesso em 30 de março de 2019.

<sup>497</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas n° 005.081/2015-7, de 2 de dezembro de 2015, Relator: Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A151356F96015169AC54333330&inLine=1>>, acesso em 30 de março de 2019.

licitações em que houve colusão entre empresas participantes.<sup>498</sup> Para entender a ordem de grandeza estimada, o prejuízo causado segundo esta metodologia seria de 8,8 bilhões de reais apenas para a Diretoria de Abastecimento e, se extrapolado para todas as contratações da Petrobras, esse percentual representaria 29 bilhões de reais, sem considerar efeitos que o cartel poderia gerar em fases posteriores à licitação inicial, como na execução de aditivos.<sup>499</sup>

Para o TCU, na ausência de dado mais preciso, o parâmetro encontrado (17%) deveria ser utilizado como *proxy* para avaliar a legalidade e legitimidade em relação a quantificação do dano de eventuais acordos de leniência celebrados. Ele busca discriminar o prejuízo individual causado por cada empresa e encaminhar as conclusões para as demais instituições de controle.<sup>500</sup>

O estudo busca dar parâmetros à atuação posterior da corte de contas, mas também tenta influenciar o conteúdo de acordos de leniência. Como afirma o voto relator: “(...) seria recomendável que constasse do acordo a obrigatoriedade de ressarcimento do dano por parte da pessoa jurídica, de forma a aumentar as vantagens advindas de sua celebração para a administração pública”. Porém, a estimativa contém sua dose de polêmica. Segundo entrevistados, ela deixa de considerar uma série de outros fatores que podem interferir no cálculo do dano e na estimativa da reparação devida.

Ao comentar sobre reparação de danos amplamente, Badin adiciona outros elementos que tornam a estimativa do dano complexa, especificamente no caso da Petrobras. Por exemplo, a empresa era monopsonista no mercado e tinha alto poder de barganha com seus fornecedores, o que seria fator de resistência à imposição de sobrepreço por eles e poderia comprimir o percentual estimado pelo TCU. A estatal também negligenciou mecanismos de *compliance* e parte de sua diretoria estava envolvida nos atos ilícitos, o que representaria ao menos culpa

---

<sup>498</sup> O exemplo dado à pg. 33 do relatório é o seguinte: “Suponha que uma licitação vencida pelo cartel apresentou desconto de -5% e que uma licitação semelhante vencida por empresa não cartelizada apresentou desconto de 12% (contra factual). Pela definição de overcharge, o dano é calculado pela diferença do bem ou serviço nos cenários com ou sem atuação do cartel. Assim, suponha que a estimativa dessa licitação seja R\$ 100,00. Se o cartel não atuasse, o desconto deveria ser de 12% em vez de -5%, ou seja, o overcharge é de  $R\$5,00 + R\$12,00 = R\$17,00$ .”

<sup>499</sup> Ibid.

<sup>500</sup> Ibid.

concorrente no dano o que, para o advogado, deveria ser considerada na estimativa do ressarcimento devido.<sup>501</sup>

Além disso, considera que a colaboração e as informações prestadas também geram valores econômicos que precisariam ser considerados na estimativa do ressarcimento do dano. Da mesma forma, seria adequado, na visão de Badin, quantificar o efeito cascata que a primeira a denunciar tem (construindo o caminho para que outras também relatassem seus ilícitos). Em suas palavras:<sup>502</sup>

“Não existe uma definição muito explícita, clara de dano. O que é importante é você chegar em *proxies* e entender que a colaboração em si proporciona, tem valor econômico ao proporcionar redução de custos de investigação, ampliação das chances de sucesso destas investigações e ampliar objetiva e subjetivamente o escopo das investigações. Então quando se fala ‘a Camargo fez um acordo pelo qual ela iria pagar 700 milhões de reais, ela é uma meia verdade. Ela fez uma colaboração que ela se comprometeu a pagar 700 milhões e mais uma colaboração que proporcionou o outro acordo da Andrade de 1 bilhão e depois da Odebrecht que proporcionou 3 bilhões. Isto tudo tem valor. Isto tem que ser levado em consideração nestas indenizações. E eu acho que desde que feitas estimativas e adotadas *proxies* para estas duas estimativas: a estimativa do dano e do valor da colaboração, dado que esta decisão que é subjetiva, jamais haverá uma resposta na lei, o que é importante é saber se essa escolha foi feita de forma legítima. Ela tem que ser respeitada.”

Rodriguez corrobora que para aferir o dano, quando há acordo com o Estado, é preciso considerar, além do valor da informação, outros três parâmetros: o risco de perda, a duração do processo e o custo do processo. Ele exemplifica:<sup>503</sup>

“Então, um acordo privado, você é minha locadora, eu sou locatário não paguei, você entra ação contra mim e eu proponho um acordo. E o que eu devo no contrato é 100 e digo: ‘eu pago 70’. Este acordo não é ruim necessariamente porque eu estou oferecendo menos. Este acordo é bom ou ruim se para obter os 100, você teria custo 0, risco 0 e à vista. Faria sentido ou não você receber 70 agora? Neste sentido, eu tenho 100, mas [*vamos supor que*] o Judiciário brasileiro é imprevisível, então tem um risco de perda aqui de, por exemplo, 20%, já significa que só 80 já valeria a pena você receber agora, mas o processo vai demorar 10 anos, então eu trago a valor presente, já cai [*vamos imaginar*] mais 10, além disso eu tenho que pagar advogado, então eu vou gastar, no fim, se eu receber, eu vou receber 60. Ah, ofereceu 70? Grande acordo. Então você não compara o 70 com o

---

<sup>501</sup> BADIN, Arthur, cit.

<sup>502</sup> Ibid

<sup>503</sup> RODRIGUEZ, Caio F., cit.

100, você compara o 70 com o 60. Que é o resultado do cálculo destes três fatores que eu falei. (...) Então a mesma coisa vale para a avaliação que o TCU tem que fazer de acordos da CGU e AGU. Ele não analisa a diferença entre o acordo efetivo e a pretensão. É a diferença entre o acordo efetivo e o resultado deste cálculo que não é aritmético, que envolve alguma subjetividade.”

Para Eduardo Olmos, Advogado da União junto a CGU, ainda que se tomasse o estudo como válido, isso não determina como a negociação será feita. É uma presunção relativa apresentada à empresa e que pode gerar contraproposta e provas dos valores e contratos contaminados. Segundo ele, as estimativas geradas por *proxies* são pontos de partida da negociação.<sup>504</sup>

O estudo apresentado pelo TCU ilustra como a questão do dano, ressarcimento e estimativa se tornou central para aferir a adequação de acordos de leniência. Por um lado, é um problema técnico que demanda de mais discussão e amadurecimento, por outro é uma forma das instituições se inserirem no debate e criarem seu espaço de atuação. Como afirma Dobrowolski.<sup>505</sup>

“Agora, eu acho que ele [*o dano, a estimativa do dano*] esconde ou ele apresenta as duas coisas: ele apresenta um problema técnico, concreto, a gente tem essa dificuldade de, eu não quero usar a palavra arbitramento do dano porque parece que não sabe calcular, mas por exemplo, no setor de óleo e gás ou no começo ali da operação, talvez a ordem de grandeza nem pudesse ser afirmada, neste aspecto você tem que ter uma capacidade de imaginação, de cálculo, de arbitramento mesmo, para poder sentar e negociar. E ver a contraproposta. Acho que a parte privada sempre vai estar em vantagem neste caso, e nós precisamos correr atrás deste aparato técnico, desta capacidade, desta *expertise*. Tanto com a nossa área técnica de perícia interna, mas os órgãos de fiscalização e controle precisam fazer isso, até para dar o apoio às outras instituições que trabalham no sistema. A questão do dano demonstra isso. E, por outro lado, ela esconde, daí eu diria que ela esconde ou serve para esconder uma disputa institucional mesmo, de espaço.”

Este debate demonstra os diversos aspectos da função de reparação de dano. O estudo econométrico feito pelo TCU contribui para avançar entendimentos sobre a adoção de *proxies* ou parâmetros técnicos. Eles tornam operacional o conceito de dano e seu ressarcimento, fornecendo balizas capazes de evitar que as autoridades negociadoras de acordos de leniência

---

<sup>504</sup> OLMOS, Eduardo, **Entrevista**, Washington: 15 nov. 2018. MP3.

<sup>505</sup> DOBROWOLSKI, Samantha, cit.

ou ajam sem nenhum parâmetro ou que a cada discussão tenham que construir sua própria metodologia e discutir todas as premissas da reparação integral do dano. A atuação sem parâmetros traz riscos, por um lado, de inadequação do cálculo do dano, e por outro, caso todas suas premissas sejam sempre revistas com custos e tempo maiores de negociação.

Ao pensar tais *proxies*, é preciso admitir que tais parâmetros devem se adequar à natureza negocial dos acordos de leniência— ainda que a reparação de danos deva ser integral, a empresa pode apresentar fatores específicos ao caso que mitiguem valores. Isso não significa uma adesão necessária aos 17% - até porque eles se referem ao prejuízo do cartel da Petrobras, uma circunstância razoavelmente limitada para o universo de questões relacionadas ao ressarcimento. Também, os entrevistados manifestam pontos importantes sobre o que deve ser incluído ou não na estimativa da reparação de danos. Esse diálogo entre autoridades e agentes privados podem levar à construção de *proxies* ainda mais apuradas e de maior operacionalização.

De toda forma, a estimativa do TCU é utilizada pelo próprio tribunal em suas avaliações. Também foi usada pela AGU para embasar pedidos de ações de improbidade administrativa, como descrito nos itens abaixo sobre judiciário. Como Dobrowolski apontou, é de se cogitar que esse uso, além de sua natureza técnica, foi uma forma de construção do espaço de atuação do TCU, também instrumentalizado para a AGU intervir em processos da LIA.

### **1.3 Caso Angra 3: Recall dos acordos de leniência celebrados com o MPF**

A interpretação do TCU sobre danos não fica restrita a estudos e recomendações aos demais órgãos de controle. Também não se restringe à dinâmica de avaliação dos acordos de leniência da CGU/AGU regulamentada por meio da Instrução Normativa 74. O TCU também busca remodelar, em parte, os acordos de leniência celebrados com o MPF para abarcar demandas do controle externo, como no caso Angra 3.<sup>506</sup> Trata-se do mais emblemático no período analisado, porque é o único que aplicou sanção supostamente definitiva às empreiteiras e também porque demonstra outra estratégia de construção do espaço de atuação do TCU.

---

<sup>506</sup> Tomada de Contas nº 015.991/2015-0, Acórdão 483/2017, Ministro Relator Bruno Dantas, proferido em sessão ordinária em 22 mar. 2017.



O Processo de Tomada de Contas Especial buscava-se analisar as manifestações do Consórcio Angramon, formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão, Empresa Brasileira de Engenharia, Techint Engenharia e Construção, UTC Engenharia e as Construtoras Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Norberto Odebrecht, quanto a indícios de restrição à competitividade e formação de cartel na licitação e contratos relacionados à montagem eletromecânica da Usina Termonuclear de Angra 3.<sup>507</sup> Quando o edital de licitação e contratos já estavam sob análise do Tribunal, novas evidências sobre a fraude à licitação, por meio de atos de corrupção e realização de cartel, foram trazidas pela Lava Jato e suas investigações sobre a Termonuclear pelo acordo de leniência firmado pela Camargo Corrêa perante MPF e também celebrado perante o CADE.<sup>508</sup> O voto do relator menciona que o controle só foi possível pela colaboração de uma empresa infratora e pelo compartilhamento de informações pelos demais órgãos.

Em março de 2017, em análise sobre a existência de fraude à licitação de contrato da Usina Nuclear de Angra 3 no Rio de Janeiro, o plenário do Tribunal de Contas aplicou sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitações promovidas pela administração pública federal pelo prazo de cinco anos às empresas Construtora Queiroz Galvão, Empresa Brasileira de Engenharia, Techint Engenharia e Construção e UTC Engenharia. Condenou, ainda, a Construtora Andrade Gutierrez e Norberto Odebrecht e a Camargo Corrêa. O TCU adota a tese de que as sanções aplicáveis às empresas na corte de controle são distintas de outras sanções administrativas e judiciais, eventualmente já transacionadas, porque ele exerce controle de natureza distinta à atividade fiscalizatória de órgãos de controle interno ou ao MPF. Portanto, os tipos de inidoneidade aplicáveis por órgãos diferentes não se confundiriam e ele teria esta ferramenta disponível. A pena de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8443/92 (Lei Orgânica do TCU) não seria a mesma da Lei 8666/93, o que não geraria *bis in idem*.

No caso das três últimas empresas listadas, o tribunal suspende a aplicação da penalidade, desde que elas passassem a colaborar com a corte de contas, em especial, admitindo

---

<sup>507</sup> . Tratava-se de um projeto iniciado na década de 1980, retomado em 2009, quando foram feitos novos contratos e iniciadas as obras civis. Em 2015, as obras foram suspensas, pela situação econômica da Eletronuclear e a dificuldade de acesso a crédito por atrasos e aumentos de custos. A regularidade das obras é analisada perante o TCU em processo próprio, TC 002.651/2015-7, sob relatoria do Ministro Bruno Dantas. Também, contratações dos projetos civis e eletromecânicos são apreciados no processo TC 021.542/2016-3.

<sup>508</sup> Tomada de Contas, cit. 511.

e consubstanciando evidências relacionadas à apuração de débitos na obra. A aparente deferência do TCU aos acordos de leniência conflita com uma tentativa de abrir novos tópicos, obrigações e, possivelmente, novas evidências que deem conta de suas preocupações relacionadas à estimativa do dano.

O voto destaca que o TCU não exerce controle sobre a atividade-fim do MPF e reconhece que a celebração de acordos de leniência se encaixa nesse tipo de atividade. Porém, entende que as empresas devem colaborar com o Poder Público Federal não apenas para investigações criminais ou ações de improbidade, mas também no devido ressarcimento ao erário. O relatório chega a afirmar que “a necessidade de as empresas colaborarem para descortinar as irregularidades de superfaturamentos decorrentes das fraudes é ponto pacífico entre órgãos da rede de controle”.<sup>509</sup> A interpretação dada pela área técnica do TCU é que a colaboração deve se estender não só ao ressarcimento de danos, mas ao reconhecimento específico de valores de superfaturamento como um dano causado além do pagamento de propinas.

O voto considera que as informações providas em acordo de leniência perante o MPF e o CADE foram importantes para a comprovação de fraude à licitação. Reconhece que é preciso fortalecer a estrutura de incentivos de acordos de leniência para que empresas que colaboraram esteja em situação melhor do que aqueles que não colaboraram. Por analogia a outras leis, busca criar uma forma de atenuar as penalidades do tribunal àqueles que colaboram:

“A partir desta decisão, podemos acrescentar, então, que o fornecimento de informações que venham a contribuir com as apurações em curso do Tribunal e o reconhecimento da participação nos ilícitos serão considerados por esta Corte como fatores atenuantes no estabelecimento das penalidades aplicadas.”

Mais ainda, o voto lista vantagens que poderiam ser concedidas pelo Tribunal, caso as empresas decidam colaborar, como: (i) benefício de ordem na cobrança da dívida nas tomadas de contas especiais em que há várias empresas respondendo solidariamente pelo débito; (ii) reconhecimento da boa-fé e extinção de juros de mora sobre o montante da dívida, (iii) ressarcimento da dívida mediante pagamento parcelado que leve em consideração a real capacidade de pagamento das empresas, atestada por agentes independentes, (iv) abatimento

---

<sup>509</sup> Ibid, p. 71.

das parcelas da dívida, dos valores já antecipados no âmbito de acordo celebrado com o MPF, o que diferirá o início do recolhimento do débito, e (v) supressão da multa proporcional ao débito, conforme art. 57 da Lei Orgânica do TCU.<sup>510</sup>

Em contrapartida a tais benefícios, a empresa deve assumir compromisso junto ao MPF de colaboração junto ao controle externo, para, por exemplo: (i) apresentar documentos fiscais e contábeis para estimativas dos valores desviados, (ii) não recorrer de decisões do controle externo que estejam relacionadas a Angra 3 e (iii) após as apurações, recolher sua parte no débito solidário, conforme for determinado em decisão, respeitada sua capacidade de pagamento.<sup>511</sup>

Não seria exagero dizer que o voto tenta criar nova seção em acordos de leniência, com exigências e benefícios voltados, especificamente, ao TCU. O voto afirma: “Tratar-se-ia, basicamente, de um aditivo, ou recall, aos acordos de leniência já firmados, abordando essas questões.” Um *recall* não antevisto por nenhuma das demais autoridades.

Para o auditor do Tribunal de Contas da União, Nivaldo Dias Filho, há diferença em discutir a totalidade do ressarcimento de danos – incluindo superfaturamento e vantagens ilícitas, além da propina - no bojo da negociação do acordo de leniência. Se nelas há mera ressalva nos acordos firmados que não houve quitação integral do dano, não são estipuladas consequências no caso de seu não pagamento.<sup>512</sup> Trata-se de assunto que fica fora da negociação. Neste contexto, para ele, o acordo não promove dissuasão da prática ilícita, porque a empresa pode contar com a possibilidade real de não quitar todo o dano que causou e mesmo assim manter o acordo de leniência. Em suas palavras:<sup>513</sup>

“Ora, se o colaborador já assumiu os crimes e negociou o tempo de reclusão, já reconheceu a responsabilidade objetiva e negociou a multa sobre o faturamento (etc.), por que reconheceria o dano, se tiver que restitui-lo integralmente, quando sabe da ineficiência do Estado em recuperá-lo pelas vias tradicionais? Acho que enquanto a eficiência de recuperação estiver com perspectivas tão baixas, enquanto o dano só for negociado depois das sanções penais e das responsabilizações objetivas (com seus inúmeros agentes habilitados a negociar), enquanto não houver uma legislação *whistleblowing*, a única forma de haver colaboração para a restituição do dano é transigir também nesse ponto. Isso é uma afirmação

---

<sup>510</sup> p.10-11 do Voto Relator Ministro Bruno Dantas, Acórdão 483/2017 proferido em 22 mar. 2017, TC 016.991/2015-0.

<sup>511</sup> Ibid, p.11.

<sup>512</sup> DIAS FILHO, Nivaldo, cit.

<sup>513</sup> Ibid.

bem controversa e pode ter uma reprovação enorme, mas não vejo outra saída e não entendo ser ilegal transigir no dano. (...) O Estado receberia de forma consensual mais do que teria a perspectiva de conseguir restituir pelas vias tradicionais, com isso incrementando sua capacidade de restituição, que serviria de critério para negociações futuras. Os infratores e a sociedade enxergariam o efeito dissuasivo com a percepção de que infringir a lei ainda é vantajoso, mas não tanto quanto antes, e está ficando cada vez menos vantajoso; melhor não infringir. Atingido um determinado patamar de eficiência recuperadora-sancionadora, passam a valer os modelos da economia do crime tradicionais. Essa tese depende de estudos e fundamentações adicionais, mas acho que fui suficientemente claro, ao menos até que eu consiga publicá-la.”

Ou seja, não bastaria apenas ressaltar nos acordos de leniência a competência do controle externo para averiguar danos posteriormente. Tal previsão poderia não ser eficaz se o controle externo não tiver condições legais e técnicas de identificar e recuperar tais ativos. No entanto, trazer a discussão da integralidade do dano para a negociação do acordo de leniência pode entrar em possível conflito com outras funções dos acordos de leniência. Por exemplo, segundo Debrowolski, ela pode entrar em conflito com o *timing* da negociação e da obtenção de provas. Esse é uma potencial interdependência entre a função obtenção de informações e a reparação de danos nos moldes propostos pelo TCU.

O acórdão dá prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que as empresas apresentem planos de colaboração com o controle externo para o MPF. Foi concedido também 60 (sessenta) dias para que a Força-Tarefa da Operação Lava Jato e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas se manifestem sobre a decisão. Até o final de 2018, há nos autos apenas registro de pedidos de prorrogação de prazo pelo MPF.<sup>514</sup>

Além de descrever uma estratégia de atuação do TCU e iluminar possíveis conflitos entre as funções dos acordos de leniência, o caso trouxe outro desdobramento importante. A Andrade Gutierrez impetrou mandado de segurança preventivo no Supremo Tribunal Federal para impedir o TCU de declarar sua inidoneidade no âmbito do procedimento.<sup>515</sup> Quase

---

<sup>514</sup> Vide Acórdão 801/2017 Plenário, Acórdão 1132/2017, Acórdão 1788/2017 e Acórdão de Relação 2048/2017 todos no âmbito da TC 002.651/2015-7.

<sup>515</sup> O MS 35.435 foi concedido pelo Ministro Relator Gilmar Mendes. A empresa alegou que “embora o Tribunal de Contas da União, particularmente no Acórdão 483/2017-TCU Plenário, apresente um discurso abstrato de reconhecimento da importância dos acordos, na prática os esvazia ao ameaçar impor determinado conteúdo aos acordos que retiram deles sua eficácia. Mais do que isso, então, ameaça aplicar sanções que haviam sido expressamente excluídas se cumprido o acordo”.

simultaneamente à concessão da medida pelo STF, o TCU declarou a indisponibilidade de bens da Andrade Gutierrez e bloqueou mais de 500 milhões de reais, em processo administrativo distinto, referente agora às obras civis de Angra 3 (e não aos contratos de montagem eletromecânica). No voto do Ministro Relator, o fato da empresa ter adotado estratégia de levar o conflito ao Judiciário seria uma das razões para aplicação da penalidade:

“(...) surgem indícios, revelados pela SeinfraOperações, de que a empresa não tem colaborado satisfatoriamente com a apuração das irregularidades a ela imputadas neste processo. A meu ver, essa postura acabou sendo reforçada pela escolha da via judicial para combater a atuação do Tribunal, em substituição à via consensual inaugurada no âmbito do Acórdão 483/2017- TCU-Plenário e à qual aderiram as demais empresas favorecidas por aquela decisão.”<sup>516</sup>

Este desfecho para a Andrade Gutierrez demonstra como o TCU busca, como se verifica no caso Angra 3, avançar um modelo de acordo de leniência que abarcaria apuração do dano ao erário, incluindo obrigações de colaboração com a corte de contas para estimativas de potencial superfaturamento nos contratos. O órgão demonstra disposição, inclusive, para punir empresas que não optem por colaborar.

No caso Angra 3, a atuação do TCU ultrapassa o papel de controle externo. Por meio da suspensão da declaração de inidoneidade, ele pretende levar as pessoas jurídicas a renegociarem, em parte, os termos de seus acordos de leniência. A própria decisão estabelece um novo capítulo do que poderia ser oferecido pelo TCU e sob quais condições. Em verdade, o TCU busca atuar quase como autoridade celebrante, colocando condições e benefícios relacionados a corte de contas, ainda que indiretamente, uma vez que remete a negociação ao MPF.

O caso Angra 3 passa a ser parte do repertório do TCU. Por exemplo, na análise de medida cautelar para declarar indisponibilidade dos bens de empresas envolvidas em contratos da Comperj,<sup>517</sup> em abril de 2017, o acórdão do Angra 3 é citado pelo Ministro Relator como

---

<sup>516</sup> Processo 002.651/2015-7, Acórdão 874/2018 Voto Ministro Relator Bruno Dantas proferido em 25 abr. 2018.

<sup>517</sup> O caso cuida de auditoria realizada em obras de implantação das unidades de destilação atmosférica e a Vácuo (UDAV) e de Hidrocraqueamento Catalítico (UHCC) e de Coqueamento Retardado (UCR) do complexo petrolífero de Comperj. É convertido em Tomada de Contas Especial para cada contrato para apurar responsabilidade por indícios de sobrepreço. Utiliza provas do acordo de leniência da SOG com o CADE e acordos de colaboração de pessoas físicas.

reconhecimento de que as empresas que celebram acordo de leniência devem ser tratadas de forma distinta, levando em conta suas possíveis contribuições à colaboração com o controle externo. Por essa razão, naquele processo a Andrade Gutierrez não tem seus bens declarados indisponíveis.<sup>518</sup>

Há, então, indícios de visões diferentes sobre como o controle externo deve exercer seu papel na apreciação de acordos de leniência entre Ministros do TCU. Ao analisar a imposição de medidas cautelares de bloqueio de bens de empresas em caso relacionado à Repar,<sup>519</sup> o voto do Ministro Relator considera que é necessário sopesar a colaboração já realizada pela empresa com as sanções que o controle externo deve aplicar, resguardando a atratividade de acordos de leniência.<sup>520</sup> Porém, o Relator torna-se voto vencido e a maioria do plenário decide bloquear cautelarmente os bens da Odebrecht, mesmo depois da celebração de seu acordo de leniência com o MPF com a mesma ressalva dos casos anteriores que a corte de contas pode relaxar a medida cautelar se os responsáveis demonstrarem pré-disposição para indenizar os danos causados ao erário.

O caso Angra 3 e seus desdobramentos consolidam a visão de que, no caso dos acordos de leniência, o TCU busca atuar como parte incontornável, quase como autoridade negociadora, mobilizando para tanto, sua competência, *expertise* de análise de reparação de danos e poder sancionatório. Para Dias Filho, na verdade, caso assim fosse legislado, o TCU poderia de fato exercer o papel de autoridade encarregada de negociar acordos de leniência. Ele vê como vantagens o fato de Tribunal já ter experiência com contas e, portanto, saber lidar com sanções econômicas. A solução também evitaria a concentração de poder no Ministério Público,

---

<sup>518</sup> Nos termos do acórdão: “quando da decisão sobre declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública federal, bem como sobre a aplicação da multa de que trata o art. 57 da Lei 8443/1992, este Tribunal considerará os compromissos assumidos pelos responsáveis em acordos celebrados com o Ministério Público Federal, no que toca às medidas de colaboração que possam contribuir com os respectivos processos de controle externo, por meio, entre outras possibilidades, da apresentação de elementos que permitam, com maior nível de confiança, apurar e quantificar o dano ao erário, definir graus diferenciados de responsabilidades, dar celeridade e efetividade ao processo que busca o ressarcimento do dano ao erário; nessa ocasião, o Tribunal também deliberará sobre possíveis sanções premiais a serem concedidas, conforme o caso”.

<sup>519</sup> Trata-se de Tomada de Contas Especial para analisar contrato de obras de modernização celebrado pela Petrobras para a Refinaria Presidente Getúlio Vargas no Paraná.

<sup>520</sup> Tomada de Contas Especial 023.266/2015-5, Acórdão 1083/2017, Ministro Relator André de Carvalho, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, prolatado em 24 de maio de 2017. São também bloqueados bens do Consórcio Conpar, da OAS S.A, da UTC Engenharia e outras pessoas físicas.

preservando o acordo de leniência como uma decisão de caráter colegiado. Ele descreve este cenário hipotético:

“Mesmo reconhecendo que minha posição não é de isenção (os observadores não me enxergariam como isento), outra opção que acho viável dependeria da separação do órgão de instrução do órgão de julgamento, no TCU, aos moldes do CADE. Não que não seja possível nos moldes atuais, mas “a mulher de César pareceria mais independente”, com essa separação. O órgão de instrução especializado no tema conduziria os acordos, tendo o Ministério Público de Contas como fiscal da lei, que contariam com parecer da AGU, relatório e voto do Ministro-Relator e homologação pelo Plenário.”

Caso essa possibilidade fosse aprovada de alguma forma, o TCU seria efetivamente um órgão celebrante, o que tornaria o processo de celebração de acordos de leniência potencialmente ainda mais complexo.

## **2. O Poder Judiciário: arena de disputa e agente de mediação**

O Poder Judiciário exerce controle de forma distinta. De forma geral, nestes primeiros anos de implementação da lei, ele se mantém distante da mesa de negociações de acordos de leniência, ou seja, pouco altera o conteúdo acordado entre as partes. Esta constatação não é simples. O Judiciário brasileiro tem perfil constitucional com amplos poderes para a apreciação de lesão ou ameaça de lesão e direito, então é possível imaginar interpretações nas quais existiriam formas de controle mais diretas sobre o conteúdo dos acordos de leniência. É importante ressaltar que não há enfrentamento definitivo sobre nenhuma questão relacionada a acordos de leniência, como competência, função, dever de reparação de dano e compartilhamento de provas. Também muitas das ações de improbidade administrativa, nas quais parte destas discussões são travadas, permanecem sem resolução ou correm sob sigilo.<sup>521</sup>

---

<sup>521</sup> Há diversos procedimentos que se encontram sob sigilo. Até ao menos a metade de 2018, não havia sentença em nenhuma das oito ações de improbidade administrativas impetradas pela Força Tarefa. 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](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, 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](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.

Ainda assim, diversas vezes, o Judiciário foi chamado a mediar ou decidir sobre a relação entre instituições— é o que foi visto, por exemplo, no Mandado de Segurança impetrado pela CGU em relação à Instrução Normativa do TCU 74/2015, ou no caso entre Andrade Gutierrez e TCU, ambos já apresentados anteriormente. Há também decisões sobre conflitos entre MPF e AGU quanto à propositura de ação de improbidade administrativas e, ainda, decisão sobre o compartilhamento de provas recolhidas pelo MPF com outras instituições de controle. Elas permitem observar os primeiros delineamentos de como o Judiciário exerce seu controle sobre o arranjo institucional voltado à implementação de acordos de leniência.

## 2.1 Conflitos em ações de improbidade administrativa

É de se supor que o Judiciário seria chamado a decidir sobre casos diversos envolvendo ilícitos cometidos por ou em benefício de pessoas jurídicas. O MPF ajuizou 8 ações de improbidade administrativa no âmbito da Lava Jato e a AGU ajuizou ao menos 5.<sup>522</sup>

Tais ações interessam na medida em que revelam pontos de embate entre autoridades quando consideram acordos de leniência firmados por outras instituições ou quando uma decisão do Judiciário reconfigura ou impacta a atratividade do instrumento. Há informações suficientes sobre ao menos duas ações de improbidade administrativa com estas características.

Em maio de 2016, houve a proposição de ação de improbidade administrativa pela União, por meio da AGU para ressarcimento de danos advindos de fraudes em contratos firmados com a Petrobras pela Odebrecht, dentre outras empresas.<sup>523</sup> O pedido de ressarcimento do dano da AGU utiliza o estudo econométrico do TCU para argumentar que o dano seria 17% de sobrepreço nos contratos. Em novembro de 2016, é concedida medida cautelar que obriga a

---

<sup>522</sup> 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.

<sup>523</sup> Ação Civil de Improbidade Administrativa n. 5025956-71.2016.4.04.7000/PR contra UTC Engenharia S/A, Odebrecht S/A, Odebrecht Plantas Industriais E Participações, OAS S.A., Construtora OAS Ltda, Construtora Norberto Odebrecht S.A, Coesa Engenharia Ltda. e pessoas físicas. É reconhecida conexão com a Ação Civil Pública n. 5006675-66.2015.4.04.7000, perante o Juízo da 5ª Vara Federal de Curitiba, proposta pelo MPF.



Odebrecht e a OAS a depósito mensal em conta judicial de três por cento de sua receita total para constituir fundo que, no futuro, seria utilizado para ressarcimentos e eventuais multas.<sup>524</sup>

Em janeiro de 2017, diante da celebração de acordo de leniência da Odebrecht com o MPF no mês anterior, este pede a revogação da medida cautelar. Em sua decisão deferindo o pedido do MPF, o juízo considera que “manter o bloqueio implicaria negar eficácia a acordo celebrado com base em legislação técnica, por mera dissidência entre órgãos que compõem o Estado em si (unitariamente concebido), dando ensejo, no mais, a comportamento contraditório por parte da Administração Pública.”<sup>525</sup> Agravada a decisão pela AGU, o TRF-4 decidiu que o acordo de leniência entre MPF e empresa não tinha eficácia na ação de improbidade, uma vez que a transação no âmbito da LIA seria vedada, mantendo a cautelar. A AGU poderia, portanto, impetrar e pleitear penalizações com base nessa lei.<sup>526</sup>

Algum tempo depois, após firmado acordo de leniência com a CGU/AGU, foi requerida sua homologação em juízo para fins de desistência da ação em relação à Odebrecht.<sup>527</sup> A Petrobras permaneceu na qualidade de litisconsorte ativa, sendo que poderia pleitear o ressarcimento integral dos danos como ente lesado.<sup>528</sup>

Este primeiro caso demonstra uma outra face do embate entre instituições, não só sobre a negociação do acordo ou de sua implementação, mas dos reflexos que eles trazem a ações de improbidade administrativa. A AGU primeiro apresenta a ação por discordar do MPF quanto ao número do ressarcimento de danos. É possível cogitar que a falta de concordância sobre os valores pleiteados desvele outra estratégia: incentivar as empresas a negociarem acordos perante a CGU/AGU. Isso se coadunaria com a resistência da AGU quanto a extinção da ação em relação à Odebrecht por ocasião do seu acordo de leniência com o MPF e, posteriormente, seu pleito de extinção quando da celebração de acordo de leniência com a CGU/AGU. Como visto

---

<sup>524</sup> Valor estipulado por simetria ao relatado por colaboradores de percentual dos contratos da Petrobras que potencialmente envolviam propinas.

<sup>525</sup> Decisão Interlocutória proferida em 24 de março de 2017, 1ª Vara Federal de Curitiba, Seção Judiciária do Paraná, Justiça Federal.

<sup>526</sup> Porém, os valores do acordo de leniência poderiam ser compensados posteriormente. Tribunal Regional (4ª Região). Agravo de Instrumento n. 5020207-87.2017.4.04.0000 Relatora Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida, 3ª Turma, Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

<sup>527</sup> Decisão proferida em 15 de outubro de 2018.

<sup>528</sup> Ibid.

no capítulo anterior, os acordos de leniência celebrados entre a empresa e o MPF e depois com a CGU/AGU, do ponto de vista dos valores pagos, é muito semelhante, existindo alguma convergência entre as instituições sobre os montantes.

O primeiro caso também aponta para um outro agente importante no ressarcimento de danos: o ente lesado. Ou seja, mostra uma nova frente de tensão no arranjo: como lidar com as ações judiciais propostas ou nas quais o ente lesado se habilita a pleitear o ressarcimento integral de danos.<sup>529</sup>

A segunda ação de improbidade administrativa, também proposta pela AGU, em outubro de 2016, visava a reparação de danos materiais causados pela existência de cartel e o ressarcimento de danos em contratos das refinarias Repar, Rnest e Henrique Lage (Revap), implicando, entre outras a Camargo Corrêa que, nessa época, já havia celebrado acordo de leniência com o MPF e o CADE.<sup>530</sup>

Utilizando parte das evidências e informações apresentadas em acordos de colaboração de indivíduos e no acordo de leniência, a União, por meio da AGU, pleiteou o ressarcimento do dano, utilizando o estudo econométrico do TCU como *proxy* para estimar o valor devido pelas empresas. Alternativamente, havia pedido de nulidade dos contratos com devolução do lucro auferido. Foi reconhecida a conexão da ação de improbidade administrativa com ação civil pública proposta pelo MPF que discute a licitude dos mesmos contratos.<sup>531</sup>

Em agosto de 2018, o juízo competente decidiu que os efeitos dos acordos de leniência celebrados se espalham para outros entes legitimados para a propositura de ação de improbidade administrativa. Em relação aos colaboradores, haveria falta de interesse de agir da União. Só poderiam ser pleiteadas novas sanções pela Lei de Improbidade Administrativa se fosse requerida preliminar de mérito pedindo a anulação do acordo e, conseqüentemente, descartadas

---

<sup>529</sup> Este não foi um dos atores estudados no estudo de caso, mas análise desta ação de improbidade demonstra que é preciso incorporá-lo em estudos posteriores.

<sup>530</sup> Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 5051170-64.2016.4.04.7000/PR perante a 11ª Vara Federal de Curitiba, Seção Judiciária do Paraná. Além de pessoas físicas, constam como réus: Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Camargo Corrêa S.A., Sanko Sider Comércio, Importação e Exportação de Produtos Siderúrgicos Ltda., Sanko Serviços de Pesquisa e Mapeamento Ltda., Promon Engenharia Ltda., Worley-Parsons Engenharia S.A e MPE Montagens e Projetos Especiais S.A.

<sup>531</sup> Despacho proferido em 14 de outubro de 2016 na Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 5051170-64.2016.4.04.7000/PR. A Ação Civil Pública proposta pelo MPF é a nº. 5006717-18.2015.4.04.7000/PR.

as evidências vinculadas a ele.<sup>532</sup> Por essa razão, foi reconhecida a ilegitimidade passiva da Camargo Córrea S.A.<sup>533</sup> e da Construções e Comércio Camargo e Córrea, dentre outros. Reconheceu também a Petrobras como assistente litisconsorcial no caso para que seja reconhecido que o ressarcimento de danos se destina a ela.

Foi apresentado agravo de instrumento e, no mesmo mês, foi acolhido pedido de efeito suspensivo ao recurso para manter os requeridos no polo passivo.<sup>534</sup> O Desembargador Relator do Agravo de Instrumento entendeu que o Judiciário é chamado a processar conflitos do arranjo institucional que não conseguem ser resolvidos entre seus componentes: “*Lamentavelmente, o que se vislumbra no presente processo é um embate entre órgãos (Ministério Público Federal e União Federal) que deveriam agir de forma concertada.*” No entanto, considerou que a União é legitimada a buscar o ressarcimento integral de danos por meio da LIA e que não há litispendência uma vez que seu pedido, com base no estudo do TCU, é mais amplo do que os pedidos anteriores do MPF que haviam sido extintos quanto aos colaboradores. A liminar concedida decide que existe a legitimidade do MPF em acordos de leniência, mas a natureza do contrato é civil, sendo seus efeitos relativos e não vinculantes àqueles que não participaram do ato.<sup>535</sup>

As duas ações de improbidade administrativa mostram uma divergência de posicionamentos: a primeira instância dá aos acordos efeitos que vinculam terceiros. Já o Tribunal tende a manter a competência do MPF e AGU no assunto, paralelas e disjuntivas, como decorrência da amplitude do dever de ressarcimento integral do dano. A manutenção das competências paralelas significa que o Judiciário faz poucas considerações aos benefícios dos acordos de leniência quanto às demais funções. O que é possível dizer é que esses casos representam o começo da interpretação que o Judiciário pode ter sobre acordos de leniência.

---

<sup>532</sup> Decisão em 7 de agosto de 2018.

<sup>533</sup> A decisão também considerou que não foi imputado nenhum ato de improbidade específico à *holding* ou à sua diretoria.

<sup>534</sup> Agravo de Instrumento n. 5032589-78.2018.4.04.0000/PR, antecipação de tutela concedida pelo Desembargador Luís Alberto D Azevedo Aurvalle.

<sup>535</sup> Estes foram as últimas decisões relevantes do caso até o final de 2018.

Ainda assim, já é bastante problemática sob o ponto de vista das empresas que firmaram acordos, porque as ações de improbidade rompem com suas expectativas de eficácia do acordo. Badin afirma:<sup>536</sup>

“É porque o acordo não foi feito com o MPF. O acordo como um ato, um negócio jurídico bilateral, ele é assinado por uma pessoa jurídica chamada Camargo Côrrea e por uma pessoa jurídica chamada União. No ato, representada pelo MPF. (...) É a União que assumiu vários compromissos no acordo de leniência dentre os quais não impor novas sanções da Lei de Improbidade [administrativa], não propor novos valores, não propor novas medidas contra a empresa. ‘Ah, mas este ato jurídico ele é ilegal, por’, qualquer motivo. Todo ato administrativo pode ser sujeito a um controle judicial de ilegalidade, vício de competência, vício de forma, enfim, quaisquer daquelas hipóteses que nós temos (...). Só que a AGU não alega isso. Ela não pede a rescisão do acordo por algum vício de competência. E por que ela não faz isso? Porque ela não quer abrir mão das provas e dos benefícios que os acordos proporcionam. (...) É o agir oportunista do Estado brasileiro: a mão esquerda fechou um acordo em que ela se comprometeu a dar um determinado benefício, a mão direita que é a outra parte da mesma pessoa jurídica fala ‘eu quero essa parte boa que você entregou, eu quero o dinheiro que você se propôs a pagar, eu quero toda colaboração que você fez, com uma atuação esta que proporcionou inegavelmente o sucesso da Operação Lava Jato. Talvez a Operação Lava Jato não tivesse chegado onde chegou se não fosse a colaboração da Camargo Côrrea naquele momento. E, portanto, é um escândalo de má-fé, de violação da boa-fé, surpreender esse colaborador com uma ação contraditória com aquilo que [a União], através do MPF, se comprometeu. (...) . Esta ação redundante, esta sobreposição de sanções, punições e processos, já não tem mais o objetivo que deveria ser de combater à corrupção e aplicar a lei. Agora o objetivo é quebrar a costela destas empresas que romperam com o pacto perverso que havia entre estas empresas e o poder político no Brasil. Aí a sociedade brasileira vai ter que enxergar isso e perceber se nós queremos ou se é isso que é o certo a fazer.”

Para Rodriguez, a disputa entre órgãos em geral torna-se ainda mais premente pela abrangência da informação dada pela empresa. A escolha por um acordo total, sobre todos os possíveis ilícitos cometidos pela empresa, torna eventuais sinalizações contraditórias entre órgãos ainda mais dramáticas:<sup>537</sup>

Se você é incentivado a falar o máximo, então vou te dar um exemplo, o acordo da Odebrecht é público, então você vai ver que tem uma cláusula lá inventada por nós que diz o seguinte: eu estou dizendo para a força tarefa mais do que é competência da força tarefa. Eu sei que eu estou fazendo isso

---

<sup>536</sup> BADIN, Arthur, cit.

<sup>537</sup> RODRIGUEZ, Caio F., cit.

e a força tarefa sabe que eu estou fazendo isso. E por que eu estou fazendo? Porque eu preciso da máxima proteção possível, eu não posso fazer aqui um acordo pontual sobre uma coisa que depois vai gerar um conjunto de investigações que vão se voltar contra mim de novo.

O tipo de corrupção revelado não permitiria um acordo com um escopo muito restrito, que geraria novas investigações. Ao mesmo tempo, o acordo de leniência total exige do arranjo institucional um grau ainda maior de proteção e garantias para que guarde alguma coerência. Além de violar a boa-fé, para Rodriguez, a ação descoordenada entre autoridades rompe a bilateralidade do contrato.<sup>538</sup>

Eu faço esse acordo e em troca eu falo com órgão que tem todos os atributos institucionais que eu te falei. E aí vem alguém depois e fala ‘agora você tem que pagar 10 bilhões’? Não. O acordo é uma equação. É uma igualdade. Então de um lado tem X e do outro lado tem Y.  $X=Y$ . X é informação, dou a informação, dou dinheiro previamente acordado, cesso a prática e tomo algumas medidas de correção. Informação, dinheiro e medidas. (...) Se vem alguém e reabre a discussão, não, você me deve mais Z. Então tá bom, então eu retiro uma das informações. Se você vai reabrir um lado da equação, eu preciso poder reabrir o meu lado da equação também. Então eu vou tirar algumas informações do que eu falei antes, dado que você está me cobrando mais. Porque informação é que é a moeda de troca.

As ações de improbidade expõem e concretizam algumas das preocupações dos agentes privados ao manter as competências do MPF e da AGU separadas e reconhecer a possibilidade de cada um, a seu tempo, buscar novas formas de ressarcir o dano.

## 2.2 Decisão sobre compartilhamento de provas

A decisão de restringir o compartilhamento de provas tem uma sistemática diferente das ações de improbidade administrativa. É emitida no juízo criminal, pela 13ª Vara Federal de Curitiba e abarca diversos processos, incluindo o chamado inquérito mãe da Operação Lava Jato.<sup>539</sup>

---

<sup>538</sup> Ibid.

<sup>539</sup> BRASIL. 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://eproc.jfpr.jus.br>>, acesso em 8 de abril de 2019. Segundo a decisão, ela abrange além do processo em questão, o Inquérito mãe da Lava Jato, o processo 5049557-14.2013.4.04.7000, cujos resultados haviam sido compartilhados com o TCU. A decisão também atinge os seguintes processos e compartilhamentos descritos. No

O compartilhamento para outras autoridades de termos de acordos de leniência e depoimentos de colaboradores, bem como documentos e outras informações relacionadas a eles, desde que a colaboração tenha sido homologada e que os termos/documentos não sejam mais sigilosos, foi uma prática comum em processos da Lava Jato, por alguns anos. Diversos órgãos requisitaram e receberam tais informações, como RFB, TCU, CGU, CADE, BACEN e AGU. Até que o MPF requereu em Juízo a especialização de provas cujo compartilhamento já tenha sido autorizado para que seja ressalvado o uso contra colaboradores ou empresas lenientes. Em abril de 2018, a 13ª Vara Federal de Curitiba acolheu tal pedido.

O Juízo considerou que a inaplicabilidade de sanções diretas ou indiretas aos colaboradores ou lenientes com base em informações obtidas em processo de colaboração é medida que amplia a eficácia do acordo, uma vez que permite a condenação de outras pessoas físicas ou jurídicas sem que a admissão dos fatos seja utilizada contra a colaboradora em caso subsequente.

De acordo com o Juízo, o compartilhamento de provas criminais para a utilização na esfera cível e administrativa atende ao interesse público, mas é necessário proteger o colaborador ou empresa leniente “contra sanções excessivas de outros órgãos públicos, sob pena de assim não fazendo desestimular a própria celebração desses acordos e prejudicar seu propósito principal que é de obter provas em processos criminais”. Assim, parece que a decisão judicial, à primeira vista, dá primazia à resolução consensual da esfera criminal para pessoas físicas. Não fica explícito como esse raciocínio se aplicaria aos acordos de leniência, mas é claro o foco da decisão na preservação da informação e na produção de provas.

Em despacho complementar, em junho de 2018, a decisão é justificada pela falta de adesão de órgãos administrativos aos acordos feitos pelo Ministério Público:

---

processo 5010767-87.2015.4.04.7000 foi decretada a quebra do sigilo fiscal e bancário de indivíduos e autorizado o compartilhamento com o TCU. No processo 5013906-47.2015.4.04.7000, foi decretada a quebra do sigilo fiscal de diversas empreiteiras, subsidiárias e consórcios por elas integrados e seus resultados foram enviados ao TCU. No processo 5023582-53.2014.4.04.7000 foi decretada a quebra do sigilo fiscal sobre dados disponíveis perante a RFB de pagamentos entre a Petrobras, o Consórcio CNCC, o qual a Camargo Córrea integra, e a empresa Sanko Sider e os resultados foram compartilhados com o TCU. No processo 5056156-95.2015.4.04.7000 foram decretadas buscas e prisões de indivíduos e autorizado o compartilhamento com a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado do Mato Grosso do Sul. No processo 5073475-13.2014.4.04.7000 foram decretadas buscas e prisões de investigados relacionados ao cartel de empreiteiras e feito o compartilhamento com a RFB, TCU e CADE. No processo 5001446-62.2014.4.04.7000, foram decretadas buscas e prisões e autorizado compartilhamento com RFB, TCU, BACEN, CGU e AGU.

“Tudo isso decorre do fato de que, na prática, os acordos de colaboração e de leniência celebrados pelo MPF não têm contado com a adesão por parte de determinados órgãos administrativos. No contexto, é inapropriado que os órgãos administrativos, que não tem aderido aos acordos, pretendam servir-se das provas através deles colhidas contra os próprios colaboradores ou empresas lenientes. Isso não impede que as mesmas provas sejam utilizadas contra terceiros ou que os órgãos administrativos busquem, como apontado pelo Juízo, autorização específica para utilização da prova contra o colaborador ou empresa leniente. Também não impede que os órgãos administrativos realizem suas próprias investigações, sem utilização da prova compartilhada, contra os colaboradores e empresas lenientes.”

A restrição ao compartilhamento rapidamente ganha nuances. Em julho de 2018, em nova decisão, é mantido o compartilhamento à Receita Federal sem ressalvas. Em relação a acordos de leniência, a proteção estabelecida estaria relacionada a sanções de caráter punitivo, como proibição de contratar com a Administração Públicas, multas, bloqueios de bens, que, em última análise, podem comprometer a própria capacidade da empresa de honrar com os acordos de leniência. A restrição não se aplicaria à Receita Federal porque, primeiramente, ela teria “auxiliado significativamente os trabalhos de investigação no âmbito da Operação Lava Jato, atendendo a requisições específicas do MPF ou do Juízo ou realizando um trabalho paralelo, nos lançamentos fiscais, de investigação. Isso deve ser levado em consideração.” Ou seja, sua postura de cooperação com as investigações e não oposição ou questionamento deveria ser considerada para o acesso às provas. Depois, os acordos de leniência não abrangem estimativas sobre tributos sonegados, não existindo motivos para concessão de isenção a colaboradores. Assim, as provas podem ser compartilhadas para fins de lançamento e cobrança de tributo, além de aplicação de multas punitivas – uma vez que caberia ao colaborador mitigá-las, se fosse o caso.<sup>540</sup>

Em outubro de 2018, é feita nova ressalva. O juízo decide autorizar o compartilhamento de provas ao Tribunal de Contas da União para finalidade exclusiva de ressarcimento dos danos, entendendo que os valores firmados quando da assinatura dos acordos de leniência são calculados por estimativas, sem que seja medida totalmente a extensão do dano. No entanto, a decisão ressalva que as provas não podem ser utilizadas para imposição de sanção como

---

<sup>540</sup> É feita a ressalva que as provas não podem ser sucessivamente compartilhadas a outros órgãos administrativo e que representações fiscais para fins penais permanecem sob a competência do Juízo. Também, é estipulado algum dever de coordenação entre a Receita Federal, a Procuradoria da Fazenda Nacional e o MPF, para evitar bloqueios fiscais de bens, impedindo que os bens de colaboradores sejam imobilizados e prejudiquem o cumprimento das obrigações do acordo.

declaração de inidoneidade ou proibição de contratar. Afirma, ainda, que havendo responsabilidade solidária pelo dano, deve-se dar o benefício de ordem na cobrança buscando o patrimônio, primeiro, de não-colaboradores. O TCU deve, ainda, segundo a decisão, se abster de usar provas compartilhadas para decretar indisponibilidade de ativos, uma vez que isso traria prejuízo à solvência e capacidade das empresas de honrar as estabelecidas.

Em dezembro de 2018, o juízo é novamente provocado, agora a respeito do pedido da CGU em relação à abrangência da decisão que vetou o compartilhamento de provas para fins de imposição de novas penalidades aos colaboradores. A Controladoria pede esclarecimento quanto ao uso de prova de outros acordos para incriminar colaboradores (e não de seus próprios acordos). A decisão veda o uso cruzado advindo de outras colaborações para responsabilizar, de forma indireta, aqueles que resolvem celebrar acordos com as autoridades. Então, a colaboração da pessoa X não pode ser utilizada para sancionar o colaborador Y. Sua autorização, segundo o juízo, minaria a previsibilidade daquele que faz acordo com a justiça. Novamente, é ressaltado que a decisão não impede o uso da prova para reparação integral do dano, somente para sanções ou penalidades

A decisão repercute em outras instâncias. Por exemplo, no TCU, em Processo referente às investigações da Refinaria Abreu e Lima em Ipojuca/Pernambuco para imposição de sanções de inidoneidade das empresas e inabilitação dos dirigentes de cargo em comissão ou função de confiança, o TCU reconhece os limites ao uso das provas da Lava Jato contra os colaboradores. Entende-se que os processos foram impulsionados pelas descobertas da Lava Jato que demonstram a existência de fraude em licitação das obras.<sup>541</sup> Em 24 de outubro de 2018, Ministro Zymler decide suspender punição à Camargo Corrêa em razão da celebração de leniência e da decisão da 13ª Vara Federal de Curitiba.

A decisão de compartilhamento de provas tenta reorganizar o arranjo entre instituições, não por meio do questionamento da competência de nenhuma das autoridades, mas pelo controle da informação que circula entre instituições e que pode ser vital para embasar outras sanções

---

<sup>541</sup> Processo 016.119/2016-9, Ministro Relator Benjamin Zymler, Acórdão 1583/2016. Este procedimento avaliou cinco contratos (respectivamente, da Unidade de Coqueamento Retardado - UCR, Unidade de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta - UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio – UGH, Tubovias de Interligações, Unidade de Destilação Atmosférica – UDA e Terraplanagem) que representam 54.6% do universo de contratos firmados para implementação da Refinaria.



em outros procedimentos. No entanto, seu alcance é limitado não só por se referir a alguns processos, mas também porque a decisão não se aplica a procedimentos destinados a apuração de ressarcimento de danos. Como visto, o que significa ressarcimento integral dos danos permanece um ponto altamente controvertido e capaz de criar tensões entre autoridades.

### 3. Conclusões do Capítulo

Logo no início deste capítulo foram cogitadas diversas formas de atuação do controle sobre os acordos de leniência. Foi aqui narrado como nos primeiros anos de implementação dos acordos de leniência houve variação na incidência do controle, umas de forma mais direta sobre o conteúdo dos acordos, outras sobre o arranjo institucional, em tentativa de reorganizá-lo sem alterar pontos do conteúdo. A tabela abaixo busca sintetizar as formas de controle nos itens analisados no capítulo.

**Tabela 11. Formas de Atuação do Controle Externo**

Forma do controle		Casos analisados
Sobre o conteúdo dos acordos	Direto	Caso Angra 3
	Indireto	Estudo econométrico do TCU
Sobre o arranjo institucional		IN 74/2015* Ações de Improbidade Administrativa* Decisão sobre compartilhamento de provas

Elaborado pela autora

\* Itens que poderiam ser representados na fronteira entre conteúdo dos acordos e arranjo institucionais como explicado ao longo do texto.

O TCU, nestes primeiros anos, apresenta movimento de se aproximar não apenas como controlador externo da negociação e celebração de acordos de leniência, mas também agente envolvido na negociação dos acordos e na conformação dos seus termos.

A IN 74/2015 busca reconfigurar o arranjo institucional, na medida em que estabelece procedimentos e entrega de documentos à fiscalização do TCU em cinco etapas durante a negociação e execução dos acordos de leniência. Se ela é malsucedida em coordenar as atividades de controle com a CGU/AGU, como visto pelos diversos embates entre elas, a IN 74/2015 é bem-sucedida em pavimentar um espaço amplo de atuação do TCU, na falta de previsão normativa. A IN 74/2015 também representa um primeiro movimento de deslocamento do TCU em direção a uma atuação que visa modelar os acordos de leniência durante sua negociação. Esta poderia ser uma das interpretações do controle prévio que ele pretende exercer.

Este deslocamento que aproxima o TCU de agente participante dos acordos de leniência cresce nos outros episódios analisados. O estudo econométrico busca projetar a corte de contas como *expert* no cálculo do dano e do montante devido. Ele é utilizado não só para os cálculos dos processos perante o TCU, mas também recomendado para as autoridades celebrantes utilizarem em seus próprios processos e nos cálculos dos acordos de leniência. O movimento mais claro do TCU para participar como agente celebrante dos acordos de leniência se dá por meio do Caso Angra 3. Nele, o Tribunal constrói obrigações e benefícios às colaboradoras interessadas em reconhecer o superfaturamento e em fornecer provas em troca de abrandamento das penas impostas pelo tribunal.

O Poder Judiciário, como analisado, à primeira vista, não busca alterar ou sinalizar como ou o que os acordos de leniência devem abordar. Claro que isto está relacionado ao princípio da inércia. Se o juízo não foi provocado a se manifestar sobre estes pontos, ele não o fará. Ainda assim, é possível aventar que o privilégio a determinado desenho institucional traz impactos aos acordos. As decisões das ações de improbidade administrativa analisadas privilegiam a manutenção de competências concorrentes entre CGU/AGU e MPF. Em nenhuma das ações, o montante pago pelas empresas é questionado, dado que os pedidos visam sua complementação. De fato, a lei anticorrupção ressalva a hipótese de ressarcimento integral do dano. No entanto, para alguns dos entrevistados, este tipo de ação, mesmo que apenas reconheça a sobreposição de competências entre agentes, altera os incentivos à celebração de acordos de leniência. Tal reconhecimento de sobreposições sem nenhuma ressalva expõe a pessoa jurídica que decidiu colaborar a novas sanções ou medidas preventivas sob a discussão do ressarcimento integral do dano, sendo, inclusive, utilizadas evidências que a própria colaboradora trouxe em suas investigações. Traz dúvidas sobre segurança jurídica, exercício de boa-fé do Estado e sobre a bilateralidade do acordo celebrado.

A decisão sobre o compartilhamento de provas possui outra lógica de reorganização do arranjo institucional. Ela não infere quem tem ou não competência para atuar, mas controla o fluxo de informações entre autoridades por meio do compartilhamento de provas. A racionalidade que embasa a decisão busca preservar empresas colaboradoras de novas sanções feitas com base nas informações por elas mesmas apresentadas. Ela é reformada para preservar a possibilidade de as evidências serem utilizadas para pleitear o ressarcimento integral do dano, desde que não sejam impostas sanções capazes de minar a própria capacidade da empresa de

honrar com as obrigações (e pagamentos) acordados. Ela não é, então, um equacionamento completo das interdependências que podem surgir entre as funções de informar, ressarcir e alterar condutas.

Como a tabela abaixo demonstra, trata-se da única decisão de controle que discute a função do acordo de leniência de prover informações. As demais, tendem a se concentrar no ressarcimento do dano. É preciso reconhecer que a IN 74/2015, por seus termos amplos, pode abordar todas as funções.<sup>542</sup>

**Tabela 12. Funções Discutidas no Exercício do Controle**

<b>Funções</b>	<b>Itens abordados</b>
Obter Informações	Decisão sobre compartilhamento de provas
Ressarcir Danos	IN 74/2015 Estudo econométrico do TCU Caso Angra 3 Ações de Improbidade Administrativa
Alterar Condutas	-

Elaboração da autora

Até agora, não há tentativa do controle externo de apreciar formas de conjugar estas três funções. Mesmo a decisão sobre compartilhamento de provas evitou tratar da suficiência ou insuficiência da reparação de danos já oferecida pelas empresas colaboradoras ou, ainda, como apresentar evidências pode ter valor ou não ao cálculo da reparação de danos. Ou se existem fatores que alteraram o cálculo do ressarcimento integral de danos para uma empresa que decide apresentar provas, alterar suas condutas e colaborar. Estes são exemplos de pontos que o controle externo ainda pode se pronunciar com impactos aos acordos de leniência já celebrados e fornecer sinalizações positivas ou negativas aos próximos.

Descritas as ações tomadas por TCU e Judiciário, é possível completar o quadro de tentativas de resolução de conflito entre autoridades na conformação dos acordos de leniência.

---

<sup>542</sup> Porém, como os procedimentos de apreciação do TCU sobre os acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU correm em sigilo, não é possível precisar, neste momento, se a implementação da IN 74/2015 aborda ou não outras funções do acordo de leniência.

**Tabela 13. Tentativas de resolução de conflito**

	<b>Autocomposição</b>	<b>Edição normativa</b>	<b>Judiciário</b>
+ Abstrata	Instrução Normativa CGU/AGU	MP 703/2015	-
+Concreta	Caso Mullen Lowe/ SBM Offshore Mecanismos de adesão	IN 74/2015	Compartilhamento de provas Ações de Improbidade Mandados de Segurança CGU/TCU ou TCU/Andrade Gutierrez

Elaboração da autora

Os dois capítulos sobre celebração e controle de acordos de leniência mostram que não há equacionamento completo dos conflitos ao redor dos acordos de leniência. Nenhuma das arenas de resolução de conflito abarcou todos os agentes ou funções e foi bem-sucedida, apesar de existirem exemplos positivos de composição. Os riscos do prolongamento desses embates são tornar os acordos inócuos para empresas que celebraram e minar a legitimidade do sistema de combate à corrupção não só perante as empresas, mas também perante a sociedade que espera que o sistema seja capaz de investigar e punir condutas de agentes econômicos com proporcionalidade, equidade e dissuasão.

Mais preocupante ainda, mesmo que não se concretize um cenário de completa inutilização dos acordos de leniência, os embates entre instituições ou a dinâmica e assinatura de acordos sucessivos e espelhados como tentativa de contornar ações cruzadas entre autoridades celebrantes ou ameaças de bloqueios ou inidoneidade do TCU, podem, ao longo do tempo, atrofiar e minar o desempenho das funções para as quais ele foi criado e implementado. Esse seria o verdadeiro desastre.

Tais embates e soluções compensatórias não permitem pensar de forma sistemática no aprimoramento das funções do sistema. Sua prolongação não permite se focar no aprimoramento do sistema com melhores informações prestadas e tempestivas às negociações. Pouco avança na recuperação de ativos com parâmetros razoáveis para o ressarcimento integral do dano. Não permite, ainda, discutir programas de monitoramento que sejam suficientemente monitorados para que se tornem realidades da cultura corporativa de certa empresa.

Por isso, a conclusão dessa tese retoma esse binômio entre agentes e funções para refletir sobre o futuro dos acordos de leniência e sobre formas de reorganização do arranjo institucional de combate à corrupção, olhando para sua multiplicidade e potencial de coordenação.

## 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.<sup>543</sup> 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.<sup>544</sup> Badin considera que as múltiplas sanções buscadas por diferentes instâncias se acumulam, ameaçam a continuidade das empresas em “um horror sem fim”.<sup>545</sup> Dias Filho, por outro lado, acredita que deve haver maior atenção à capacidade dissuasória dos acordos.<sup>546</sup>

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. Procuo debater seu futuro, mesmo sabendo que esse exercício só pode ser tentativo, uma vez que são possíveis mudanças em diversas frentes, inclusive algumas imprevisíveis.

---

<sup>543</sup> “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.

<sup>544</sup> “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.

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

<sup>546</sup> “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.<sup>547</sup>

## 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

---

<sup>547</sup> 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 Getúlio 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 administrativo<sup>548</sup> e no campo de estudos da corrupção. É a mesma discricionariedade – a margem de escolha justificável<sup>549</sup> – 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.<sup>550</sup> No contexto dos acordos de leniência, o arranjo institucional se

---

<sup>548</sup> 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.

<sup>549</sup> SCHAPIRO, Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos, p. 217.

<sup>550</sup> 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.<sup>551</sup>

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.<sup>552</sup>

---

<sup>551</sup> 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.

<sup>552</sup> 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.<sup>553</sup> 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.

<sup>553</sup> 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 74/2015<sup>554</sup> 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.<sup>555</sup>

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

---

<sup>554</sup> 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.

<sup>555</sup> 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.<sup>556</sup> 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.<sup>557</sup> 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

---

<sup>556</sup> 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.

<sup>557</sup> 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.<sup>558</sup>

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 propõe 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”.<sup>559</sup> Há intencionalidade,

---

<sup>558</sup> 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.

<sup>559</sup> 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.<sup>560</sup>

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.

---

<sup>560</sup> 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.<sup>561</sup>

Elas não representam uma solução que isoladamente são capaz de coordenar as principais entidades.<sup>562</sup> 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

---

<sup>561</sup> MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno, cit.

<sup>562</sup> 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,<sup>563</sup> 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

---

<sup>563</sup> 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.<sup>564</sup> 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.

---

<sup>564</sup> 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”.<sup>565</sup> 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

---

<sup>565</sup> <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 colegitimados.

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.<sup>566</sup>

---

<sup>566</sup> 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.<sup>567</sup>

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.<sup>568</sup> 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

---

<sup>567</sup> 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.

<sup>568</sup> 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](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*: TULLIO, Denise Vinci; GARCIA, Emerson (Orgs.). **Avanços e Desafios no Combate à Corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: 5<sup>a</sup> 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**. 1<sup>a</sup> 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](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/opiniaio/5993639/modelo-ser-alcancado-pela-cgu-na-agencia-anticorruptcao>>. 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](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](http://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.ghtml>>. 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://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/GLF\\_AC-Strategy\\_Brazil\\_FORMATTED\\_20Feb2017.pdf](https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/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](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](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](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](http://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](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](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 Duplicitous 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.

## Leis, Decisões e Documentos Oficiais

- 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 n° 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 n° 13.140, de 26 de junho de 2015. Lei de Mediação. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 29 jun. 2015.
- \_\_\_\_ Medida Provisória n° 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 n° 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 n° 1.30.001.001111/2014-42, de 1° de setembro de 2016, Relator: Procuradora Mônica Nicida Garcia. **Disponível em:** <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/acordo\\_leniencia\\_smb.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/acordo_leniencia_smb.pdf)>, acesso em 30 de março de 2019.
- \_\_\_\_ Portaria Interministerial n° 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 n° 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 n° 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 n° 852.475, de 14 de novembro de 2011, Relator: Ministro Edson Fachin. DJ: 27 nov. 2014.
- \_\_\_\_ Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n° 74/2015, de 11 de fevereiro de 2015. **Disponível em:** <<https://bit.ly/2Jlwbcj>>, acesso em 8 de abril de 2019.
- \_\_\_\_ Tomada de Contas n° 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 n° 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 n° 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 n° 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 n° 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 n° 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 n° 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 n° 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.



## APÊNDICE A

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

#### **Pesquisa “Reformas Anticorrupção e Arranjos Institucionais: O Caso dos Acordos de Leniência”**

**Universidade de São Paulo (USP)**

**Faculdade de Direito**

**Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário**

**Doutoranda: Raquel de Mattos Pimenta**

**Orientador: Professor Associado Diogo Rosenthal Coutinho**

Este é um convite para participar da pesquisa “*Reformas Anticorrupção e Análise Institucional: O Caso dos Acordos de Leniência*”, vinculada ao programa de doutorado da área de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

A investigação, estritamente acadêmica, observa como a análise dos arranjos institucionais colabora ao aperfeiçoamento de reformas que visam ao combate à corrupção. Em específico, analisa os embates travados ao redor de acordos de leniência para entender como tal instrumento mobiliza a coordenação ou competição entre instituições de controle que compõem o sistema anticorrupção brasileiro.

O método de seleção dos entrevistados utilizado na pesquisa foi localizar agentes vinculados a instituições envolvidas na negociação, celebração e controle de acordos de leniência na esfera federal, a saber: Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério Público Federal, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União.

A participação nesta pesquisa é voluntária e a qualquer momento é possível que o entrevistado comunique sua desistência e retire seu consentimento. A recusa ou desistência não trará nenhum prejuízo ao entrevistado. As informações obtidas através dessa pesquisa poderão ser confidenciais e sigilo da participação será assegurado, se assim for requerido. Nesta modalidade, a disponibilização dos dados preservará o anonimato dos entrevistados.

O entrevistado receberá uma cópia deste termo, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento, por meio dos seguintes contatos: (11)99322-9170 e [raquel.pimenta@usp.br](mailto:raquel.pimenta@usp.br).

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar:

---

Entrevistado

Nome:

Cargo:

## APÊNDICE B

### QUESTIONÁRIO DE REFERÊNCIA

Qual sua trajetória na instituição?

#### Acordos de leniência na Instituição

Como são feitos os acordos de leniência nesta instituição? Há padronização?

Quais são as maiores preocupações e riscos na negociação e celebração de acordos de leniência em relação aos proponentes (aos agentes privados)?

Quando começou a receber as primeiras propostas de acordo de leniência? Quem trouxe tal proposta (o mercado ou outras instituições de controle)?

#### Relação com outras instituições

Quais são as maiores preocupações e riscos na negociação e celebração de acordos em relação às demais instituições de controle?

Como outras instituições interferem no seu processo de negociação e/ou celebração?

Como a edição da MP 703/2015 impactou as negociações de Acordos de Leniência a seu ver?

Como a Instrução Normativa do TCU impactou as negociações de Acordos de Leniência na sua instituição?

Como as decisões do Judiciário (homologações, liminares para suspensão de efeitos, compartilhamento de provas) impactam a negociação e celebração de acordos de leniência em sua instituição?

Como foi o processo de construção de acordos de leniência conjuntos? Quem tomou a iniciativa? Quais foram os principais pontos de discórdia e como eles foram resolvidos?

Quais são os empecilhos ou “gargalos” de coordenação que v. enxerga para a celebração coordenada de acordos de leniência?

Quais seriam as modificações legislativas/regulamentares necessárias na celebração de acordos de leniência na lei anticorrupção?

Qual modelo de coordenação v. acredita que seria possível à celebração de acordos de leniência?

O que seria melhor modelo para resolver os desafios à celebração de acordos de leniência: a resolução pela edição de nova lei (que defina competência, multas e outros parâmetros), a resolução pelo judiciário ou pela composição entre instituições?