



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**  
**FACULDADE DE DIREITO – FD**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**LUIZ HENRIQUE TEIXEIRA COCENTINO**

**As Intersecções e Limites da Atuação Institucional dos Órgãos Públicos Sancionadores  
em Acordos de Leniência Anticorrupção**

**Brasília - DF**  
**Abril de 2023**

LUIZ HENRIQUE TEIXEIRA COCENTINO

**As Intersecções e Limites da Atuação Institucional dos Órgãos Públicos Sancionadores  
em Acordos de Leniência Anticorrupção**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do Programa de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Luiz Guilherme Ros

Brasília - DF

Abril de 2023

LUIZ HENRIQUE TEIXEIRA COCENTINO

**As Intersecções e Limites da Atuação Institucional dos Órgãos Públicos Sancionadores  
em Acordos de Leniência Anticorrupção**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de  
Brasília – UnB, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Orientador Prof. Me. Luiz Guilherme Ros**

**Banca Examinadora**

---

**Professor Me. Luiz Guilherme Ros**

---

**Professor Dr. Lucas Rocha Furtado**

---

**Professora Dra. Raquel de Mattos Pimenta**

*A coisa mais importante que aprendi na escola é o fato de que as coisas mais importantes não podem ser aprendidas na escola.*

— Haruki Murakami

## Dedicatória

Quero agradecer a Deus, a meus pais, Lisiane e Luiz Guilherme, pelo apoio incansável, por todo o amor e presença em minha vida, e por todo esforço para que eu tivesse a oportunidade de estudar. Aos meus irmãos, Larissa e Luigi, aos meus avós Flavio e Ana Mariza, Luiz Gonzaga e Maria do Socorro – *In memoriam*, e a toda minha família, que sinto muito amor e tenho muita sorte de poder contar. À Lana, por todo o carinho, apoio e inspiração acadêmica durante a vida e a graduação.

À Universidade de Brasília, a todos os professores e professoras que marcaram a minha graduação e foram pilares do conhecimento que fui adquirindo neste período. Por todas as experiências inesquecíveis, projetos, aulas, congressos, estágios, empresa júnior e intercâmbio – momentos que me transformaram na pessoa que sou hoje e que me fizeram crescer e permitiram evoluir a minha visão de mundo e de lugar na sociedade.

Aos amigos que conquistei durante a graduação - e que espero poder levar para a vida e compartilhar o exercício da profissão com admiração e parceria - Laura, Jamine, Nilda e Emily, aos amigos que me acompanham desde o ensino fundamental - Felipe, Pedro, André, Gabriel, Nathalia e Juliana - e mais recentemente, aos amigos e companheiros de bar - Bernardo, Gustavo e Rafael, meu muito obrigado de coração. A todos aqueles que compartilharam algum momento especial durante a graduação, sempre os guardarei em minhas lembranças.

Ao meu orientador, Luiz Guilherme Ros, minha admiração pelo exercício nobre da profissão, assim como pela excelência na academia. Quero agradecer por todo o apoio e segurança desde o início da jornada de orientando.

Foi uma jornada árdua, e por vezes questioneei o meu lugar, mas aqui cheguei com muito orgulho da minha capacidade de superar os desafios que a vida nos impõe. Estou ansioso para a vida fora da faculdade e, com gratidão, me sinto preparado para alçar voos maiores – sempre carregando o aprendizado que adquiri na UnB e na vida.

## Resumo

As ferramentas de combate à corrupção e à improbidade na administração pública que foram introduzidas no ordenamento brasileiro se consolidaram a partir das recentes legislações anticorrupção e de improbidade administrativa. Dentre tais ferramentas, podemos citar os acordos de leniência e de colaboração premiada como institutos que vem norteando a atuação institucional dos órgãos de controle federais no combate à corrupção corporativa. De acordo com uma revisão bibliográfica preliminar sobre o tema, verificou-se a importância da construção de uma rede de *accountability* no Brasil - que pode ser entendida como o conjunto de instituições encarregadas pelo controle de corrupção em rede. Isso porque são diversos os atores que participam da política pública e desempenham papéis interdependentes por meio de suas instituições, distribuídos nos variados níveis federativos. Assim, é dado um enfoque na atuação dos órgãos de controle da corrupção no âmbito federal, em que se destacam o Ministério Público Federal - MPF, o Poder Judiciário, o Tribunal de Contas da União – TCU, a Advocacia Geral da União - AGU e a Controladoria Geral da União - CGU. A efetivação e a legitimação da política de controle da corrupção no Brasil se dará não somente por meio da atuação isolada de tais atores, mas sim por meio de suas atuações interdependentes, sobreposições e correções naturais – que por vezes podem gerar competições e disputas – ou ainda, complementar a ação destes. Pode-se dizer que a celebração de acordos de leniência no âmbito da Lei Anticorrupção é uma nova arena na qual a rede de *accountability* se desenvolve atualmente. Neste sentido, é importante frisar que seu processo de implementação não ainda foi suficientemente analisado. Além disso, cumpre ressaltar a análise da interdependência e multiplicidade de partícipes nesta arena, bem como seus respectivos benefícios e desafios institucionais em cada devida competência.

**Palavras Chaves:** Competência Constitucional; Acordos de Leniência; Lei Anticorrupção; Processo Administrativo Sancionador.

## Abstract

*The tools to tackle corruption and administrative misconduct that have been introduced in the Brazilian legal system have been consolidated with recent anti-corruption and administrative misconduct legislation. Among such tools, we can cite leniency and cooperation agreements as institutes that have been guiding the action of the federal control agencies in the fight against corporate corruption in the Public Administration. According to a preliminary literature review on the subject, it was verified the importance of building an accountability network in Brazil - which can be understood as the set of institutions in charge of controlling corruption in a network. This is because there are several actors who participate in public policy and play interdependent roles through their institutions, distributed across the various federative levels. Thus, a focus is given to the performance of the agents that control corruption at the federal level, in which the performance of the MPF, the Judiciary, the TCU, and the AGU and the CGU stand out. The effectiveness and legitimization of the policy of control of corruption in Brazil will occur not only through the isolated action of such agencies, but through their interdependent actions, overlaps and natural corrections - which sometimes can generate competition and disputes - or even complement their own action. One can say that the leniency agreements in the new Anticorruption Law is a new arena in which the accountability network develops nowadays. In this sense, it is important to emphasize that its implementation process has not yet been sufficiently analyzed. Moreover, it is important to focus on the analysis of the interdependence and multiplicity of agents in this arena, as well as their respective benefits and institutional challenges in their due competence.*

**Key words:** *Constitutional Competence; Leniency Agreements; Anti-Corruption Law; Administrative Sanctioning Process.*

## **Lista de Tabelas**

**Tabela 1** - Quantidade de Acordos de Leniência homologados pela 5ª CCR/MPF (2014-2022)

**Tabela 2** - Empresas brasileiras que celebraram acordos de leniência e entraram em recuperação judicial (2017-2019)

## Lista de Abreviaturas e Siglas

AGU	Advocacia Geral da União
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CGU	Controladoria Geral da União
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
LAC	Lei Anticorrupção
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
(a) MP	Medida Provisória
MTFC	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PGR	Procuradoria-Geral da República
PI	Portaria Interministerial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCC	Termo de Compromisso de Cessação
TCU	Tribunal de Contas da União

## Sumário

1. INTRODUÇÃO .....	11
2. O ACORDO DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO.....	12
2.1) O acordo de leniência como ferramenta de combate à corrupção .....	12
2.2) O histórico de evolução da legislação.....	17
2.3) As Leis Anticorrupção e de Improbidade Administrativa.....	22
3. OS MÚLTIPLOS ÓRGÃOS PÚBLICOS SANCIONADORES .....	29
3.1) A celebração dos primeiros acordos .....	29
3.2) As cooperações técnicas e sobreposições de interesses entre os atores .....	35
3.3) O custo de transação para as empresas arcarem com as sanções .....	45
4. CONCLUSÃO .....	48
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	50

## 1) Introdução

Diante das inovações legislativas recentes voltadas à consolidação de novas ferramentas de combate à corrupção e à improbidade na Administração Pública Federal - como os acordos de leniência e de colaboração premiada - em que medida a atuação institucional de órgãos sancionadores e com competência para negociar acordos, sobretudo em âmbito federal, se interseccionam, se complementam ou, ainda, se prejudicam?

O tema desta pesquisa se justifica pela importância atribuída ao combate à corrupção tanto no Brasil quanto em nível internacional nos últimos anos, com a busca de instrumentos que assegurem maior efetividade a essa política. O objetivo geral do presente trabalho será analisar as recentes ferramentas de combate à corrupção e à improbidade na Administração Pública, incorporadas a partir de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, compartilhando a experiência internacional de combate à corrupção corporativa envolvendo recursos públicos.

Assim, a partir da análise da Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429 de 1992, alterada recentemente pela Lei nº 14.230 de 2021, e a Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846 de 2013 – e como elas tem sido incorporadas na atuação dos órgãos com competência para investigar, sancionar, negociar e aplicar ferramentas como os acordos de leniência - em suas diversas variações em relação à cada agente negocial.

Neste sentido, o objetivo específico será: i) analisar de que forma a atuação destes órgãos, na prática, tem sido interseccionada e complementar, e ii) como (e se) eles vem cumprindo a sua missão institucional. Isto, levando em conta a necessidade de constante aprimoramento da atuação dos agentes públicos no combate à corrupção e da construção e consolidação de uma cultura de integridade corporativa nas empresas brasileiras, nas suas negociações com o setor público, e de forma geral com o setor privado.

De acordo com Pimenta (2020), a coordenação dos agentes negociais no âmbito da leniência é uma solução intrincada, na medida em que as funções desempenhadas na celebração destes acordos divergem do que se espera da rede de *accountability* – ou conjunto de práticas voltadas à prestação de contas. Nesta arena, o ideal seria a persecução dos objetivos fundamentais no combate à corrupção de forma coordenada: monitorar, investigar e sancionar. É, portanto, fundamental avaliar a multiplicidade institucional em ação que se desenvolve a partir dos diversos agentes com competências negociais nesta nova arena. Neste contexto, são

várias as dificuldades de coordenação - como as dificuldades de compartilhamento de informação - seja por sigilo ou aversão ao risco de inovação em políticas públicas estabelecidas.

Esta pesquisa utilizará como base o método de pesquisa de revisão bibliográfica e jurisprudencial, em que se buscará fazer uma análise das mais recentes aplicações do instituto do acordo de leniência no Brasil. Além disso, será analisado o arcabouço normativo brasileiro relacionado à legislação anticorrupção, notadamente, a Nova Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção, assim como o arcabouço normativo relacionado aos decretos e portarias interministeriais que as regulamentaram.

Ainda, a pesquisa estará baseada em técnicas de coleta de dados de análise de documentos, pareceres e decisões - especialmente no âmbito dos órgãos públicos que vem utilizando dos acordos de leniência como ferramenta de combate à corrupção no âmbito de suas competências institucionais. Da mesma forma, será analisada a atuação dos atores com capacidades sancionatórias e negociais no âmbito federal, em que se destacam o Ministério Público (MP), a Advocacia-Geral da União (AGU), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Judiciário nesta intrincada arena em que diversos agentes sancionadores atuam, em diferentes esferas.

## **2) A construção do acordo de leniência anticorrupção**

### **2.1) O acordo de leniência como ferramenta de combate à corrupção**

O acordo de leniência foi introduzido recentemente ao ordenamento brasileiro como uma nova ferramenta de combate à corrupção. Neste sentido, desde a sua introdução, esse novo instituto tem sido capaz de responsabilizar pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção, assim como tem auxiliado a elucidar complexos esquemas contra o bem público no Brasil.

Como forma de definir o conceito de acordo de leniência, Ros (2021) os considera como aqueles acordos que são celebrados entre uma autoridade pública investigadora - seja ela o Ministério Público (MP), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a Controladoria Geral da União (CGU), dentre outras autoridades competentes - e um agente privado, que cometeu um ilícito contra a Administração Pública. Assim, por meio deste acordo, o agente privado receberá algum tipo de benefício na sanção que seria esperada, podendo ser

uma imunidade total, ou um abrandamento da punição potencial - enquanto a autoridade receberá a colaboração na produção de provas e uma descrição de como ocorreu o ilícito.

Os tipos de ilícitos aos quais são destinados o acordo de leniência normalmente são aqueles de difícil mensuração, tendo em vista o alto valor típico dos contratos envolvidos, e de detecção dos órgãos de controle (VARELLA *et al*, 2022). Da mesma forma, é possível dizer que são praticados em grupo, com ciência da ilegalidade da conduta, por empresas que executam serviços ou obras por meio de contratos públicos (ROS, 20121).

Assim, ao se referir ao Programa de Leniência do CADE, Athayde (2019, p. 29) afirmava que o "termo leniência ganhou conotação especial, passando a ser empregado quando há aplicação de uma pena ou obrigação menos severa do que aquela que seria aplicável caso não houvesse cooperação voluntária, ou para se referir a um sistema geral de exoneração total ou parcial das penalidades aplicáveis". De acordo com Whish (2009), o conceito de leniência deve ser entendido como um termo "*catch-all*" que se refere a todos os tipos de imunidade e redução de multas disponíveis ao abrigo de várias políticas de concorrência.<sup>1</sup> Por sua vez, para Guilherme Ros (2021), esse mesmo conceito pode ser utilizado para todos os Programas de Leniência existentes no Brasil.

Apesar da existência de especificidades em cada Programa de Leniência, este trabalho considerará como uma forma de acordo de leniência todos os tipos aqueles que possam vir a ser celebrados entre uma autoridade competente para tanto e um agente privado que cometeu um ilícito, seja ele um Acordo de Leniência com MPF (Colaboração Premiada), seja um Acordo de Leniência com o CADE, um Acordo de Leniência com a CGU, por exemplo (ROS, 2021).

Segundo Athayde (2019, p. 30), é possível citar ao menos 7 (sete) justificativas para a instituição de um programa estatal que concede benefícios em sede de acordo de leniência, podendo ser destacadas: a) a detecção de práticas ilícitas, b) a obtenção de provas, c) a eficiência e efetividade investigativa, d) a cessação da infração, e) a sanção dos demais infratores, f) a reparação e o ressarcimento de danos e g) a dissuasão de práticas ilícitas futuras.

Assim, para que o acordo de leniência seja efetivamente atraente como meio de defesa e cumpra suas finalidades sancionatórias, é necessário que ele tenha um amplo espectro e alcance, tanto objetiva quanto subjetivamente. Desta forma, deve ser transversal e

---

<sup>1</sup> Tradução direta de "*The concept of leniency has to be understood as a 'catch-all' term that refers to all the types of immunity and reduced fines available under various competition policies* (WHISH, 2009)"

preferencialmente pleno, abrangendo todos os aspectos possíveis no direito sancionador, relativos à empresa colaboradora e - se aplicável - às pessoas físicas relacionadas a ela. Isso permitirá que o Estado exerça plenamente sua capacidade de barganha em troca de informações e provas importantes sobre ilícitos desconhecidos, enquanto o particular terá a oportunidade e os instrumentos legais para obter o tratamento punitivo mais benevolente em decorrência de sua atitude cooperativa, levando em conta o devido processo legal e a ampla defesa (MPF, 2017, p. 96).

Por isto, objetivando a compreensão da lógica da consensualidade no direito sancionador e no microssistema anticorrupção, é necessário não apenas analisar os valores constitucionais relacionados, mas também reconfigurar o modelo institucional que ativa as diferentes esferas de responsabilização jurídica. Na prática, isso significa reconhecer que os interesses têm prevalência na repressão criminal, que é mais ampla e grave, e limitar as sanções correspondentes no âmbito civil e administrativo, quando já houver acordo de conduta ou reparação parcial de danos. Isso é importante para garantir a cooperação e coordenação entre as instituições envolvidas no microssistema anticorrupção brasileiro (MPF, 2017, p. 99).

Assim, tendo em vista a falta de uma estrutura coordenada de governança pública, em que o agente privado, normalmente uma empresa – negocia com diversos agentes públicos, tem-se a necessidade de analisar o comportamento dos agentes públicos e privados com vista à maximização dos interesses de todos os partícipes na negociação. Neste sentido, segundo Varella *et al* (2022, p. 39):

No caso dos acordos de leniência, o cálculo racional será fundamental na tomada de decisões, pois tanto a empresa que venha a colaborar quanto o agente público que aceite tal colaboração terão que transigir para alcançar seus objetivos. A empresa abrirá mão do direito de defender-se, admitindo sua responsabilidade e aceitando o pagamento de uma multa – ainda que reduzida – em troca de um processo mais célere e da imposição de sanções mitigadas. A autoridade pública renunciará a parte das penalidades que poderia aplicar para ter um processo também mais célere, mais seguro e com capacidade de alcançar outros envolvidos.

Nesse sentido, Harding, Beaton-Wells e Edwards (*apud* ATHAYDE 2019, p. 31) afirmam que o "truque da leniência" consiste em oferecer a todos os envolvidos no crime um incentivo para cooperar - a "cenoura", o que os força a decidir se devem mudar de lado e receber a rara recompensa: segurança completa contra a perseguição judicial. Se eles não cooperarem, as sanções serão aplicadas a todos os coautores, "o bastão". Esse método é conhecido como "cenoura e bastão" ("*carrot and stick approach*").

Além disso, segundo Lorenz (2013), a autoridade investigadora conseguirá identificar determinadas práticas ilícitas de três formas, que podem ser pontuadas como: (i) diretamente por meio do monitoramento do mercado; (ii) a partir de informações fornecidas por um terceiro prejudicado; e (iii) diretamente com os envolvidos pela prática ilícita (ROS, 2021).

A primeira forma de investigação é a mais difícil, cara e com menor chance de sucesso, pois exige um monitoramento constante para encontrar indícios de irregularidades e, em seguida, direcionar a investigação para identificá-las. No entanto, se bem-sucedida, é possível punir todos os envolvidos. A segunda forma é menos custosa, ao excluir a primeira etapa de investigação, consistente em um monitoramento perene do mercado, mas ainda assim exige investigação direta e pode indicar um potencial ilícito. A terceira forma é obter informações diretamente do indivíduo, o que pode ser feito de duas maneiras, de acordo com Lorenz, seja por meio de uma busca e apreensão, seja por meio de um acordo de leniência (LORENZ, 2013; ROS, 2021).

Assim, os acordos de leniência permitem, ao menos na teoria, que a autoridade obtenha informações sobre um ilícito diretamente de um agente envolvido no ilícito, e em troca, possa reduzir ou extinguir a sanção que seria aplicada a esse agente. Embora essa opção seja menos custosa, pois não requer necessariamente o dispêndio com uma investigação estatal, ela permite que um agente criminoso tenha sua sanção reduzida ou extinta, mas possibilita a punição dos demais envolvidos. Esses acordos são, de acordo com Pimenta (2020), ferramentas importantes para a promoção do diálogo entre as entidades e a eficiência na utilização de recursos institucionais.

A teoria dos jogos, desenvolvida por John Nash, ganhador do Prêmio Nobel, oferece uma importante ferramenta para entender a estrutura de incentivos que leva um agente racional a optar por confessar sua participação em um ilícito (ROS, 2021). A partir desta teoria, um jogo é estabelecido sempre que um conjunto de agentes interagir em um ambiente comum, adotando cada agente a sua respectiva estratégia, em busca de resultados que definirem como convenientes (BINMORE, 2007, p. 1 *apud* RUFINO, 2016). Pode-se, então, inferir que os elementos básicos que integram o conceito de jogo são: a) o jogador, b) o espaço estratégico e c) o resultado (CALLIARI, 2003, p. 8 *apud* RUFINO, 2016).

Neste sentido, a teoria abarca a possibilidade de jogadores serem pessoas, empresas, estados, organizações ou uma combinação desses, desde que tenham um interesse comum que

influencie seu comportamento, mesmo que haja divergências internas. (BINMORE, 2007, p. 4 *apud* RUFINO, 2016). Assim, em geral, os modelos apresentam jogos com apenas dois jogadores, embora existam versões mais complexas (McCARTY e MEIROWITZ, 2007, p. 171-176 *apud* RUFINO, 2016).

Ainda, Calliari (2003, p. 9 *apud* RUFINO, 2016) define que o espaço estratégico de cada jogador pode ser definido como as possíveis escolhas que um determinado jogador tem em um jogo. Os jogos mais simples apresentam duas opções, embora, tal qual ocorre com os jogadores, possa haver situações com uma pluralidade de ações possíveis, inclusive no curso do próprio jogo. Neste aspecto, o bom desenho do espaço estratégico é fundamental para que sejam identificados os elementos essenciais envolvidos no jogo analisado (CALLIARI, 2003, p. 9 *apud* RUFINO, 2016).

Portanto, o valor atribuído pelo jogador para cada combinação de estratégias observada em determinado modelo pode ser compreendido como o resultado, também chamado de “*pay-off*” (CALLIARI, 2003, p. 10 *apud* RUFINO, 2016). Além disso, a teoria dos jogos opera com a premissa de que os jogadores são racionais. Neste aspecto, essa a racionalidade pressupõe que os jogadores adotarão comportamentos que sejam consistentes com a obtenção de resultados de sua preferência (CALLIARI, 2003, p. 11-15 *apud* RUFINO, 2016).

A partir da teoria dos jogos, Von Neumann e Morgenstern (BINMORE, 2007, p. 5-7 *apud* RUFINO, 2016) estabeleceram que um agente racional atribui valores aos resultados possíveis em um jogo, indicando sua ordem de preferência e tomando decisões para maximizar a utilidade a que estes agentes esperam, conforme o teorema da maximização da utilidade esperada. Neste sentido, a partir da atribuição de valores de utilidade em um jogo, é possível prever o comportamento de cada jogador (RUFINO, 2016, p. 21-22).

Assim, a partir dessa lógica da teoria dos jogos, é possível dizer que o interesse do ente lesado, seja ele a União, os Estados, o Distrito Federal ou municípios, é voltado ao efetivo ressarcimento e prejuízo mínimo para a atividade econômica, tendo em vista o impacto econômico na sociedade, na geração de empregos e na continuidade de obras ou serviços públicos, a partir do valor a ser pago pela empresa como resultado de um processo sancionatório (VARELLA *et al*, 2022, p. 45).

Nos últimos anos, uma grande mudança propiciou incentivos a que as empresas aderissem aos acordos de leniência, especialmente pela capacidade do Poder Público de

restringir o acesso das empresas consideradas corruptas a recursos e contratos públicos, minando suas principais fontes de renda. Essa mudança decorreu da utilização mais célere e efetiva das sanções impeditivas de contratação com o Poder Público, com a aplicação de sanções como a suspensão e a declaração de inidoneidade que - para além do efeito econômico direto, possuem também o efeito indireto de desgaste da reputação da empresa.

Embora a suspensão e a declaração de inidoneidade – principais sanções administrativas que impedem as pessoas jurídicas de firmar novos contratos com a Administração Pública – já estivessem previstas na Lei de Licitações, a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, [2021d]), sua aplicação em grandes casos ocorreria somente muitos anos depois. (VARELLA *et al*, 2022, p. 45-46)

Neste sentido, essas sanções, quando aplicadas após o devido processo, possuem um forte impacto nas empresas sancionadas, pois impedem que elas firmem novos contratos com a Administração. Assim, o aspecto controvertido do valor da sanção é o de que, para empresas que se especializaram em prestar serviços ao setor público, a impossibilidade de firmar novos contratos acarreta enorme impacto financeiro - podendo levar à recuperação judicial ou até mesmo à falência.

A possibilidade de que uma empresa esteja sujeita à uma sanção de inidoneidade levou a diversos agentes terceiros - especialmente bancos e financeiras - a rever notas de crédito e restringir financiamento, dificultando o seu acesso às empresas corruptas, de acordo com sua reputação e idoneidade. “Dessa forma, o interesse do ente lesado recai principalmente no impacto econômico sobre a sociedade e sobre o valor a ser pago. Mudanças de conduta da própria Administração Pública e a opção por dar maior atenção aos processos de proibição de contratação aumentaram seu poder de barganha nos acordos de leniência. (VARELLA *et al*, 2022, p. 45-46)”

## **2.2) Histórico da legislação**

Em se tratando de casos famosos de corrupção, não podemos deixar de falar sobre o célebre caso Watergate de corrupção nos Estados Unidos, que pode ser considerado também um marco na configuração do controle da corrupção no mundo. Além das apurações de espionagem e intimidações, observou-se, no caso em questão, a participação irregular de grandes empresas do mundo do financiamento da campanha do 37º presidente norte-americano Richard Nixon.

Na esteira do Watergate, uma série de avanços institucionais foram ocorrendo no âmbito do combate à corrupção nos EUA, como a criação de um programa de divulgação voluntária pela *Securities and Exchange Commission*, encarregada de supervisionar o mercado de capitais naquele país. Tal programa foi base para a formulação, em 1977, do *Foreign Corrupt Practices Act*, o FCPA<sup>2</sup>, legislação norte-americana que prevê a responsabilização de pessoas físicas e jurídicas por fraudes contábeis e crimes de suborno de funcionários estrangeiros (PIMENTA, 2020, USDJ, 2017).

A *FCPA* exige que as empresas cujos títulos estão cotados nos Estados Unidos cumpram com as suas obrigações contábeis. De acordo com o §78m, 15 U.S.C., estas disposições, as quais foram concebidas para funcionar em conjunto com as disposições antissuborno da *FCPA*, exigem que as empresas por elas abrangidas: (a) façam e mantenham livros e registos que reflitam de forma precisa e justa as transações da empresa e (b) concebam e mantenham um sistema adequado de controles contábeis internos (USDJ, 2017)

Por sua vez, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) assinou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais<sup>3</sup>, que criou obrigações para que os signatários incorporassem regras coibindo o suborno internacional em seus respectivos ordenamentos, nos quais estão inclusos o Brasil.

---

<sup>2</sup> *The Foreign Corrupt Practices Act of 1977, as amended, 15 U.S.C. §§ 78dd-1, et seq. ("FCPA"), was enacted for the purpose of making it unlawful for certain classes of persons and entities to make payments to foreign government officials to assist in obtaining or retaining business. Specifically, the anti-bribery provisions of the FCPA prohibit the willful use of the mails or any means of instrumentality of interstate commerce corruptly in furtherance of any offer, payment, promise to pay, or authorization of the payment of money or anything of value to any person, while knowing that all or a portion of such money or thing of value will be offered, given or promised, directly or indirectly, to a foreign official to influence the foreign official in his or her official capacity, induce the foreign official to do or omit to do an act in violation of his or her lawful duty, or to secure any improper advantage in order to assist in obtaining or retaining business for or with, or directing business to, any person.*

*Since 1977, the anti-bribery provisions of the FCPA have applied to all U.S. persons and certain foreign issuers of securities. With the enactment of certain amendments in 1998, the anti-bribery provisions of the FCPA now also apply to foreign firms and persons who cause, directly or through agents, an act in furtherance of such a corrupt payment to take place within the territory of the United States.*

*The FCPA also requires companies whose securities are listed in the United States to meet its accounting provisions. See 15 U.S.C. § 78m. These accounting provisions, which were designed to operate in tandem with the anti-bribery provisions of the FCPA, require corporations covered by the provisions to (a) make and keep books and records that accurately and fairly reflect the transactions of the corporation and (b) devise and maintain an adequate system of internal accounting controls. (USDJ, 2017)*

<sup>3</sup> Promulgado pelo ordenamento brasileiro conforme o Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000, que promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.

Assim, entre os vários tratados assinados pelo Brasil em âmbito internacional, destacam-se a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), assinada em Caracas, em março de 1996, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, aprovada na OCDE, em Paris, em dezembro de 1997, e que entrou em vigor internacional em fevereiro de 1999, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque, em outubro de 2003 (VARELLA *et al*, 2022).

Este movimento internacional anticorrupção envolveu a assinatura de diversos tratados internacionais e gerou uma onda de criação de leis anticorrupção em vários países.<sup>4</sup> Enquanto o Brasil desenvolveu sua legislação anticorrupção por meio da Lei nº 12.846/2013, diversos países introduziram normas sobre o tema logo depois do Brasil. Como exemplo, a lei da Espanha é de 2015, a da França, de 2016, e a do México, de 2017. A OCDE destaca a utilização da negociação em casos de corrupção como a solução adotada pela maior parte dos países signatários de sua convenção (OCDE *apud* VARELLA *et al*, 2019).

Assim como o Watergate provocou debates acerca da estrutura institucional e hierarquização do poder nos Estados Unidos, a Operação Lava Jato em 2014 foi um marco de virada no caso brasileiro no que diz respeito à extensão da participação da elite nos desdobramentos políticos e econômicos que seus danos trouxeram. Em um contexto de manifestações contra o governo da então presidenta Dilma Roussef, assim como de debates sociais e políticos contra a corrupção em estatais, financiamento de campanhas políticas e cartéis em licitações, a Operação Lava-Jato fez parte de uma demonstração maior de inúmeros deságios na regulação das relações público-privadas no Brasil (PIMENTA, 2020).

Ainda, de acordo com Schinkel (2008, p. 6), não é coincidência que isto ocorra precisamente em relação a infrações de cunho econômico, praticadas por agentes com alto poder político e financeiro, com severos efeitos negativos no funcionamento do Estado, do ambiente econômico e da própria coesão social.

---

<sup>4</sup> Neste movimento de atualização dos códigos penais a partir da ótica anticorrupção, diplomas como a *OWiG* alemã entrou em vigor em 1987, enquanto o *Criminal Code* canadense, em 2004, o *FCPA Amendment* americano em 1988, o *Penal Code* (a.291-A) israelense em 2003, a Lei Penal portuguesa, em 2007 e o *UK Bribery Act*, em 2010, apenas como exemplo. (OCDE, 2019 *apud* VARELLA *et al*, 2022)

A Operação Lava-Jato, culminou, entre outros fatores, da promulgação da Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846 de 2013, na esteira nos avanços trazidos também pela Convenção firmada da OCDE e em parte pelos protestos realizados em 2013 no Brasil e pressões políticas domésticas (PIMENTA, 2020). Neste sentido, observa-se como a Lei Anticorrupção Brasileira alcança um espectro amplo de pessoas jurídicas que eventualmente praticam atos lesivos à Administração Pública. Assim, não somente empresas, mas também outras pessoas jurídicas como fundações e associações privadas podem, por exemplo, ter condutas tipificadas pela Lei na instância administrativa, com reflexos limitados na instância civil (VARELLA *et al*, 2022).

De acordo com PIMENTA (2020), a construção de uma rede de *accountability* no Brasil pode ser entendida como o conjunto de instituições encarregadas do controle de corrupção em rede. Isto porque diversos são os atores que participam da política pública e desempenham papéis interdependentes por meio de suas instituições, distribuídas nos variados níveis federativos.

Neste sentido, este trabalho analisará com maior enfoque a atuação dos órgãos de controle à corrupção em âmbito federal, em que se destacam a atuação do MPF, do Poder Judiciário, do TCU, da AGU e da CGU. O sucesso da efetivação e legitimação da política de controle de corrupção se dá não somente por meio da atuação isolada de tais órgãos, mas de suas interdependências, sobreposições e correções naturais – que por vezes pode gerar competição e disputas – ou ainda complementar a ação destes atores (PIMENTA, 2020).

Pode-se dizer que a Lei Anticorrupção e, especificamente, a celebração de acordos de leniência é uma nova arena na qual a rede de *accountability* se desenvolve. Neste sentido, seu processo de implementação não foi ainda suficientemente analisado. Além disso, é importante frisar a importância da análise da interdependência e multiplicidade de atores, assim como seus respectivos benefícios e desafios institucionais (PIMENTA, 2020).

Uma vez que a coordenação destes agentes é uma solução intrincada, na medida em que as funções desempenhadas na celebração de acordos de leniência no Brasil divergem do que se espera de uma rede de *accountability* – monitorar, investigar e sancionar - é, portanto, fundamental avaliar a multiplicidade institucional em ação nesta nova arena.<sup>5</sup> Diversas são as dificuldades que surgem a partir desta constatação, como as dificuldades de compartilhamento

---

<sup>5</sup> Esta discussão foi tratada no Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nº 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526. Nele, o ministro relator Gilmar Mendes citou a complexidade do tema dos acordos de leniência num cenário de múltiplos órgãos governamentais com diversidade de competências.

de informações entre os agentes, seja por sigilo destas ou aversão ao risco de inovação em políticas públicas estabelecidas (PIMENTA, 2020).

Ademais, Pimenta (2020) observa que, desde a redemocratização, há um movimento claro e progressivo de aumento das capacidades individuais das instituições para promover transparência, controlar a legalidade e a eficácia de políticas públicas em combater a corrupção. Além disso, a autora reforça que a Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/2013, se integra no contexto da reforma anticorrupção promulgada em 2013 no Brasil, em resposta às diversas manifestações públicas que ocorreram naquele ano, incluindo ainda a Lei de Organizações Criminosas - Lei nº 12.850 de 2013, no âmbito penal.

Assim, a criação da Lei nº 12.850, em 2 de agosto de 2013 para substituir a Lei nº 9034/1995 tornou este o diploma básico de enfrentamento a uma das principais modalidades de crime organizado no Brasil atualmente, a corrupção. Dentre as contribuições da nova legislação, podemos citar que esta aperfeiçoou o sistema nacional, seja no aspecto penal ou no processual. Além disso, este diploma legal foi responsável por criar o tipo penal que incrimina diretamente a organização criminosa, suprimindo de uma vez por todas a lacuna antes existente do ordenamento jurídico brasileiro (MENDONÇA, 2019).

Seguindo a tendência internacional, a Lei nº 12.850/2013 disciplinou diversos meios de obtenção de provas, levando em conta o fato de que o fenômeno da criminalidade organizada, em razão de suas características, necessita de meios excepcionais de investigação, diante da insuficiência dos métodos tradicionais. Nesta mesma seara, a Lei Anticorrupção também era uma resposta aos compromissos internacionais firmados no âmbito da OCDE quanto ao sistema de controle de corrupção no país (MENDONÇA, 2019).<sup>6</sup>

Apesar do rico arcabouço legal brasileiro, a primeira avaliação da OCDE quanto à legislação de responsabilização de pessoas jurídicas considerava que o problema se encontrava em realidade na aplicação das sanções, especificamente em casos de suborno transnacional, e não na falta de cobertura legal. Uma segunda avaliação da OCDE, realizada posteriormente,

---

<sup>6</sup> Dentre os instrumentos internacionais que balizaram este movimento interno que podem ser citados, estão a Convenção de Mérida, relacionada ao combate à corrupção no âmbito das Nações Unidas, promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.687 de 2006. Esta convenção contém previsões sobre controle contábil, mecanismos de integridade e compliance, medidas de transparência, além de prever a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção e lavagem de dinheiro no contexto internacional (MENDONÇA, 2019).

passou a questionar a ausência de previsão específica para responsabilização de pessoas jurídicas para suborno transnacional, entretanto (OCDE, 2019; PIMENTA, 2020).

### **2.3) As Leis Anticorrupção e de Improbidade Administrativa**

Após movimentações do Executivo no sentido de criar um arcabouço jurídico voltado a atender os anseios sociais por responsabilização de pessoas jurídicas em casos de corrupção e demais ilícitos envolvendo recursos públicos – assim como em acordo com as observações realizadas pela OCDE, pode-se dizer que um dos principais sistemas desenvolvidos a este respeito no Brasil é a Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429 de 1992, recentemente alterada pela Lei nº 14.230 de 2021.

Esta Lei trata do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa e a tutela da probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social. Ela está direcionada principalmente à responsabilização de agentes públicos que cometerem atos de improbidade contra a Administração Pública, mas também pode abarcar a responsabilização de terceiros que tenham atuação comprovada no ilícito, assim como de pessoas jurídicas (BRASIL, 2021; PIMENTA, 2020).

A Lei de Improbidade Administrativa permite ainda a responsabilização de particulares caso estes induzirem ou concorrerem à comissão ou omissão de ato ou se dele se beneficiarem. Entretanto, pode-se dizer que a responsabilização de pessoas jurídicas na LIA foi uma construção jurisprudencial paulatina, podendo estas figurarem no polo passivo de ação judicial como beneficiárias de ato de improbidade cometido por um agente público, por exemplo (BRASIL, 2021).

Assim, é possível dizer que a LIA ocupa um papel central no ordenamento na responsabilização administrativa e cível por atos de corrupção, ainda que tenha um rol de condutas reprováveis mais amplos do que os previstos na legislação como atos de corrupção. Neste sentido, ela pressupõe a responsabilização subjetiva do agente público, podendo alcançar ainda as pessoas jurídicas com penalidades como a proibição de contratarem com a Administração Pública (BRASIL, 2021).

A Lei de Improbidade Administrativa tipifica como atos ímprobos aqueles que derivam da vontade livre e consciente do agente público de causar prejuízo ao erário, ferir os princípios

da Administração Pública ou enriquecer ilicitamente. Um novo diploma normativo atualizou a LIA – a Lei nº 14.230, aprovada em 2021, alterou algumas disposições da lei anterior. Em suma, a nova lei estabelece sanções para os agentes públicos que praticam atos de improbidade, como a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e multa (BRASIL, 2021).

Neste sentido, a nova lei de improbidade administrativa – Lei nº 14.230 de 2021, no que se refere à contratos com a Administração Pública, estão sujeitas à sanção:

Art. 2º (...)

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.” (NR)

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade (BRASIL, 2021).

Observa-se que, conforme o §1º da nova Lei, os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação. Ainda, de acordo com o § 2º da Lei, as sanções previstas na lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à Administração Pública de que trata a Lei Anticorrupção (LAC) - Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2021).

Recentemente, em 18 de agosto de 2022, o Supremo Tribunal Federal firmou tese relativa à discussão da definição de se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações dadas pela Lei nº 14.230/2021 devem ou não retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição geral e intercorrente para as ações de ressarcimento.

Neste sentido, ao apreciar o Tema de Repercussão Geral nº 1.199 do STF<sup>7</sup>, o Plenário definiu a tese de que:

---

<sup>7</sup> STF. Plenário. Tema de Repercussão Geral nº 1199. Leading Case ARE nº 843.989. Requerente: Rosmery T. Cordova. Requerido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa,**

É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se a presença do elemento subjetivo, de acordo com os artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei (BRASIL, STF, 2022, pp.6-7).

O Recurso Extraordinário, considerado *leading case* na discussão, interposto nos autos do ARE nº 843.989, questionou a prescribibilidade dos atos de improbidade administrativa à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais. A recorrente, no referido caso, atuava como representante contratada do INSS, e, em sua conduta, não houve demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas nº 666, 897 e 899 do STF). O julgamento do tema nº 1.199 se dividiu em quatro pontos principais, se a lei poderia retroagir a) para ações em curso, b) para ações finalizadas, ou transitadas em julgada e c) para a prescrição intercorrente, de 4 anos e d) para prescrição geral, de 8 anos.

Em seu voto, o Ministro relator Alexandre de Moraes defendeu que as alterações promovidas pela nova lei não devem retroagir, numa espécie de irretroatividade parcial para atos culposos – que não existe mais na nova lei. Outra exceção seria a de decisões judiciais ainda não transitadas em julgado. No entendimento do ministro relator, caberá ao juiz da causa analisar em cada caso se há dolo. Assim, em se considerando pelo juiz que houve, a ação prossigue. Não poderá, no entanto, haver punição por ato culposo nas ações de improbidade que já estão em andamento, uma vez que não é possível sentença condenatória com base em lei revogada anteriormente (BRASIL, 2022).

Por outro lado, diferentemente da LIA, os atos que a Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846 de 2013 abarca são amplos e se inovam em pontos importantes, em que se pode citar a responsabilidade independente de culpa das pessoas jurídicas. Neste sentido, a maior inovação da LAC foi atribuir responsabilidade objetiva a pessoas jurídicas pelos atos tipificados, de forma independente da responsabilização das pessoas físicas. Assim, constata-se que a junção

entre responsabilização de pessoas físicas e jurídicas é uma das dificuldades na prática da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (PIMENTA, 2020).

Pode-se dizer que o Brasil optou por imputar responsabilidade a pessoas jurídicas além de atos de corrupção propriamente ditos, uma vez que tais atos podem estar associados à corrupção de agente público, como no caso de financiamento de atividades ilegais ou ocultação de bens. Há dúvidas, segundo Pimenta (2020), se os atos estipulados na Lei Anticorrupção podem ser considerados mais amplos do que o exigido pelas convenções internacionais.

Uma vez que os ditames relacionados à Lei Anticorrupção têm natureza eminentemente não penal, há de se reconhecer que o enfrentamento da corrupção e dos seus atos associados costuma gerar a necessidade de enfrentamento transversal dos atos de corrupção - de modo a que as iniciativas probatórias sejam aproveitadas em outras instâncias (ALAN, 2019; PIMENTA, 2020).

Então, deve-se levar em conta o fato de que eventual acordo de leniência com a pessoa jurídica surtirá efeitos nas exigências a serem realizadas do investigado, quando se estabelecer a negociação de colaboração premiada com o diretor ou particular responsabilizado, no âmbito penal. Portanto, parece evidente que, se no decorrer da negociação do acordo de leniência se exige da empresa investigada o reconhecimento da prática do ilícito, é indiscutível que tal assunção gerará efeitos no âmbito do processo criminal que trate, eventualmente, dos mesmos fatos e alcance os dirigentes desta empresa (ALAN, 2019, p. 214).

Além disso, a LAC ainda instituiu a previsão de celebração de acordos de leniência espelhando-se no programa de leniência antitruste, do Conselho de Defesa Econômica - CADE. Assim, de acordo com o seu art. 16, a autoridade negociante 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 (MARRARA, 2019).

As condições para a celebração do acordo de leniência, previstas no art. 16 da Lei Anticorrupção são as seguintes: (a) identificar os demais envolvidos na infração, quando couber; (b) fornecer informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração; (c) ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; (d) cessar completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; (e) admitir sua participação no ilícito e cooperar plena e permanentemente com as

investigações e o processo administrativo; e (f) reparar integralmente o dano (ATHAYDE, 2019; BRASIL, 2021; MARRARA, 2019).

Neste sentido, ainda de acordo com o art. 16 da Lei Anticorrupção:

(...)

§2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

§ 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

§ 5º Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

§ 6º A proposta de acordo de leniência somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.

§ 7º Não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada.

§ 8º Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento.

§ 9º A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos nesta Lei (...) (BRASIL, 2021).

Ademais, é possível inferir a partir da redação das disposições do artigo 16, Lei nº 12.846/2013, que o acordo de leniência tem como finalidade a construção de um mecanismo de colaboração voltado a aumentar a eficiência do sistema de repressão às infrações investigadas, como se procede no contexto da Lei das Organizações Criminosas (ALAN, 2017, pp. 202 e 203; MARRARA, 2019).

Conforme o art. 17 da LAC, pode a administração pública também celebrar acordos de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei de Licitações, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88.

Um instrumento distinto da leniência, no âmbito da defesa da concorrência, é chamado Termo de Compromisso de Cessação (TCC), e está previsto no art. 85 da Lei nº 12.529/2011 (BRASIL, 2015), que pode ser assinado com outras empresas distintas da primeira que transacionar em busca de benefícios. Este instrumento, o TCC, pode ser assinado com todas as outras empresas envolvidas na conduta anticompetitiva, entretanto somente gerará benefícios

automáticos na instância administrativa, e não na criminal, embora o Ministério Público possa conceder benefícios nessa seara (VARELLA *et al*, 2022).<sup>8</sup>

Diferentemente do cartel, que advém da lógica da defesa da concorrência, em que múltiplos agentes privados são responsabilizados por um ilícito, no contexto da anticorrupção é possível que somente uma empresa cometa atos lesivos contra a Administração (VARELLA *et al*, 2022). Neste sentido, o art. 18 da LAC prevê que a responsabilização da pessoa jurídica na esfera administrativa não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial:

Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial (BRASIL, 2021).

Além disso, conforme previsto no art. 19 da LAC - em razão da prática de atos previstos no art. 5º da mesma Lei, os entes da Federação - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim como o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras: I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III - dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos (BRASIL, 2021).

Observa-se que, recentemente, em 11 de junho de 2022 foi publicado o Decreto nº 11.129, como forma de regulamentar a LAC, que define o acordo de leniência como o ato administrativo negocial decorrente do exercício do poder sancionador do Estado, que visa à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira (BRASIL, 2022).

Conforme o Parágrafo Único do Decreto nº 11.129/2022, o acordo de leniência buscará, nos termos da Lei, o incremento da capacidade investigativa da administração pública; a potencialização da capacidade estatal de recuperação de ativos; e o fomento da cultura de integridade no setor privado.

---

<sup>8</sup> Existe ainda, no âmbito da defesa da concorrência, a chamada “leniência plus”, em que uma empresa, que não se qualificou como a primeira colocada para um determinado caso, pode ter benefícios adicionais ao delatar um cartel em outro mercado relevante.

Além disso, o referido Decreto prevê que:

Art. 33. O acordo de leniência será celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846, de 2013, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei nº 14.133, de 2021, e em outras normas de licitações e contratos, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o PAR, devendo resultar dessa colaboração:

I - a identificação dos demais envolvidos nos ilícitos, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem a infração sob apuração. (BRASIL, 2022)

Por fim, o quadro geral de sistemas sancionatórios não penais direcionados à repressão dos atos lesivos à probidade administrativa pode ser resumido considerando: a) o sistema de sanções da Lei de Improbidade Administrativa, que alveja, inicialmente, os agentes públicos, mas que também pode alcançar eventuais terceiros que tenham concorrido com os ilícitos ou que tenham deles se beneficiado; b) em segundo lugar, há o sistema da Lei Anticorrupção, caracterizado por responsabilidade objetiva e voltado às empresas que negociam com a administração; c) Em terceiro lugar, há o sistema do direito administrativo sancionador, caracterizado por processos administrativos em que sanções são aplicadas pela própria administração pública (ALAN, 2017, pp. 201-202).

Além disso, pode-se dizer que a Lei Anticorrupção foi capaz de reorganizar o sistema de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção, assim como manter a independência de responsabilização da pessoa jurídica perante outros conjuntos normativos. Ainda assim, de acordo com Pimenta (2020), seria cabível questionar se não haveria cumulação de processos e sanções pelas mesmas condutas, o que é vedado pelo princípio do *ne bis in idem*.<sup>9</sup>

Neste sentido, resta evidente que tais perspectivas de punição se sobrepõem entre si e mesmo se sobrepõem ao sistema penal de apurações. Em outras palavras, são constituídos espaços de intersecção nos quais um único fato gerará múltiplas repercussões. Assim, é preciso que se tenha estabelecido de maneira adequada um conjunto de regras destinado a regular esses espaços em que há incidência múltipla de normas com finalidades diversas (ALAN, 2017, pp. 201-202).

---

<sup>9</sup> O princípio do *ne bis in idem*, conhecido também como *non bis in idem*, pode ser definido como o princípio existente no ordenamento jurídico de que ninguém pode ser julgado mais de uma vez pela prática do mesmo crime. Esse princípio é um limite ao poder punitivo do Estado e busca impedir a aplicação de mais de uma punição pelo mesmo fato. Em outras palavras, uma pessoa que foi processada e julgada por um determinado crime não pode ser condenada novamente pelo mesmo fato (BRASIL, 2023).

### 3) Os múltiplos órgãos públicos sancionadores

#### 3.1) A celebração dos primeiros acordos

Objetivando a melhor compreensão do instituto do acordo de leniência, Pimenta (2020) afirma que este pode ser entendido a partir da contextualização da atuação dos órgãos habilitados a negociá-lo na Administração Pública. Neste sentido, na esteira das discussões do combate à corrupção, a partir do primeiro acordo fechado no Brasil, é importante analisar os avanços na institucionalização deste instrumento. No âmbito da Operação Lava Jato, em 2014, os investigadores se depararam com a natureza multifacetada do problema que iriam enfrentar, em que estavam presentes crimes como corrupção, cartel e lavagem de dinheiro. Neste mesmo ano, começou-se a identificar um cartel que dividia o mercado de obras contratadas pela Petrobras.

De acordo com Spagnolo (2008),

o cartel pode ser considerado um tipo de crime organizado com três características fundamentais: (i) ele requer a cooperação de dois ou mais agentes; (ii) em geral, é uma atividade contínua com várias interações, até mesmo em carteis em licitações é comum que os membros atuem regularmente em diversas ocasiões; (iii) cada membro é informado sobre a atuação ilegal dos demais. Com isto, os carteis são naturalmente instáveis, seja devido à traição dos demais membros ou devido à ação antitruste. (p.157)

A associação existente entre cartéis e corrupção motivou o Ministério Público Federal a realizar acordos de leniência próprios. Outros fatores que contribuíram a esta ação foram a emergência da Operação Lava Jato e a experiência do CADE em celebrar os primeiros Acordos de Leniência. Assim, em 2020, o CADE e o MPF celebraram o Acordo de Cooperação Técnica nº 1/2020<sup>10</sup>, promovendo uma atuação articulada entre estes órgãos com o objetivo de

---

<sup>10</sup> BRASIL. Acordo de Cooperação Técnica nº 1/2020 celebrado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o Ministério Público Federal:

Cláusula Primeira – Objeto:

I — a ampliação da comunicação entre o CADE e o Ministério Público Federal, de modo a imprimir-se maior agilidade e efetividade nas ações de repressão às práticas de cartel e outras infrações à ordem econômica e às relações de consumo previstas nos arts. 42 e 72 da Lei nº 8.137/1990, quando praticados em detrimento do art. 109, incisos IV e VI, da Constituição Federal de 1988, e art. 36 da Lei nº 12.529/2011;

II — a troca de informações e documentos na apuração de práticas de cartel e demais infrações, e da apuração e análise de atos de concentração, respeitadas as prerrogativas e atribuições e limitações legais cometidas ao CADE e ao Ministério Público;

III — o desenvolvimento e aprimoramento das técnicas e procedimentos empregados na apuração de práticas de cartel e de outras infrações previstas na Lei nº 12.529/2011 e na Lei nº 8.137/1990, sendo que, nesta última, quando praticadas em detrimento do art. 109, incisos IV e VI, da Constituição Federal de 1988; e

IV — o desenvolvimento de ações conjuntas de advocacia da concorrência, perante Agências Reguladoras e outros órgãos públicos.

proporcionar maior efetividade à repressão às práticas de cartel e às demais infrações administrativas e criminais previstas nas Leis Anticorrupção e de Improbidade Administrativa (BRASIL, 2020).

É importante acrescentar que o instituto gêmeo do acordo de leniência, e relacionado à instância penal, a colaboração premiada está prevista na Lei nº 12.850/2013. Esta, legislação, por sua vez, foi sancionada um dia antes da Lei Anticorrupção Brasileira e resultou da intensa participação do Ministério Público. Favoreceu a este fato a conexão da atuação do órgão na ação de improbidade, existente desde 1992 (VARELLA *et al*, 2022).

Neste sentido, com relação à competência para a realização da colaboração premiada, no âmbito penal, está a discussão travada no Supremo Tribunal Federal pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.508 de 2016. A ação, ajuizada pelo então Procurador- Geral da República, Rodrigo Janot, questionava a atribuição dada à autoridade policial para firmar acordo de colaboração. Assim, destacando o caráter relevante desse instrumento e reconhecido pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado, a *United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC*<sup>11</sup>, o Procurador-Geral da República reclama a competência exclusiva do Ministério Público para a propositura do referido instituto (PIETROSKI, 2016).

A PGR se manifestou, no caso em questão, no sentido de que, ao se reconhecer a Autoridade Policial como parte legítima para propor a colaboração premiada, viola-se o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88), o princípio da moralidade (art. 37, caput, CF/88), o princípio acusatório, a titularidade do Ministério Público sobre ação penal pública (art. 129, I, CF/88), a exclusividade do exercício das funções do Ministério Público por membros de carreira (art. 129, §2º, primeira parte, CF/88) e a função da polícia como órgão de segurança pública (art. 144, §§ 1º e 4º, CF/88).

---

<sup>11</sup> A colaboração premiada está prevista na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo, aprovada em 15 de novembro de 2000 em Nova York, e que entrou em vigor em 29 de setembro de 2003, tendo sido aprovada no Brasil pelo Decreto nº 5.015, de 2004. Além disso, o instituto da colaboração premiada também está previsto em tratados internacionais que o Brasil aderiu, como a Convenção das Nações Unidas (UNODOC, 2004). A partir da assinatura deste tratado, é possível dizer que o Brasil passou a editar leis cada vez mais severas no combate à criminalidade organizada. Neste sentido, a colaboração premiada, mais conhecida popularmente como delação premiada, a grande novidade no processo penal brasileiro. Entretanto, apenas com a edição da lei das organizações criminosas - Lei nº 12.850, de 2013, que trata dos meios de provas para apuração de seus crimes, que promoveu uma mudança considerável. Ela faz uma tentativa de prever, em seu artigo 4º, a solução para as diversas situações a que o caso concreto possa amoldar-se (FREITAS, 2016).

Assim como exposto pelo Plenário do STF, na jurisprudência firmada, o “Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado”. (RE nº 593.727, Repercussão Geral, Relator Min. CÉZAR PELUSO, Relator para Acórdão: Min. GILMAR MENDES, julgamento em 14/5/2015, publicação em 8/9/2015);

A colaboração premiada é um negócio jurídico processual personalíssimo, que tem como objetivo a cooperação do imputado para a investigação, sendo utilizada também para o processo criminal - e qualificada pela lei como "meio de obtenção de prova". Embora tenha um efeito substancial de direito material - a sanção premial, a colaboração premiada é uma atividade de natureza processual. Esse acordo é, portanto, um meio de investigação e obtenção de prova, e pode ser acordado entre as partes em qualquer fase do processo penal.

Portanto, é possível dizer que a colaboração premiada é um negócio jurídico processual que tem como objetivo principal produzir efeitos no âmbito do processo penal, embora também tenha repercussão no direito penal material. Assim, a previsão da Lei nº 12.850/13 estabelece que o acordo de colaboração e as negociações para a sua formalização devem ser realizados entre o delegado de polícia, o investigado e o defensor, com a manifestação do Ministério Público – ou, ainda, entre o Ministério Público e o investigado ou acusado e seu defensor (BRASIL, 2013).

Uma das defesas para a participação do MP em firmar acordos de leniência advém do fato de que o Ministério Público pode propor ação de improbidade administrativa - o que pode invalidar, por consequência, o acordo. A sua participação garantiria, portanto, proteção contra esse tipo de represália ao leniente. Cumpre observar, entretanto, que os argumentos para a competência do MP em firmar acordos tem sido mais amplos.<sup>12</sup> Apesar de nenhuma norma preveja expressamente o Ministério Público como celebrante de acordos de leniência

---

<sup>12</sup> Como por exemplo, o termo que celebrou acordo de leniência pelo Ministério Público com a J&F Investimentos S.A. fundamentou-se nos artigos 129, incisos I, III e IX, da Constituição Federal; nos artigos 13 a 15 da Lei nº 9.807/99; no art. 1º, § 5, da Lei nº 9.613/98; art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85, no art. 26 da Convenção de Palermo; e no art. 37 da Convenção de Mérida; nos artigos 4º a 8º da Lei nº 12.850/2013; nos artigos 3º, § 2º e § 3º, 485, VI, e 487, III, ‘b’ e ‘c’, do Código de Processo Civil, nos artigos 840 e 932, III, do Código Civil, artigos 16 a 21 da Lei nº 12.846/2013 e de seu decreto regulamentador; na Lei nº 8.429/92; nos artigos 86 e 87 da Lei nº 12.529/2011 e nos princípios de composição consensual previstos no artigo 2º da Lei 13.140/2015” (BRASIL, 2017; VARELLA *et al.*, 2022, p. 39).

anticorrupção, o Poder Judiciário acolheu essa tese, justificando a inserção do MP como competente para firmar acordos (VARELLA et al, 2022, pp. 39-40).

Além disso, recentemente, em 2021, com a alteração do art. 17 da Lei nº 8.429 de 1992 (BRASIL, 2021), essa competência ficou mais bem delineada em função da possibilidade da realização de acordo na ação de improbidade, de natureza civil, da qual a competência é de titularidade do Ministério Público. Isso porque o art. 17, § 1o, original da Lei nº 8.429/1992, vedava a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa (VARELLA et al, 2022).

Ainda, a partir da nova redação dada pela Lei nº 13.964/2019 (BRASIL, 2019), a Lei de Improbidade Administrativa passou a prever que as ações dessa espécie admitem a celebração de acordo de não persecução cível, reforçando, ainda mais, o papel do Ministério Público nesse quadro. Assim, conforme o art. 1º da Lei nº 13.964/2019:

Art. 6º A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

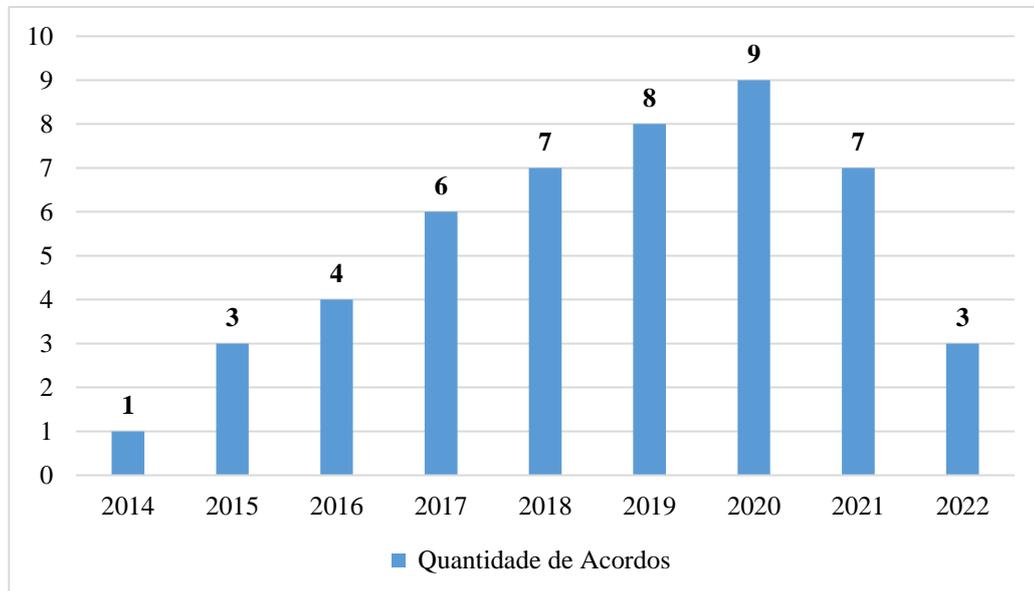
“Art. 17. ....

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei. (...)”

Neste sentido, no âmbito na atuação do Ministério Público, a introdução do acordo de leniência no microsistema anticorrupção nacional otimiza a eficiência e a efetividade da atividade estatal de repressão a ilícitos e condutas lesivas ao erário, no que se refere ao combate a casos de corrupção. Neste processo, o ganho informacional relevante sobre as infrações é um benefício ganho. Infrações estas que dificilmente seriam detectadas ou comprovadas adequadamente sem a participação de um partícipe (*Insider*), a partir da garantia de benefícios legais que mitiguem a culpa, concedidos pelo Estado ao Agente Colaborador (BRASIL, MPF, 2017).

Assim, pode-se dizer que o primeiro acordo de leniência realizado pelo Ministério Público Federal foi crucial para testar o uso do instrumento e como dar seus contornos operacionais (PIMENTA, 2020). Os próximos acordos firmados pelo MPF manteriam muitas das decisões tomadas no primeiro acordo de leniência, mas também aumentariam a complexidade e os dilemas da negociação. Pode-se dizer que esse primeiro acordo, ainda que aparentemente pequeno, pavimentou o caminho para os futuros acordos com as grandes empresas.

**Tabela 1 – Quantidade de Acordos de Leniência homologados pela 5ª CCR/MPF (2014-2022)**



Elaboração Própria. Fonte: Dados da 5ª Câmara de Combate à Corrupção do MPF (2023)

Observa-se que, conforme os dados apresentados pela tabela, o número de acordos de leniência homologados pela 5ª Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal cresceu de maneira intensa em concomitância com o avanço da Operação Lava-Jato, especialmente entre os anos de 2014 e 2020. Desde então, tanto pelo fim da Operação Lava-Jato, como pelos cortes de recursos públicos destinados à corrupção, em 2020, ou as reformas na lei anticorrupção, em 2021, o número de acordos de leniência homologados anualmente foi reduzido em um terço do seu auge em 2020.

Conforme destacado pela OCDE (2002), Miller (2009) e Athayde (2019), os programas de Leniência permitem que as autoridades investigadoras sejam mais eficientes, aumentando a efetividade na repressão de ilícitos que, de outra forma, poderiam passar despercebidos. Neste aspecto, considerando um cenário de cortes de recursos públicos, como visto na Lei Orçamentária de 2020, que previu a menor receita para gastos públicos, as investigações realizadas pelas autoridades são severamente afetadas, tornando ainda mais importante a celebração de acordos de leniência.

O objetivo destes programas é permitir que um agente privado que cometeu um ilícito possa colaborar com as autoridades, expondo informações e documentos relacionados à prática

ilícita, em troca de benefícios. Isso reduz os custos de investigação e ajuda a detectar e punir pelo menos alguns dos envolvidos, em vez de punir todos, o que seria difícil e custoso. Nesse contexto, a detecção, cessação e punição dos ilícitos são mais importantes do que sancionar aqueles que colaboraram para detectar e desmantelar a prática delitiva (ROS, 2021).

No contexto das formas de leniência, Spagnolo (2008) fez uma importante contribuição ao analisar um cenário em que as multas coletadas dos outros membros do cartel são entregues ao signatário do acordo como uma espécie de recompensa, conhecido como *corageous leniency* ou "corajosa leniência". No entanto, esse cenário é abstrato e não é praticado em nenhum país conhecido.

Destaca-se, notadamente, o caso de anistia parcial e/ou imunidade de multas, mais comum nos países e denominado de *moderate leniency* ou "leniência moderada". Neste aspecto, Spagnolo (2008) desenvolve o conceito de "risco" (*riskyness*), destacando que um programa de leniência aumenta a desconfiança interna do cartel e aumenta o risco de ser traído, o que é uma fonte importante de dissuasão. Além disso, a política ideal é alcançada quando a leniência é garantida apenas ao primeiro delator, aumentando ao máximo o medo da traição.

De acordo com Spagnolo (2008),

O desenho ótimo de políticas de leniência visa destruir os equilíbrios colusivos, de modo que os carteis sejam dissuadidos (não se formem) e/ou desestabilizados. A literatura geralmente considera o equilíbrio colusivo como um equilíbrio perfeito de subjogos em que as firmas formam o cartel em todo período e nunca traem, ou seja, o cartel é sustentável. (p.160)

Assim, a instauração de um Programa de Leniência é vantajoso pela capacidade que este instrumento possui em dissuadir práticas ilícitas futuras. Isto porque ele é responsável por inserir um elemento de incerteza entre os participantes da prática ilegal. (...) O dilema do prisioneiro, antes desconhecido por muitos, adquire destaque, pois a leniência, ao enfraquecer os laços de confiança entre os participantes em uma conduta ilícita e, conseqüentemente, dificultar a coordenação entre eles, faz com que a delação se torne uma escolha justificável do ponto de vista racional, ainda que não seja, de fato, a estratégia com melhores resultados (ATHAYDE, 2019, pp. 60-61).

Além disso, Pimenta (2020) menciona que os grandes acordos que consolidaram a posição negociadora do MPF, como os realizados com empreiteiras envolvidas na Lava-Jato como a Camargo Corrêa, a Andrade Gutierrez e a Odebrecht, transformam este instrumento, no

sentido de ampliar o seu escopo. Ao abarcar mais ilícitos, aumentaram a arrecadação de valores a título de antecipação de multa, assim como alteraram sua forma de cálculo.

No mesmo sentido, estes acordos firmados com as grandes empreiteiras foram responsáveis por buscar alterar a conduta das empresas, que passaram a contar com previsões sobre programas de *compliance* mais específicos e delimitados. Ainda, estes acordos foram capazes de ampliar o uso e detalhar novos mecanismos de composição entre autoridades. Todos estes resultados, na prática, evidenciam como a expansão do escopo do instrumento do acordo de leniência como uma forma de cumprir os requisitos da Lei Anticorrupção (PIMENTA, 2020; BRASIL, 2021).

A Lei, por sua vez, autoriza o acordo apenas com a primeira empresa que confessa a prática ilegal, uma vez que um acordo de leniência só se justificaria a partir de fatos ainda não revelados ou sabidos pela autoridade sobre novos ilícitos. Por fim, com relação à atuação do MPF na celebração de acordos de leniência no Brasil, Pimenta (2020), observa que, ao longo dos cinco primeiros anos da vigência da Lei Anticorrupção, a celebração de acordos de leniência pelo MPF se expandiu e foi capaz de se refinar nas funções analisadas pela autora, na prática.

### **3.2) As cooperações técnicas e sobreposições de interesses entre os atores**

Varella *et al* (2022, p. 38) propuseram uma análise da participação de cada um dos agentes sancionadores que compõem esta complexa arena no sentido do papel que cada um exerce no âmbito da política pública de combate à corrupção e não somente do ponto de vista de suas competências e interesses. Dados os interesses de cada agente, e investigando como interagem os partícipes no processo de negociação, é que a coordenação se mostra importante para o resultado do acordo.

Ocorre que a multiplicidade de Programas de Leniência no Brasil, gerou, em diversas ocasiões, uma notória confusão sobre os contornos jurídicos de cada um dos institutos, especialmente nos casos em que mais de uma autoridade é competente para realizar os Acordos de Leniência (ATHAYDE, 2019, p. 26).

É importante destacar que o fundamento teórico utilizado para analisar o comportamento dos agentes negociantes é essencialmente o comportamento racional e maximizador do agente, advindo da Análise Econômica do Direito, em especial a noção de escassez. Tal método indica que, num Estado de Direito, os agentes buscarão orientar suas

condutas para maximizar seus interesses. Obviamente essa maximização estará circunscrita às limitações conferidas pelo ordenamento jurídico (Robbins, 1932 *apud* Varella *et al*, 2022).

A partir dessa constatação, observa-se que a complexidade do sistema de combate negocial no âmbito da leniência não se resume à multiplicidade dos atores negociantes, mas também dos interesses, que nem sempre são convergentes. Nesta arena, a falta de mecanismos de harmonização gera incerteza no processo de negociação, reduzindo o próprio poder de negociação dos órgãos de controle e dificultado o alcance dos objetivos da Lei Anticorrupção Brasileira (VARELLA *et al*, 2022, p. 39).

Nesse sentido, alguns debates têm indicado a necessidade de se criar um “balcão único” para as empresas interessadas em celebrar um acordo de leniência (MACEDO; SANT’ANA, 2019). Levando em conta a noção de agente racional e movido pelos seus interesses, a empresa deseja ter clareza sobre o procedimento a ser adotado caso decida colaborar com o Estado. Para isso, a ideia do balcão único foi criada, reunindo em um único caminho uma forma de resolução de possíveis pendências com o Estado em relação a todos os órgãos públicos legitimados.

De acordo com Varella *et al* (2022), a solução de um balcão único poderia ser adotada, em síntese, por meio de três caminhos alternativos: a) alteração legislativa; b) criação de arranjos institucionais previamente definidos; ou c) consolidação da jurisprudência sobre o tema.

Uma solução legislativa poderia ser organizada pelo Poder Executivo, como a Casa Civil ou o Ministério da Justiça, com esteio no diálogo com todos os envolvidos. No entanto, cada ator envolvido parece desejar maximizar seu poder de atuação, em vez de atuar de forma concertada com os demais numa nova estrutura de governança (VARELLA *et al*, 2022, p. 39).

A partir desta multiplicidade de agentes sancionatórios, Pimenta (2020) ressalta o papel da fracassada Medida Provisória nº 703/2015, que, em síntese, tentou mudar os incentivos às pessoas jurídicas e centralizou a competência nas controladorias, criando uma espécie de negociação única para os diversos sistemas de responsabilização. Apesar de o texto precisar de melhorias, a proposta original previa de maneira mais clara a participação das diversas instituições governamentais e os efeitos específicos que seriam gerados se o acordo contasse com um maior número de entidades em sua celebração (VARELLA *et al*, 2022).

Esta Medida Provisória se propunha ainda em expandir as funções do acordo, incluindo de maneira expressa programas de integridade como parte constitutiva dos acordos e, discutia

a inclusão sobre capacidade de pagamento na reparação de dano. Apesar de algumas ideias relevantes, a medida não foi acolhida pelo Congresso Nacional, e não provocou um aprofundamento do debate (VARELLA *et al*, 2022).

Assim, de acordo com Varella *et al* (2022), uma vez ausente previsão normativa, uma alternativa possível é a cooperação direta entre os entes governamentais envolvidos no assunto. Portanto, daí decorre a importância de se definir previamente o papel de cada entidade, mesmo que por meio de práticas ou acordos de colaboração, como uma forma de trazer mais previsibilidade para o candidato à leniência e reduzir conflitos institucionais.

A partir desta ideia, o Ministério da Justiça, a CGU, a AGU e o TCU firmaram o Acordo de Cooperação Técnica em matéria de combate à corrupção no Brasil<sup>13</sup> em 2020, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei nº 12.846, de 2013 (BRASIL, 2020). Esse instrumento teve como objetivo estabelecer um conjunto de princípios que podem ser aplicados na celebração de acordos de leniência, reconhecendo as competências de cada instituição e, do ponto de vista operacional, definindo as medidas a serem adotadas para garantir um ambiente de maior cooperação e, conseqüentemente, maior solidez aos acordos celebrados.

Segundo o texto que prevê a cooperação entre os órgãos, a CGU e a AGU se comprometem a compartilhar informações com o TCU durante a realização de negociações para firmar acordos de leniência, para que o tribunal possa agir de acordo com sua competência à medida em que as informações forem sendo recebidas.

Além disso, a CGU se comprometeu a informar ao MPF e à Polícia Federal - PF o envolvimento de pessoas físicas em crimes que estejam sendo investigados com base na Lei Anticorrupção e na Lei de Improbidade Administrativa. Enquanto o Ministério Público Federal, a Polícia Federal e o Tribunal de Contas da União devem acionar a CGU e a AGU caso haja a possibilidade de assinatura de acordos de leniência, no curso da investigação, desde que a

---

<sup>13</sup> “no que tange à função estatal de prevenção e combate à corrupção, o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro é dotado de um sistema de múltiplas camadas de competências e responsabilidades, com independência relativa ou mitigada entre elas. E nesse sistema com múltiplas esferas de responsabilidade vários são os órgãos ou instituições públicas com atribuição e competência para exercer parcela do poder sancionatório do Estado, sem a existência de hierarquia ou subordinação entre eles” (BRASIL, 2020. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral Da União (CGU), a Advocacia Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MISP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da lei Nº 12.846, de 2013. Brasília, DF: República Federativa do Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/cgu-agu-e-pfdefinem-procedimentos-para-troca-de-informacoes-sobre-acordos-de-leniencia-e-delacoespremiadas/act.pdf>> Acesso em 15 de março de 2023.)

medida não coloque em risco trabalhos em andamento.<sup>14</sup> Apesar do intenso esforço para estabelecer uma harmonização institucional, o acordo falhou desde a sua origem ao não incluir o MPF, assim como não é possível medir se seus impactos foram efetivos entre os agentes, na prática (VARELLA *et al*, 2022).

Uma outra forma, e talvez mais eficaz, segundo Varella *et al* (2022), de trazer mais previsibilidade na celebração de acordos de leniência se daria por meio da consolidação jurisprudencial. Esse caminho é mais lento e incremental, mas pode ser construído a partir do ajuizamento de ações específicas que levem à construção de um entendimento do Poder Judiciário sobre os efeitos gerados por cada acordo de leniência. Normalmente, esse caminho partirá de casos concretos nos quais alguma pessoa jurídica que celebrou um acordo com algum ente estatal se veja prejudicada pela ação de alguma outra instituição que não tomou parte do acordo.

Neste sentido está a decisão do Supremo Tribunal Federal, que em 2020 limitou a capacidade do TCU em sancionar pessoas jurídicas pelos mesmos fatos que tenham celebrado acordos de leniência com a CGU e o MPF. O ministro relator Gilmar Mendes, no voto conjunto nos Mandados de Segurança nº 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526 (BRASIL, 2020), citou a complexidade do tema dos acordos de leniência num cenário de órgãos governamentais com diversidade de competências. Na avaliação do ministro, embora a celebração do acordo de leniência não impeça a atuação sancionadora do TCU, é necessário que haja uma atividade coordenada entre os entes públicos na aplicação do microssistema legal anticorrupção, para evitar conflitos institucionais ou esvaziamento de uma competência em favor de outra.

É possível sintetizar a controvérsia suscitada em tais mandados de segurança já que foram impetrados por empresas que celebraram acordos de leniência com algum órgão público, seja ele a AGU, a CGU, o MPF ou o CADE, em função de irregularidades apontadas na construção de Angra 3. Em alguns casos específicos, empresas celebraram acordos de forma conjunta com a AGU e CGU e com outros agentes, como o MPF e o CADE, em outras situações. Entretanto, dentre as impetrantes, apenas a empresa Andrade Gutierrez conseguiu assumir o compromisso firmado com esses quatro órgãos (VARELLA *et al*, 2022).

---

<sup>14</sup> Revista Exame. Sem MPF, STF e governo fecham acordo sobre novas regras de leniência Disponível em: <<https://exame.com/brasil/sem-mpf-stf-e-governo-fecham-acordo-sobre-novas-regras-de-leniencia/>>. Acesso em 12 de abril de 2023.

Neste sentido, tais empresas que celebraram acordos de leniência com os referidos órgãos foram, em um segundo momento, sancionadas ou ameaçadas de sanção pelo TCU pelos mesmos fatos abrangidos pelos acordos.<sup>15</sup> A partir disso, irredimidas, as empresas buscaram segurança para evitar a possibilidade de sanção pelo TCU pelos mesmos fatos – o que caracterizaria dupla sanção.

Entre os anos de 2018 e 2019, o ministro relator Gilmar Mendes deferiu liminares para suspender a aplicação da sanção de inidoneidade aplicadas pelo TCU, e o mérito começou a ser julgado em maio de 2020. Além disso, o ministro entendeu que a Corte de Contas não pode impedir os acordos de leniência, sob pena de comprometimento da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé e de violação da garantia de transparência e previsibilidade de atos do poder público. O STF concordou, por fim, que a possibilidade de o TCU sancionar empresas que celebraram acordos de leniência com outras autoridades enfraqueceria o instrumento legal, tornando ineficaz a ação estatal.

Deste modo se posicionou o ministro relator no referido processo:

Assim, por todas as razões expostas, a possibilidade de o TCU impor sanção de inidoneidade pelos mesmos fatos que deram ensejo à celebração de acordo de leniência com a CGU/AGU não é compatível com os princípios constitucionais da eficiência e da segurança jurídica. Embora a sanção de inidoneidade aplicada com base na Lei 8.443/1992 não esteja contemplada expressamente na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), a aplicação desta penalidade pela Corte de Contas resultará em ineficácia da cláusula que prevê a isenção ou a atenuação das sanções administrativas estabelecidas nos arts. 86 a 88 da Lei 8.666/1993, por consequência, esvaziando a força normativa do art. 17 da Lei 12.846/2013, pois os efeitos práticos das sanções mencionadas são semelhantes, senão coincidentes (BRASIL, 2020, p. 49 ; VARELLA et al, 2022).

Observa-se que, apesar de importante avanço ao conferir maior previsibilidade aos acordos de leniência, o STF, por falta de provocação, ainda não se manifestou quanto à possibilidade de acordos celebrados pelo MPF poderem, por exemplo, afastar a competência específica da Administração Pública de impor as sanções administrativas previstas pela Lei Anticorrupção.

O ministro relator, com relação a este tema, limitou-se a destacar que, dada a ausência de norma específica, os acordos celebrados pelo MPF gerariam notáveis focos de insegurança jurídica. Portanto, em face de tal conclusão, o ministro assevera que tal situação deveria “nortear eventual atuação futura do legislador quanto o próprio controle realizado pelo Poder

---

<sup>15</sup> Neste sentido, ver os processos do TCU nº TC 015.601/2009-0, TC nº 016.991/2015-0, em que o órgão acordou em declarar a inidoneidade das empresas impetrantes.

Judiciário na apreciação da validade desses acordos” (BRASIL, 2021, p. 13; VARELLA *et al*, 2022).

Para além da discussão no Supremo Tribunal Federal acerca das distribuições de competências entre os agentes sancionadores, é importante ressaltar o papel do Ministério Público Federal (MPF) na coordenação de ofícios e uma câmara de revisão centrados em corrupção, em que o mesmo procurador atua tanto na instância cível como na criminal.

Assim, a instauração da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão pelo MPF, a qual está voltada ao combate à corrupção e atua nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/1992, nos crimes praticados por funcionário público ou particular - previstos nos arts. 332, 333 e 335 do Código Penal - contra a Administração em geral, inclusive contra a Administração Pública estrangeira, assim como nos crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores, previstos na Lei de Licitações (VARELLA *et al*, 2022, p. 46-47)

Nesta arena em que ainda persiste a multiplicidade de atores negociais, Pimenta (2020), menciona a primeira tentativa de composição entre o MPF e a CGU, especificamente no caso da SBM Offshore, empresa holandesa investigada na Operação Lava Jato. A empresa em questão celebrou um acordo de leniência em 2016 com autoridades do Ministério Público Federal, a Advocacia-Geral da União e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), em que se comprometeu a pagar uma multa civil de R\$ 464 milhões.

Ainda, no mesmo ano, o MPF do Rio de Janeiro celebrou um acordo de leniência com a SBM Offshore. No entanto, em outro acordo de leniência firmado entre as mesmas partes, a Câmara de Combate à Corrupção do MPF não homologou o acordo de leniência envolvendo a SBM Offshore, a Petrobras e a SBM Holding<sup>16</sup>. De acordo com a relatora do procedimento na Câmara de Combate à Corrupção do MPF, a subprocuradora-geral da República Monica Nicida, diversas foram as deficiências encontradas no acordo de leniência firmado com a referida empresa, em que se destacaram:

- a) A ausência de demonstração de quais dados, documentos, informações e elementos diversos que contribuirão para a investigação dos atos de improbidade administrativa

---

<sup>16</sup> Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. Inquérito Civil nº 1.20.001.001111/2014-42. Procurador da República Oficiante: Rodrigo da Costa Lines. Relatora: Mônica Nicida Garcia. Brasília, 2016.

objeto do inquérito civil e dos demais ilícitos cuja apuração o MP teria legitimidade para conduzir;

b) a ausência de demonstração da razoabilidade e a proporcionalidade entre, de um lado - as renúncias feitas pelo MPF no processo, como a mínima aplicação das sanções da Lei de Improbidade, e o ressarcimento integral do dano, assim como as vantagens que se concordou em receber da SBM, como o pagamento de multa civil, redução dos bônus de performance e disponibilização de uma base de dados; e, de outro lado, as vantagens auferidas pela SBM, que seriam a isenção quanto a investigação sobre irregularidades de contratos milionários que já seriam objeto de denúncia criminal;

c) a não sujeição às graves penalidades previstas nas Leis nº 8.429/92 e nº 8.666/93, inclusive declaração de inidoneidade e proibição de contratar com o poder público; a garantia de manter seus contratos com a Petrobras, ainda que renunciando a parte de sua remuneração e a possibilidade de continuar participando de novas licitações e celebrando novos contratos (BRASIL, 2016);

No mesmo parecer da Subprocuradora da República Monica Nicida, foram indicadas irregularidades no acordo de leniência firmado com a SBM Offshore, ainda, quanto a quitação integral dos prejuízos, sem que se tenha afastado sua ocorrência e apurado seu montante; a ausência da perfeita identificação de todas as pessoas jurídicas que fazem parte do acordo; a não assinatura pelos advogados apontados no processo como representantes da SBM Offshore; e, por fim, a ausência de informações colhidas na esfera de investigação criminal, especificamente nas colaborações premiadas realizadas (BRASIL, MPF, 2016).

Após discordância entre os atores houve uma manifestação do TCU no sentido de que os acordos assinados pela CGU estariam sujeitos à análise prévia dos termos e condições dos acordos, mas após tal análise, eles teriam eficácia imediata, ressalvada a possibilidade de apuração posterior da corte de contas quanto à sua adequação. Entretanto, apenas em 2018 a CGU firmou um Acordo de Leniência com a empresa SBM Offshore. Tal acordo foi feito com o MPF e homologado naquele mesmo ano, sendo considerado o primeiro exemplo tratado até então de acordos de leniência espalhados entre atores (PIMENTA, 2020).

Cumprido observar que a competência para celebração de acordos de leniência anticorrupção foi estabelecida pela lei brasileira para a “autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública”. De acordo com a LAC, destaca-se que a Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, assim como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira (BRASIL, 2015). É importante observar que não há, na Lei nº 12.846/2013, previsão para que o Ministério Público celebre acordo de leniência com ente privado (VARELLA *et al*, 2022).

Conforme o Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a Lei nº 12.846 de 2013, em seu art. 35:

Art. 35. Ato conjunto do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União e do Advogado-Geral da União:

I - disciplinará a participação de membros da Advocacia-Geral da União nos processos de negociação e de acompanhamento do cumprimento dos acordos de leniência; e

II - disporá sobre a celebração de acordos de leniência pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União conjuntamente com o Advogado-Geral da União.

Parágrafo único. A participação da Advocacia-Geral da União nos acordos de leniência, consideradas as condições neles estabelecidas e observados os termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, poderá ensejar a resolução consensual das penalidades previstas no art. 19 da Lei nº 12.846, de 2013.

Art. 36. A Controladoria-Geral da União poderá aceitar delegação para negociar, celebrar e monitorar o cumprimento de acordos de leniência relativos a atos lesivos contra outros Poderes e entes federativos (BRASIL, 2015).

Além disso, Pimenta (2020) ressalta o papel da Portaria Interministerial nº 2.278/2016, que versa sobre a coordenação da atuação da CGU e a AGU em seus respectivos procedimentos de leniência, assim como descreve os acordos celebrados por ambas no âmbito de suas respectivas atuações – a maioria celebrada no âmbito da Operação Lava-Jato - salvo algumas poucas exceções (BRASIL, 2016).<sup>17</sup>

Quanto aos benefícios de se celebrar um acordo de leniência com ambos os agentes, pode-se pontuar como benefícios a isenção dos signatários no que corresponde a sanções relacionadas à Lei Anticorrupção, à 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.

Neste sentido, de acordo com o art. 10 da LAC:

---

<sup>17</sup> Conforme a PI nº 2.278/2016:  
(...)

Art. 2º O acordo de leniência será celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e em outras normas de licitações e contratos, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, devendo resultar dessa colaboração:

I - a identificação dos demais envolvidos no ato ilícito, quando couber; e

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

Art. 10. A celebração do acordo de leniência poderá:

- I - isentar a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;
- II - reduzir em até 2/3 (dois terços), nos termos do acordo, o valor da multa aplicável, prevista no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; e
- III - isentar ou atenuar, nos termos do acordo, as sanções administrativas ou cíveis aplicáveis ao caso (BRASIL, 2016).

Apesar de possuírem uma estrutura de celebração de acordos semelhantes ao do MPF, ainda no que tange às mesmas convenções internacionais mencionadas, tais acordos celebrados no âmbito destes agentes se diferenciam à medida que se restringem ao âmbito cível – enquanto o MPF menciona a legislação penal como a Lei de Organização Criminosa ou a Lei de Proteção de Vítimas – Lei nº 9.807 de 1999 – e à limitação da menção somente às pessoas jurídicas.

É importante destacar que outra diferença relevante em relação aos acordos firmados com o MPF está relacionada ao tratamento do ressarcimento de danos, em que a CGU e a AGU preocupam-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.

Ainda, Pimenta (2020) faz um balanço comparativo com os acordos firmados com o MPF, em que este órgão público estaria mais voltado à obtenção de informação e avanço de investigações criminais e cíveis, enquanto o foco da CGU e da AGU seriam o de ressarcimento de danos a entes lesados, também na reforma de programas e integridade, ainda que nesta perspectiva nenhuma autoridade renuncie completamente às suas outras funções.

Por sua vez, no que se refere ao exercício do controle sobre acordos de leniência no TCU, Pimenta (2020) menciona a interpretação do dano ao erário por um estudo econométrico como fato relevante para o ingresso deste órgão no rol dos agentes participantes da discussão do referido instituto no Brasil. A partir do exercício de suas competências constitucionais, e de sua atuação no controle externo, naturalmente o TCU integraria o desenvolvimento dos acordos de leniência, especialmente aqueles celebrados pelo MPF e pela CGU.

Assim, a arena de atuação dos agentes negociais incorporou um elemento de complexidade quando, no âmbito federal, o Tribunal de Contas da União indicou sua participação no processo, baseando-se em suas competências constitucionais. O TCU entendeu que não lhe cabia sentar-se à mesa de negociações, mas determinou o acompanhamento dos acordos firmados com outros agentes e indicou que daria a palavra final quanto aos valores, em

razão da interpretação dada à partir das suas competências constitucionais previstas no art. 71, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (VARELLA *et al*, 2022).<sup>18</sup>

Neste sentido, Varella *et al* (2022, p. 39) observam que, apesar da notória atuação fiscalizatória do Ministério Público e do Tribunal de Contas, a falta da delimitação da competência de cada um acaba impedindo um resultado mais efetivo e célere quanto à celebração de acordos de leniência anticorrupção. Isto porque que um desses partícipes pode invalidar a negociação travada pelo outro agente, o que implica em desnecessários elementos de incerteza e instabilidade no processo, sobretudo ao agente privado.

Além disso, é importante pontuar o fato de que o controle externo pode reconfigurar os acordos celebrados, dependendo de como são exercidos. Assim, pode o TCU atuar como fiscalizador ou das autoridades celebrantes ou dos acordos realizados, sobretudo ao observar que as ações do TCU testam os limites do arranjo institucional. Neste aspecto, é importante ressaltar a repercussão do caso concreto de corrupção ocorrido na construção da usina Angra 3<sup>19</sup>, em que se observou o *recall* de acordos de leniência celebrados com o MPF (PIMENTA, 2020).

Por fim, é delimitado o Poder Judiciário como arena de disputa e agente de mediação de conflitos, no que tange a ações de improbidade administrativa, bem como decisões sobre compartilhamento de provas. O Judiciário atua, por vezes, como ator, quando se propõe a reconfigurar arranjo jurídico, apesar de somente poder agir em relação a um ato administrativo se houver algum tipo de violação à lei ou princípio (VARELLA *et al*, 2022, p. 55).

É importante mencionar também a postura crítica de parte da doutrina acerca da ampliação dos poderes do Ministério Público por autores como Arantes (2002), e destacam o aspecto negativo dos crescentes instrumentos de controle dos governantes pelo Ministério

---

<sup>18</sup> Conforme o art. 71, II da CRFB/88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

<sup>19</sup> O Acórdão nº TCU 483/2017 – Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas declarou a inidoneidade com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade das seguintes empresas para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal: Construtora Queiroz Galvão S.A.; Empresa Brasileira de Engenharia S.A.; Techint Engenharia e Construção S.A. e UTC Engenharia S.A. e deu outras providências nos autos do processo de acompanhamento de auditoria de conformidade TC nº 016.991/2015-0, realizada com o objetivo de fiscalizar as obras da Usina Termonuclear (UTN) de Angra 3, no Rio de Janeiro.

Público. Esta crítica se estende também à ocorrência da propositura de múltiplas ações civis públicas por estes agentes, numa pretensa substituição da sociedade civil nesse campo.

O resultado disso é uma crescente judicialização das instituições representativas, e o aumento do papel do Poder Judiciário nesta seara. Para Arantes (2002, p. 119) essa atuação traria embutida uma “visão de uma sociedade civil incapaz de defender seus interesses, [hipossuficiente], e de instituições políticas insatisfatórias no cumprimento do seu papel representativo”.

Por sua vez, em relação aos acordos de leniência, Varella *et al* (2022) defendem que o MP não estaria substituindo a participação de membros da sociedade civil, senão representando uma nova forma dessa atuação. Neste sentido, na coordenação institucional das competências dos agentes negociantes, mesmo não detendo competência legal expressa, o Ministério Público passa a celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas validados pelo Poder Judiciário.

Ademais, os desafios do contexto político da Operação Lava Jato se delimitam na medida em que questiona o que será necessário para consolidar os acordos de leniência no contexto brasileiro, passado sua fase inicial. É possível dizer que houve aprendizado quanto a como negociar e implementar acordos de leniência em que participam MPF, CGU e AGU, bem como a atuação fiscalizatória do TCU, ademais de advogados e representantes de empresas.

### **3.3) O custo de transação para as empresas arcarem com as sanções**

As empresas ou outros entes privados, no âmbito dos acordos de leniência anticorrupção, possuem interesse em minimizar as reparações a serem pagas e normalizar, o mais rapidamente possível, sua atividade econômica e seus contratos públicos. Nos países com maior tradição em acordos de leniência anticorrupção, grandes companhias podem ser várias vezes punidas, arcarem com as sanções e continuarem com suas atividades econômicas. O que parece não ter ocorrido nesse primeiro momento no Brasil, onde houve a recuperação judicial de várias companhias em função das sanções em decorrência de ilícitos de corrupção, especialmente no caso dos ilícitos cometidos no âmbito da Operação Lava-Jato.

Em outras palavras, uma pessoa jurídica irá firmar um acordo de leniência se acreditar que os benefícios desse acordo superam os custos de cumprir as sanções impostas. Esses custos podem ser medidos pelo impacto econômico-financeiro que a empresa sofrerá devido à crise de credibilidade gerada pelo problema de corrupção descoberto. Esse custo é composto

principalmente pelos valores que a empresa terá que pagar e pelos prazos e elementos coercitivos para o pagamento desses valores (VARELLA *et al*, 2022).

Dentre as maiores empresas que celebraram acordos de leniência com a Controladoria Geral da União – CGU, recentemente, várias ingressaram em processo de recuperação judicial, como exposto na tabela:

**Tabela 2 - Empresas brasileiras que celebraram acordos de leniência com a CGU e entraram em recuperação judicial (2017-2019)**

Ano	Empresa	Recuperação judicial
2019	Braskem S/A	SIM
2019	Technip Brasil e Flexibras	NÃO
2019	Camargo Corrêa	NÃO
2019	Nova Participações S/A	SIM
2019	OAS	SIM
2018	Odebrecht	SIM
2018	Andrade Gutierrez	NÃO
2018	Mullenlowe e FCB Brasil	NÃO
2017	UTC Participações S/A	SIM

Fonte: VARELLA *et al* (2022, p. 42), com base em dados da CGU.<sup>20</sup>

Os custos que a empresa deve arcar estão relacionados ao que ela precisa pagar ao Estado, geralmente multas e ressarcimentos, e à desvalorização que ela sofre devido ao problema. O primeiro é um custo público, pago ao Estado e decorrente de lei, enquanto o segundo é um custo privado que a empresa assume perante seus parceiros particulares, devido à perda de sua reputação. Em outros termos, a empresa tem que pagar multas e ressarcimentos

<sup>20</sup> De acordo com os autores que elaboraram a tabela, VARELLA *et al*, a CGU também celebrou acordos de leniência nesse período com as empresas estrangeiras Bilfinger e SBM Offshore. Assim, levando em conta que a maioria dos processos de investigação da Operação Lava Jato foi instaurada em 2014 e 2015, houve um prazo elevado para a conclusão da negociação dos acordos de leniência, o que pode ser identificado como um sinal da falta de harmonia entre os órgãos públicos.

ao Estado, que são custos públicos, além de sofrer uma perda de reputação em sua imagem, que é um custo privado assumido perante seus parceiros particulares (VARELLA *et al*, 2022).

Outro fator importante a ser considerado é o peso do valor com que a empresa tem de arcar, o qual é mitigado se não houver uma forma de coerção capaz de obrigá-la a pagar e, ainda mais se os prazos de pagamento forem extremamente longos. Assim, o pagamento imediato desse valor e a coerção para efetivar esse pagamento também são fundamentais para determinar o custo de cumprimento das sanções (VARELLA *et al*, 2022, p. 40). Isso porque, de acordo com os autores, “mesmo que seja alta, uma reparação perde muito de sua força caso seu tempo de efetivação se estenda por prazo elevado.”

Além disso, de acordo com Alencar e Gico Júnior (2011), sua efetividade era também muito baixa, ou seja, poucas pessoas envolvidas em ilícitos sofriam condenação penal. Por outro lado, no âmbito administrativo, os processos de tomada de contas especiais também apresentam sérios problemas de eficácia, em razão do elevado tempo e dos deficitários valores das condenações (QUINTÃO; CARNEIRO, 2015). O processo de apuração dos danos, também conhecido como Tomada de Contas Especial, é iniciado pela própria entidade ou órgão, passa pelo controle interno para verificação e segue para julgamento pelo Tribunal de Contas competente. Caso haja divergências, a pessoa jurídica pode recorrer ao Poder Judiciário (VARELLA *et al*, 2022, p. 40).

Somente após o julgamento definitivo pelo Tribunal de Contas, o débito é convertido em título executivo extrajudicial e deve passar por um processo judicial de execução. Este procedimento pode ser considerado muito ineficaz no âmbito da Administração Pública Federal, porque seu tempo de duração pode ser ruim para o Estado e para as empresas, por causar insegurança sobre as sanções aplicadas, os montantes devidos, a capacidade de contratar com o poder público e a própria continuidade do negócio (SILVA, 2018).

Uma vez que o tempo é um elemento essencial para a sobrevivência das empresas, no início de um procedimento sancionatório, essa dificuldade é maior quanto mais a empresa depender de terceiros para financiar suas atividades. Isto porque o impacto econômico para a sociedade não é elemento central para a empresa. “De certa forma, ele serve como instrumento de pressão a ser explorado por ela contra a Administração Pública, normalmente comandada por políticos que prestam contas à sociedade quanto à perda de empregos e à paralisação de obras e serviços” (VARELLA *et al*, 2022, p. 40).

Se tiver um programa sério de compliance, a empresa buscará antecipar-se a sanções de autoridades públicas, reportando o problema e punindo preventivamente seu colaborador. (VARELLA *et al*, 2022, p. 44)

Assim, é possível dizer que antes da existência do instituto do acordo de leniência, não havia um mecanismo próprio de negociação que permitisse a colaboração de agentes recompensada pelo Poder Público. No entanto, a simples introdução do acordo no ordenamento jurídico não foi suficiente para incentivar as empresas a aderirem a ele. Na verdade, houve um esforço da Administração Pública para elevar o custo de cumprimento das sanções, o que fez com que várias empresas buscassem o acordo de leniência como solução para situações envolvendo casos de corrupção (VARELLA *et al*, 2022, p. 44-45).

#### 4) Conclusão

Apesar dos avanços proporcionados na segurança jurídica com o advento das legislações anticorrupção e suas novas ferramentas, falta saber se haverá estabilização do instrumento das leniências e do papel das instituições envolvidas. Isto, a partir da evolução constituída da prática observada dos desdobramentos da Operação Lava-Jato e suas repercussões nas frentes criminais e cíveis, especialmente pelo fortalecimento institucional do MPF. Os resultados destes acordos iniciais, apesar de controversos no âmbito político, tiveram repercussões positivas, como a maior recuperação de ativos já conseguida pelo Estado brasileiro (PIMENTA, 2020).

Será necessário, ademais, refletir como o sistema anticorrupção poderá contribuir ao penalizar atos ilícitos e compatibilizar a preservação de empregos, de expertise setorial e de manutenção de contratos imprescindíveis ao desenvolvimento da infraestrutura brasileira. Os instrumentos de consensualidade, na medida em que funcionam em concomitância com as redes de *accountability*, demonstram um caminho possível, de forma sustentada, eficaz e legítima, à investigação e punição de atos ilícitos.

Cumprir observar que o sucesso do acordo de leniência na prática se dará na adesão, sobretudo da empresa que cometeu um ato lesivo contra a Administração Pública, que, por sua vez, assinará um acordo de leniência somente se os benefícios dele forem maiores que seu custo. Assim, de acordo com Varella *et al* (2022), custo este que envolve basicamente o valor que ela terá que pagar a partir das sanções, dos prazos e condições desse pagamento, assim como dos efeitos destas sanções na responsabilização dos seus diretores, por exemplo.

Neste sentido, é importante destacar que o custo de cumprimento das sanções aumentou significativamente nos últimos anos no Brasil, o que favorece a celebração de acordos de leniência, como uma opção menos onerosa para as empresas. Entretanto, como analisado, a multiplicidade de agentes públicos em que são distribuídas as competências negociais, a partir de arranjos institucionais que criaram um mecanismo de incentivos, que gera indesejada instabilidade aos agentes negociantes (VARELLA *et al*, 2022, p. 54).

O desenho institucional se revela um desafio enquanto há uma tensão quanto à multiplicidade institucional entre atores que celebram e controlam acordos, e reacendem a ideia do “balcão único”, como uma forma de coordenação entre tais instituições. Pode-se dizer, por outro lado, que o aspecto positivo da competição entre atores poderia aumentar a obtenção de informações, ou a sua confiabilidade, possibilitando maior ressarcimento de danos ou aperfeiçoamento de condutas.

Múltiplos atores ainda possibilitam evitar a seletividade de informações ou de investigações de certos indivíduos, em benefício de outros. Do lado negativo, entretanto, a multiplicidade de atores também facilitou a interferência nas investigações entre eles. Como demonstrado, há um movimento de tentativa de composição entre tais atores, como forma de ampliar a cooperação e coordenação dos múltiplos agentes (PIMENTA, 2020).

Ao longo dos anos, tem-se verificado a possibilidade de cada ator se posicionar em relação a uma função de acordo com seu perfil institucional e expertise. Nesse cenário o MPF teria papel de investigação e obtenção de informação, a CGU e a AGU estariam mais propensas ao cálculo do dano e a verificação das obrigações de integridade, assim como o TCU avaliaria o ressarcimento do dano integralmente - o que nem sempre ocorre de forma totalmente delimitada.

Destaca-se ainda que o aperfeiçoamento dos componentes dos acordos de leniência se constituem como a obtenção de informações úteis às investigações, a reparação de danos causados e a implementação de programas de integridade nas empresas como recursos importantes para a rede de *accountability*, processos de monitoramento, investigação e sanção (PIMENTA, 2020).

Neste sentido, como o acordo de leniência se trata de um processo negocial, em que as competências envolvendo os respectivos agentes do setor público não estão bem definidas, criou-se uma indesejada incerteza no processo. A incerteza se dá na possibilidade de que algum um

desses agentes invalide a negociação travada pelo outro, ao aplicar uma sanção no âmbito de sua competência. Essa possibilidade é um elemento que implica extrema instabilidade, interferindo sobretudo a decisão dos agentes privados em integrarem as negociações (VARELLA *et al*, 2022, p. 55, ATHAYDE, 2019).

Por fim, no entendimento de Varella *et al* (2022, p. 55), embora a participação interseccionada dos atores pudesse assegurar maior credibilidade ao processo da leniência - em virtude da reputação da atuação fiscalizatória do Ministério Público e do Tribunal de Contas, e da atuação técnica dos órgãos do Executivo, como a Advocacia-Geral da União e a Controladoria-Geral da União por exemplo – a falta da delimitação do papel de cada um desses agentes, na prática, acaba impedindo um resultado mais efetivo e célere na consecução destes acordos. Nesse caso, segundo os autores, quanto “mais é menos”.

A análise da evolução institucional dos agentes e mecanismos de combate à corrupção têm sido um campo de pesquisa importante. A longo prazo, entretanto, os acordos de leniência são responsáveis por apenas uma pequena fração dos desafios para se controlar a corrupção no Brasil, que é sistêmica e persistente. Assim, faz-se necessário olhar para as múltiplas regulações das relações público-privadas e assim calibrá-las e monitorá-las, fazendo com que sirvam ao desenvolvimento do país de forma eficiente e legítima. Esforços estes que demandam a participação do sistema de Justiça, da política institucional, das empresas e sobretudo da sociedade civil.

## 5) Referências Bibliográficas

ALAN, José Alexandre da Silva Zachia. **Novos aspectos relacionados com a leniência e a corrupção**. Uma abordagem na perspectiva da teoria dos jogos. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 275, p. 189-222, maio/ago. 2019.

ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 75-98, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24041>> Acesso em: 15 de março de 2023.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ: Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça).

ATHAYDE, Amanda. **Manual dos acordos de leniência no Brasil Teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Tribunal de Contas da União. **Acordo de Cooperação Técnica [...] em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei no 12.846, de 2013**. Brasília, DF: República Federativa do Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/cgu-agu-e-pfdefinemp-procedimentos-para-troca-de-informacoes-sobre-acordos-de-leniencia-e-delacoespremiadas/act.pdf>> Acesso em 15 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-emepresas-privadas.pdf>>. Acesso em 18 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Glossário**. Disponível em: <<https://www.cntp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/7906-non-bis-in-idem>> Acesso em 5 de abril de 2023. Brasília, 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei de Improbidade Administrativa**. Lei nº 8.429/1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2 de jun. 1992.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm)> Acesso em 15 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Anticorrupção**. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em 15 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal**; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. **Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 25 de out. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. **Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. **Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015. **Altera a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. [Vigência encerrada]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm)>

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada. **Nota Técnica nº 2/2020 – 5ª CCR**. Brasília, DF: MPF, 2020. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NotaTecnicaAcordodeCooperacaoFinal.pdf/view>> Acesso em 15 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. **Acordo de leniência**. Brasília, DF: MPF, 2017. Disponível em: <[https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/acordo\\_leniencia\\_jf\\_final.pdf](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/acordo_leniencia_jf_final.pdf)> Acesso em 20 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. **Estudo Técnico nº 01/2017 - 5ª CCR**. Brasília: set. 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/comissao-leniencia-colaboracao-premiada/docs/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>> Acesso em 02 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. **Inquérito Civil nº 1.20.001.001111/2014-42**. Procurador da República Oficiante: Rodrigo da Costa Lines. Relatora: Mônica Nicida Garcia. Brasília, setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 2.278, de 15 de dezembro de 2016. **Define os procedimentos para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**, no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727, Repercussão Geral, Relator Min. CÉZAR PELUSO, Relator para Acórdão: Min. GILMAR MENDES, julgamento em 14/5/2015, publicação em 8/9/2015

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Mandado de Segurança nº 35.435/DF**. Aditamento ao voto. Manifestação conjunta nos MS 35.435, MS 36.173, MS 36.496 e MS 36.526. Impetrante: A. G. E. S. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Gilmar Mendes, [2021]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tcu-nao-declararinidoneidade-empresa.pdf>. Acesso em 20 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Mandado de Segurança nº 36.496/DF**. Voto conjunto MS 35.435, MS 36.173, MS 36.496 e MS 36.526. Relator: Min. Gilmar Mendes, 26 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756394245>.> Acesso em 20 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Tema de Repercussão Geral nº 1199. *Leading Case* ARE nº 843.989. Requerente: Rosmery T. Cordova. Requerido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.** Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Acórdão de 18 de agosto de 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 483/2017** – Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. Processo nº TC 016.991/2015-0. Sessão Ordinária. Data da Sessão: 22/3/2017.

CANETTI, Rafaela Coutinho *et al.* **Acordo de leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro.** 2018.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Guia: Programa de Leniência Antitruste do Cade. Brasília, DF: Cade, 2017. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/2020-06-02-guia-do-programade-leniencia-do-cade.pdf>.> Acesso em 15 de março de 2023.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A delação premiada entrou definitivamente no processo penal brasileiro.** Segunda Leitura. Revista Conjur. Publicado em 3 de abril de 2016. Acesso em 15 de março de 2023.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método.** Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 4.ed. Petrópolis, 2002.

MACEDO, Alexandre Cordeiro; SANT'ANA, Raquel Mazzuco. Balcão único para negociação de acordos de leniência no Brasil. SSRN, [s. l.], p. 1-36, 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3424277](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3424277). Acesso em 15 de março de 2023.

MARRARA, Thiago. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção: **pontos de estrangulamento da segurança jurídica.** Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 6, n. 2, p. 95-113, 2019.

MENDONÇA, Andrey Borges. **A colaboração premiada e a nova Lei do Crime Organizado. (Lei 12.850/2013).** Revista Custus Legis. Vol. 4. 2013.

MILLER, Nathan H. *Strategic leniency and cartel enforcement*. *American Economic Review*, v. 99, n° 3, P. 750 e ss, 2009.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Fighting hard core cartels, harm, effective sanctions and leniency programmes*. Paris: OCDE, 2002.

\_\_\_\_\_. *Resolving foreign bribery cases with non-trial resolutions: settlements and non-trial agreements by parties to the Anti-Bribery Convention*. OCDE, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/corruption/resolving-foreign-bribery-cases-with-non-trial-resolutions.htm>> Acesso em 04 de abril de 2023.

PIETROSKI, Rogério Burkot. A Inconstitucionalidade do artigo 4º, §§ 2º E 6º, da Lei 12.850/2013. In *Revista da Escola da Magistratura do Paraná*, 2016.

PIMENTA, Raquel de Mattos. **A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção**. São Paulo: *Blucher*, 2020. 220p.

PINHA, Lucas Campio. Qual a contribuição da Teoria dos Jogos para os programas de leniência? Uma análise aplicada ao contexto brasileiro. In: *Revista de defesa da concorrência*. Vol. 6. 2018.

\_\_\_\_\_. Reformas Anticorrupção e Arranjos Institucionais: **O Caso dos Acordos de Leniência**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Raquel de Mattos Pimenta; orientador Diogo Rosenthal Coutinho. - São Paulo, 2019. 255 f.

ROS, Luiz Guilherme. **Criando incentivos a partir da Teoria dos Jogos para celebração de Termos de Compromisso de Cessação por Pessoas Físicas**: Uma análise das Ações Penais da Lava Jato. 2020. 114 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Instituto de Direito Público - IDP. Brasília, 2020.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos jogos para celebração de acordos**: uma análise das ações penais da Lava Jato. Brasília: Editora WebAdvocacy, 2021.

RUFINO, Victor Santos. **Os Fundamentos da Delação**: Análise do Programa de Leniência do CADE à Luz da Teoria dos Jogos. 2016. Universidade de Brasília.

SANTOS, Kleber Bispo dos. **Acordo de Leniência na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção**. 2016. 225 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

SPAGNOLO, Giancarlo. *Leniency and Whistleblowers in Antitrust*. In BUCCIROSSI, Paolo. *Handbook of Antitrust Economics*. MIT Press. P.282 - 328, (2008).

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. *Foreign Corrupt Practices Act*. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>> Publicado em 03 de fevereiro de 2017. Acesso em 04 de abril de 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto*. Nova York, 2004.

VARELLA, Marcelo Dias *et al.* Quando menos é mais: **Arranjos institucionais e acordos de leniência anticorrupção no Brasil**. RIL Brasília a. 59 n. 233 p. 35-59 jan. /mar. 2022.

WHISH, R. *Competition Law*, 6th ed, Oxford, Oxford University Press, 2009.