



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Direito
Graduação em Direito

ANA VICTÓRIA LINHARES REZENDE

**ACORDO DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO: PILARES NECESSÁRIOS PARA UM
PROGRAMA DE LENIÊNCIA EFETIVO**

Orientador Prof. Dr. João Costa-Neto

BRASÍLIA
2023

ANA VICTÓRIA LINHARES REZENDE

**ACORDO DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO: PILARES NECESSÁRIOS PARA UM
PROGRAMA DE LENIÊNCIA EFETIVO**

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

BANCA EXAMINADORA:

Dr. João Costa-Neto
Orientador

Dr. Thiago Luís Santos Sombra
Examinador

Dra. Maria Pia dos Santos Lima Guerra
Examinadora

Brasília, 24 de julho de 2023.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter me dado a determinação para desbravar essas terras distantes de casa, tendo sido sempre o início, o meio e o fim dessa jornada. À minha mãe, Abigail, mulher dos meus olhos, por, apesar da distância, ter continuado sendo meu lar e por ter viabilizado, de todas as formas possíveis, que esse curso fosse concluído e que este trabalho fosse apresentado. Ao meu pai, Afrânio, por ter despertado a curiosidade sobre o conhecimento e sobre essa imensidão chamada direito, por todos os conselhos acadêmicos e de vida. Aos meus irmãos e melhores amigos, Marlene e Rodrigo, por terem me mostrado que a vida pode caminhar de formas tão diversas e belas, e que são exemplos de inovação e persistência. Aos meus queridos amigos, Pedro, Carlucio, Cássia e Marina, que caminharam comigo no curso de direito me emprestaram um ombro para chorar (e reclamar) sempre que necessário. Às minhas médicas amadas Marianna, Isabela, Izabela e Rosane, que cuidaram de mim fisicamente e emocionalmente.

Agradecimento especial aos que se foram durante o curso de direito, vocês continuarão sempre comigo: Vovó, Carlos, Polly, Titó, Chanel e Moonbin.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu orientador, Professor JCN, por acreditar na minha segunda chance.

RESUMO

Este estudo objetiva identificar os pilares de um programa de leniência efetivo, bem como se o programa de leniência previsto na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) apresenta pilares bem estabelecidos. Para tanto, será analisado, primeiramente, o programa de leniência antitruste do Departamento de Justiça dos Estados Unidos e as revisões feitas ao longo de sua vigência que buscaram aumentar sua atratividade e eficácia, apresentando brevemente seus fundamentos teóricos. A conclusão inicial aponta que os principais pilares de um programa de leniência efetivo são (i) risco/ameaça de sanções severas; (ii) probabilidade de detecção; e (iii) transparência e previsibilidade. Em seguida, será analisada implementação do programa de leniência antitruste no ordenamento jurídico brasileiro nos anos 2000, e a transplantação desse programa de leniência para a Lei Anticorrupção em 2013. Ao fim, será feito cotejo entre os pilares teóricos necessários para um programa de leniência efetivo, *versus* como se deu, até o momento, a inserção desses pilares enquanto alicerce do desenvolvimento dos acordos de leniência anticorrupção no Brasil, seja através de modificações legislativas e normativas, contexto político, ou experiência prática da celebração dos acordos. O trabalho então conclui sobre a necessidade de revisões aprofundadas do programa de leniência anticorrupção brasileiro.

Palavras-chave: Acordo de Leniência – Lei Anticorrupção – Pilares do Programa de Leniência

ABSTRACT

This study aims at identifying the cornerstones of an effective leniency program, and whether the leniency program provided for in the Brazilian Anti-Corruption Act (Law No. 12,846/2013) presents well-established cornerstones. Therefore, it makes a description of the United States DOJ Antitrust Division's leniency program, including the revisions made to the program that sought to increase its attractiveness and effectiveness, and its theoretical grounds. Firstly, it concludes that the main cornerstones of an effective leniency program are (1) risk/threat of severe sanctions; (2) probability of detection; and (3) transparency and predictability. Next, the study describes the implementation of an antitrust leniency program in the Brazilian legal system in the 2000s, and the inclusion of a leniency program provision for in the Anti-Corruption Act in 2013, presenting also the political and legislative background of the Anti-Corruption Act. Based on this description, the work (1) makes a comparison between the necessary cornerstones for an effective leniency program, *versus* how, so far, these cornerstones have been implemented in the Brazilian anti-corruption leniency program; and (2) indicates potential shortcomings. The comparison is made through the analysis of legislative and regulatory modifications, international and national political context, and anti-corruption leniency agreements entered by Brazilian authorities. The study then concludes on the need for further revisions to the Brazilian anti-corruption leniency program.

Keywords: Leniency Agreement – Anti-Corruption Act – Cornerstones of an effective Leniency Program

"The lesson there was simple: Life is too short and not to be wasted. If I died, I didn't want people remembering me for the stacks of legal briefs I'd written or the corporate trademarks I'd helped defend. I felt certain that I had something more to offer to the world. It was time to make a move."

(Michelle Obama)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS DO PROGRAMA DE LENIÊNCIA ..	10
1.1 Introdução	10
1.2 O surgimento do Programa de Leniência Antitruste dos Estados Unidos em 1978.....	11
1.3 A reforma do programa antitruste dos Estados Unidos em 1993 e os pilares estabelecidos para um programa de leniência efetivo.....	16
1.4 A transposição do programa de leniência antitruste para o ordenamento jurídico brasileiro, o pioneirismo do Cade	20
2 O PROGRAMA DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO	24
2.1 Contexto internacional que influenciou a promulgação da Lei Anticorrupção	24
2.2 Contexto nacional que influenciou a promulgação da Lei Anticorrupção	28
2.3 O microssistema normativo anticorrupção	29
2.4 A configuração atual do Programa de Leniência Anticorrupção no Brasil.....	31
2.4.1 <i>Competência para a celebração dos acordos de leniência</i>	31
2.4.2 <i>Os requisitos e benefícios da celebração do acordo de leniência anticorrupção</i>	32
2.4.3 <i>Sobre a multa aplicável e necessidade de ressarcimento do dano</i>	33
2.4.4 <i>Possíveis efeitos dos acordos de leniência</i>	33
2.4.5 <i>Sobre a proposta de acordo não celebrado</i>	34
2.4.6 <i>Pós acordo: possíveis reflexos na esfera judicial</i>	34
3 PILARES DE UM PROGRAMA DE LENIÊNCIA EFETIVO E A PRÁTICA BRASILEIRA.....	36
3.1 Risco/ameaça de severas punições	36
3.2 Probabilidade de detecção	38
3.3 Transparência e previsibilidade	39
4 CONCLUSÃO.....	42
REFERÊNCIAS	43

INTRODUÇÃO

Apesar da recente repercussão midiática dada aos acordos previstos na Lei Anticorrupção firmados pelo Ministério Público Federal (MPF), Controladoria Geral da União (CGU) e Advocacia Geral da União (AGU) em casos relacionados à Operação Lava Jato, o instituto do acordo de leniência foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro nos anos 2000 para a apuração de danos à ordem econômica – especificamente os cartéis – pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) (ATHAYDE, 2018, p. 240).

Atualmente, além dos acordos de leniência nas searas anticorrupção e antitruste, existe também previsão normativa para a celebração de acordos de leniência no sistema financeiro nacional pelo Banco Central (BACEN) e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O presente estudo se debruçará, primordialmente, sobre os acordos de leniência previstos na Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção e Lei nº 12.846/2013).

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), atualmente mais de 60 jurisdições contam com programas de leniência antitruste e, apesar das especificidades jurídicas, políticas e sociais que culminam em necessárias adequações para cada país, esses programas possuem as seguintes características em comum: (i) uma política *first through the door*, significando que a imunidade total só é concedida ao primeiro membro do cartel que reportar seu envolvimento; (ii) possibilidade de tratamento leniente (menos do que imunidade total) para o segundo requerente e subsequentes; (iii) um sistema de *markers* que permite aos aplicantes garantirem o primeiro lugar na fila; (iv) a exigência de divulgação completa e verdadeira de informações e evidências relevantes pelo requerente; (v) a exigência de que o solicitante coopere plena e continuamente (OCDE, 2018, p. 4).

A partir da experiência positiva desses programas de leniência antitruste em diversas jurisdições, estudos teóricos foram feitos a fim de apontar e atualizar o entendimento doutrinário sobre quais seriam os fundamentos de um programa de leniência efetivo, suas justificativas e o que diferencia um programa de sucesso de um programa frágil a partir da análise da experiência prática desses programas.

A lógica/racionalidade por trás dos programas de leniência é melhorar a capacidade do Estado de detectar e punir as infrações, concedendo benefícios às empresas e pessoas físicas que forneçam informações e evidências que levem ao julgamento da infração às pessoas

envolvidas. O Estado abre mão de sua prerrogativa de punir integralmente uma empresa e os funcionários envolvidos, na tentativa de garantir a punição de todas as outras empresas e pessoas físicas envolvidas na conduta imprópria (OCDE, 2022, p. 4).

Para as colaboradoras, as maiores vantagens da leniência dizem respeito à redução de penalidades e multas (sob a condição de cumprimento das obrigações assumidas no acordo). As autoridades públicas, por sua vez, ficam munidas de informações e documentos capazes de auxiliar a persecução dos demais envolvidos e promover justiça e reparação de danos (ATHAYDE, 2018, p. 30).

Ainda, a celebração de acordos de leniência propicia a economia de recursos públicos que, outrora, seriam despendidos nas investigações. Os acordos de leniência garantem também uma maior agilidade na reparação do dano, imposição de penalidades, multas e persecução de demais envolvidos, uma vez que as investigações demandariam um tempo maior para serem concluídas e, na maioria das vezes, não conseguiriam o mesmo nível de detalhes e documentos sensíveis que foram fornecidos pelas colaboradoras (ATHAYDE, 2018, p. 297).

Além dos benefícios para as partes – autoridade pública e colaboradores –, a principal beneficiária da celebração de acordos de leniência é, e sempre deve ser, a sociedade. O benefício à sociedade se dá através do fortalecimento dos mecanismos para o enfrentamento à corrupção no Brasil, o fortalecimento da percepção de justiça através da identificação de agentes, punição e reparação de danos causados à sociedade e o fortalecimento da conscientização social quanto à necessidade de condutas éticas e íntegras na condução das atividades empresariais (SIMÃO; VIANA, 2017, p. 121).

Neste ano de 2023, mais precisamente em 2 de agosto, a Lei nº 12.846/2013 completará 10 anos desde sua publicação e, em 29 de janeiro de 2024, completará 10 anos de sua entrada em vigor. Ainda temos pela frente um semestre de negociações de acordos de leniência pelas autoridades públicas e possíveis mudanças no microssistema normativo anticorrupção até os 10 anos da vigência da Lei nº 12.846/2013. Trata-se de um diploma muito recente na legislação brasileira, ainda em fase de experimentação.

Contudo, a proximidade de referidas datas não deixa de provocar reflexões: como se deu, até o momento, a aplicação da referida lei e, mais especificamente, a evolução do programa de leniência anticorrupção? Seria possível delinear - ainda que de forma primária como esperado de uma monografia de graduação em direito - os caminhos de leniência percorridos por autoridades públicas e colaboradoras, suas dificuldades e percalços nos últimos anos? O

intuito principal do programa (enfrentar a corrupção) tem sido alcançado na prática? A quais conclusões chegaríamos através dessa análise? Existem correções de percurso a serem feitas para os próximos dez anos? Entendo que sim, o tema é relevante e vale a discussão.

A fim de identificar se o intuito principal do programa (enfrentar a corrupção) tem sido alcançado na prática, serão identificados, através de revisão bibliográfica, os principais pilares dos programas de leniência. Dentre esses pilares e de acordo com os autores analisados, três se apresentam como principais pontos de estrangulamento do programa de leniência anticorrupção brasileiro: (i) risco/ameaça de severas punições; (ii) probabilidade de detecção; e (iii) transparência e previsibilidade. Assim, a pergunta a ser trabalhada é: esses pilares foram bem estabelecidos nos últimos anos, ou, assim como na experiência norte-americana de acordos de leniência em tema antitruste, seria necessário repensar, ajustar e/ou modificar o programa de leniência anticorrupção brasileiro?

No Capítulo 1 serão descritos os fundamentos teóricos que justificam a formação dos programas de leniência, incluindo a racionalidade do instituto, seus principais objetivos e os pilares teóricos necessários para a elaboração e aplicação de um programa de leniência efetivo de acordo com a doutrina.

Após, no Capítulo 2 serão apresentados os fundamentos normativos do programa de leniência anticorrupção brasileiro, ou seja, as leis, decretos e demais regulamentações e normas integrantes do microssistema anticorrupção que instituem e regulamentam o programa, bem como orientam a atuação dos entes públicos envolvidos na negociação dos acordos. Nessa oportunidade, serão apresentados (1) os requisitos para a celebração de acordos de leniência anticorrupção no Brasil; (2) os benefícios para as colaboradoras, conforme as provisões do microssistema anticorrupção brasileiro.

No Capítulo 3 será feito cotejo entre os pilares teóricos necessários para um programa de leniência efetivo, *versus* como se deu, até o momento, a inserção desses pilares enquanto alicerce do desenvolvimento dos acordos de leniência no Brasil, seja através de modificações normativas, decisões e contexto político, ou experiência prática da celebração dos acordos na seara anticorrupção. O cotejo tem por finalidade observar se é possível concluir (1) se esses pilares foram bem estabelecidos no programa de leniência anticorrupção até o momento; ou (2) se ainda são necessários ajustes tendo em mente a necessária funcionalidade e efetividade do programa de leniência.

Através dessa análise, será possível apontar as conclusões do estudo no Capítulo 4, e indicar os principais pontos positivos e negativos da experiência brasileira na conformação de um programa de leniência efetivo em tema anticorrupção, bem como concluir sobre como o programa de leniência brasileiro tem se desenvolvido, seus percalços e sucessos.

1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS DO PROGRAMA DE LENIÊNCIA

1.1 Introdução

Soluções consensuais para a resolução de conflitos que envolvem o oferecimento de informações e/ou assunção de culpa em troca de punições menos severas por parte do Estado não são novidade. Esses mecanismos têm sido instituídos e desenvolvidos em diversas jurisdições, sendo aplicados nas mais distintas searas há anos. Os programas de leniência, contudo, se diferem das demais soluções consensuais de conflitos principalmente por seu refinamento teórico e normativo, bem como sua especificidade na elaboração e aplicação (SPAGNOLO, 2006, p. 262).

O primeiro programa de leniência foi elaborado na seara antitruste como mecanismo de combate a cartéis (CADE, 2016, p. 14).¹ Cartéis são considerados crimes altamente complexos e de crescente sofisticação. Enquanto crimes de colarinho branco, são perpetrados por pessoas geralmente capacitadas e especializadas na análise de mercado, muitas vezes consideradas pela sociedade como "respeitáveis" e de "alto status social", aumentando assim o grau de dificuldade na atividade estatal de prevenção, detecção, investigação e punição desses crimes (BRAITHWAITE, 1985, p. 3).

De acordo com Spagnolo, cartéis (bem como outros tipos de condutas ilícitas coordenadas que se protraem no tempo) apresentam características específicas que necessitam ser bem endereçadas: (i) cooperação entre os agentes, principalmente tendo em vista possíveis comportamentos oportunistas que ameaçam a estabilidade do cartel; (ii) relações contínuas que se prolongam no tempo, em oposição a atos criminosos isolados e de ocorrência única, incluindo complexidades intrínsecas a essas relações (como a reputação no mercado, a habilidade de coerção dos demais membros para que continuem na prática, o contínuo monitoramento dos demais membros); (iii) em decorrência do relacionamento estabelecido com o tempo, ao atuarem juntos os membros do cartel acabam estabelecendo relação de confiança entre si, o que implica na suposição de que todos cumprirão sua parte no acerto ilícito, bem como não vão delatar os demais membros às autoridades (SPAGNOLO, 2006, p. 261).

¹ De acordo com a Cartilha do Cade (2016, p. 14), "Cartel é qualquer acordo ou prática concertada entre concorrentes para fixar preços, dividir mercados, estabelecer quotas ou restringir produção, adotar posturas pré-combinadas em licitação pública, ou que tenha por objeto qualquer variável concorrencialmente sensível. Os cartéis, por implicarem aumentos de preços e restrição de oferta e nenhum benefício econômico compensatório, causam graves prejuízos aos consumidores tornando bens e serviços completamente inacessíveis a alguns e desnecessariamente caros para outros."

Esses três critérios são essenciais para o funcionamento dos cartéis, sendo que o objetivo principal da atuação estatal deve ser justamente romper com ao menos um dos critérios e facilitar a detecção do cartel:

When crime is committed by a single agent, this will be very careful about being alone and unobserved, so that nobody can betray him but his own mistakes. With cartels and organized crime, instead, each wrongdoer must coordinate with and monitor the others, and automatically acquires information on the others' wrongdoing that can potentially be induced to reveal. How to extract this freely available information is the main issue in the optimal design of leniency programs and whistleblower schemes.

These three peculiar features imply complex dynamic incentive structures for the agents involved that are crucial to the optimal design of law enforcement policies. In particular, the fact that cartels are only feasible if participants are able to deter unilateral defections (...). This condition, necessary for any cartel or illegal agreement because of the impossibility to use explicit contracts, is called "incentive compatibility" or "self-enforcing" constraint, in contrast to the "participation" constraint simply requiring that expected additional profits from entering a cartel net of expected antitrust consequences be positive.

Both participation and incentive constraints must necessarily be satisfied for a cartel to be viable so that if at least one of the two is violated, the cartel is deterred. It turns out that it is much easier for law enforcers to ensure that the incentive constraint is violated than the participation one, in particular by using leniency and whistleblower programs (SPAGNOLO, 2006, p. 261).

Assim, os programas de leniência foram desenvolvidos enquanto instrumentos que propiciam maior eficiência à atuação do Estado no combate a crimes complexos e de difícil detecção. O primeiro programa de leniência foi elaborado em 1978 pela divisão antitruste do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ). Nos últimos 45 anos, esse programa foi revisto e ajustado para aumentar sua eficiência. Tendo em vista o ineditismo e maior experiência do programa de leniência antitruste norte-americano, o próximo tópico se destina a analisar brevemente como se deu o seu desenvolvimento, e explorar possíveis aprendizados para a evolução do programa de leniência anticorrupção brasileiro.

1.2 O surgimento do Programa de Leniência Antitruste dos Estados Unidos em 1978

Antes de adentrar no tema, é necessário esclarecer que o sistema jurídico norte-americano é de *common law*, diferentemente do Brasil, que adotou a *civil law*. Assim, esse sistema "desde as suas origens privilegiou a lógica pragmatista, com ampla utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito do Direito Público" (RIBEIRO, 2020, p. 27). Negociações e acordos fazem parte da realidade jurídica norte-americana, sendo que o aparato jurídico dos Estados Unidos conta com diferentes mecanismos de auto delação em troca de benefícios, bem como mecanismos de proteção e incentivos monetários aos *whistle-blowers*, (funcionários que optam por relatar condutas ilícitas cometidas no âmbito corporativo para

instâncias superiores dentro da organização corporativa ou diretamente para o governo) (DOJ, 2006, p.1).

No sistema criminal norte-americano, por exemplo, grande parte dos casos são resolvidos através de *plea bargains*, de forma que, durante o curso processual, o acusado pode negociar com a autoridade a fim de assumir a culpa pelos crimes imputados em troca de penalidades mais brandas. Um dos principais benefícios para o Estado seria (i) a economia processual (já que a duração do processo é reduzida e, conseqüentemente, seus custos também são reduzidos); (ii) a diminuição na impunidade (DOJ, 2006, p. 2).²

Para Spagnolo, o programa de leniência é inédito pois, diferentemente do *plea bargain*, ele possui as seguintes características: (i) *ex ante*, pois é direcionado a encorajar colaboradores que ainda não foram identificados/detectados pelo Estado, atribuindo à leniência escopo de atuação anterior aos estágios de detecção e instauração do processo administrativo/judicial; (ii) geral, pois é aplicável a qualquer um que se enquadre em determinada situação previamente codificada, ou que considere se comportar de determinada maneira contra a lei; (iii) público, por ser um instrumento codificado, automático, previsível e publicamente divulgado (SPAGNOLO, 2006, p. 263).

De acordo com o DOJ³, o primeiro programa de leniência em matéria antitruste foi implementado em outubro de 1978, tendo sido atualizado em agosto de 1993. Em sua primeira versão, que durou 14 anos e meio, o programa recebeu apenas 17 proposições de empresas que queriam celebrar acordos de leniência, das quais apenas 10 foram beneficiadas com o acordo (SPRATLING, 1995, p. 22). Neste período, o programa não foi capaz de detectar nenhum cartel internacional ou cartel doméstico de maiores dimensões (BELL; MILLAY, 2019, p. 15).

A fim de aumentar a atratividade e eficiência do programa, Hammond aponta que a Divisão Antitruste do DOJ passou quase duas décadas construindo e implementando uma estratégia mais funcional de *sticks and carrots*, a fim de oferecer benefícios para divulgação

² É válido notar que, por outro lado, estudos mais recentes apontam uma ineficiência central do *plea bargain*: em diversos casos em que houve assunção de culpa, anos depois foi descoberto que o acusado era inocente (através de exames de DNA, por exemplo).

³ Para a discussão completa quanto às modificações realizadas no programa de leniência corporativa do DOJ, ver: Frequently Asked Questions About the Antitrust Division's Leniency Program and Model Leniency Letters, (17.1.2017), Ainda, em documento de 1995 são mencionados os discursos que teriam tratado do programa de leniência pela primeira vez em 1978: "The Antitrust Division's original Corporate Leniency Policy was first announced in October 1978. See "The Disclosure of Antitrust Violations and Prosecutorial Discretion," remarks by John H. Shenefield, then Assistant Attorney General, Antitrust Division, before the 17th Annual Corporate Council Institute (October 4, 1978); "Trends in Criminal Antitrust Enforcement," remarks by Richard J. Favretto, then Deputy Director of Operations, Antitrust Division, before the 12th Annual Antitrust Institute of the Ohio State Bar Association (October 27, 1978)" (8.9.1995).

voluntária de informações e cooperação, consubstanciada no programa de leniência corporativa de 1993 (HAMMOND, 2010, p. 2).

As principais modificações implementadas pelo DOJ em 1993 incluem: (i) leniência automática para corporações que se qualifiquem para celebrar o acordo, desde que inexistam investigação prévia em curso sobre o mesmo tema (no modelo anterior, a leniência era garantida apenas para a colaboradora que se apresentasse antes de uma investigação ter sido iniciada pelo DOJ); (ii) a leniência continuaria disponível depois que o DOJ tenha instaurado investigação sobre o tema, mas apenas caso a colaboradora (a) seja a primeira a se qualificar e (b) apresente informações novas e relevantes; (iii) se uma empresa se qualificar para a leniência automática, todos os diretores, executivos e funcionários que se apresentarem junto com a empresa, admitirem seu envolvimento na atividade e concordarem em cooperar serão incluídos na leniência. Em 1994, o programa também passou a oferecer leniências individuais para indivíduos que decidissem cooperar com o DOJ fora de uma "leniência corporativa" (SPRATLING, 1995, p. 21-24).

Em análise do programa de leniência antitruste dos EUA, Spagnolo (2006, p. 264) considera que os principais objetivos de um programa de leniência seriam (i) a promoção de dissuasão de eventual de comportamento ilícito por parte da sociedade em geral, atuando como mecanismo de prevenção a ilícitos; (ii) promover a detecção de ilícitos já cometidos, mas ainda não identificados pelo Estado; (iii) facilitar a investigação e persecução, por parte do Estado, em casos que o ilícito já foi identificado, mas são indicados fatos novos e ofertadas evidências que auxiliam a atividade estatal.

De 1993 a 2015, a Divisão Antitruste do DOJ observou um aumento significativo no número de acordos de leniência celebrados, bem como nos valores referentes ao recolhimento de multas, indicando que o programa de leniência era efetivo (BELL; MILLAY, 2019, p. 17). e sendo considerado como o principal instrumento do DOJ no combate a cartéis (DOJ, 2022, p. 1). Contudo, em 2021, a OCDE apontou que de 2015 a 2019 houve grande diminuição no número de proposições para celebração de acordos de leniência antitruste nas jurisdições analisadas (OECD, 2021, p. 24).⁴

⁴ Essa tendência já havia sido apontada inclusive por ex-oficial do DOJ, que indicou em 2018 queda na celebração de leniências do tipo A (15.7.2018), ou seja, em leniências celebradas sem que exista investigação prévia já instaurada pelo DOJ, indicando possível queda na detecção de cartéis através do programa de leniência antitruste dos EUA, conforme McConnell (2018). Ainda de acordo com relatório da OCDE (2022, p. 6), "The 2022 OECD Competition Trends Report indicates a tendency of decline in the number of leniency applications: while there were 577 leniency applications worldwide in 2015, there were less than half of it (210) in 2020. The decreasing

Para Bell e Millay (2019, p. 18), uma das possíveis justificativas para a queda na arrecadação de valores referentes às multas, pelo DOJ, envolveria uma série de mudanças ao programa de leniência que foram anunciadas pelo DOJ entre 2014 e 2017.⁵ Essas mudanças teriam alterado o equilíbrio entre sanções e benefícios, tornando o programa menos atrativo:

Cumulative Effect of Policy Shifts in the Leniency Program
In summary, since 2014 the Division has issued a series of statements that have done the following: (1) repeatedly warned leniency applicants that they face a risk of criminal exposure even if they receive amnesty; (2) emphasized the Division's high expectations for cooperation and warned that the opportunity for leniency could be rescinded if an applicant fails to meet those expectations; (3) indicated that current employees of Type B leniency applicants might be prosecuted; (4) established that former employees are now presumptively excluded from grants of corporate leniency; and (5) suggested that a company seeking leniency may need to fire or demote certain employees in order to prove to the Division that the company is committed to antitrust compliance (BELL; MILLAY, 2019, p. 22).

Em abril de 2022, o DOJ (2022, p. 1) publicou novas alterações ao programa de leniência, incluindo (i) exigência de que a colaboradora informe prontamente ao DOJ sobre a descoberta de conduta ilícita e tome medidas corretivas para evitar a reincidência, excluindo empresas que aplicarem para a negociação de acordo após o DOJ ter iniciado investigação, sendo que já tinham ciência do fato ilícito (limitação do escopo temporal para a colaboração com a inclusão de *promptly self-report*); (ii) apresentar planos concretos para a restituição dos valores como requisito para obtenção da carta de leniência; (iii) possível exigência de demissão de funcionários que não cooperarem; (iv) existência de programa de *compliance* à época dos fatos, bem como eventuais melhorias de acordo com os critérios estabelecidos pelo DOJ; (v) inclusão de novos representantes autorizados da colaboradora, incluindo o CCO (*Chief Compliance Officer*); (vi) menção à proteção a *whistle-blowers*, inseridos na corrida pela delação, incluindo os que não participaram, mas possuem ciência do fato ilícito (MORGAN LEWIS, 2022, p. 1).

slope was similar in the Americas, where leniency applications varied from 53 in 2015 to around 18 in 2020, despite an increase in the number of jurisdictions with leniency programs worldwide and in Latin America."

⁵ Os autores também indicam, para fins argumentativos, outras possíveis justificativas (i) mudança no nível e tipo das atividades cartelistas com o tempo, incluindo a possibilidade de redução no número de cartéis tendo em vista o sucesso do programa de leniência (porém, para os autores, se fosse esse o caso, a queda nos valores recebidos a título de multa entre 2015 e 2019 deveria ter sido menos abrupta); (ii) aumento na sofisticação dos cartéis, levando a uma diminuição na identificação de novos cartéis pelo DOJ, e conseqüentemente diminuição na arrecadação de multas; (iii) desincentivo à colaboração, tendo em vista a miríade de sanções que as colaboradoras teriam de enfrentar e que não seriam cobertas pelo acordo de leniência antitruste (incluindo serem objeto de ação civil em outras jurisdições); (iv) colaboradores seriam desincentivados ao terem de enfrentar a complexidade da negociação de acordos de leniência envolvendo diversas jurisdições.

Apesar das especulações negativas sobre as modificações, indicando possível diminuição da atratividade do programa⁶, seus reais efeitos serão observados apenas com o decorrer do tempo. De toda forma, é importante ressaltar que a experiência norte-americana com o programa de leniência antitruste é considerada como parâmetro positivo internacional e teve forte influência para a implementação de programas de leniência antitruste em demais jurisdições (HAMMOND, 2010, p. 3).

Assim, entende-se que a análise do desenvolvimento do programa de leniência norte-americano e seus pilares, ainda que em seara antitruste, apresenta pontos de relevante aprendizado para a experiência brasileira anticorrupção. Considera-se que o programa de leniência antitruste dos Estados Unidos (i) foi o pioneiro no âmbito de combate a cartéis; e (ii) de acordo com a doutrina, quando comparado com programas similares de outras jurisdições, o programa norte-americano é tido como o programa com maior perícia nessa seara (LUZ; SPAGNOLO, 2017, p. 764). A partir dessas considerações, será apresentado no tópico subsequente que (i) o programa de leniência antitruste brasileiro se espelhou na experiência norte-americana para sua implementação; (ii) o programa de leniência anticorrupção brasileiro foi implementado a partir da experiência positiva na seara antitruste brasileira.

Ainda, a partir desta breve análise, é possível observar que a formulação de um programa de leniência eficaz é constante, ou seja, não se extingue com a sua elaboração inicial. Em verdade, a existência de um programa eficaz pressupõe a realização de testes e ajustes, sendo necessário observar a prática, analisar quais são os erros na modelagem, incluir na análise desenvolvimentos jurídicos, políticos e sociais que se dão com o decorrer do tempo, para então realizar modificações e ajustes ao programa. Importante ressaltar que esses ajustes, contudo, devem sempre prezar por respeitar os pilares de um programa de leniência efetivo e manter o equilíbrio entre requisitos e benefícios às colaboradoras para fomentar sua atratividade.

Conforme será analisado em tópico específico, essa observação é relevante pois esclarece que a experiência brasileira no programa de leniência anticorrupção, em certa medida, está caminhando dentro da normalidade e do esperado. Formulou-se um programa inicial em 2013, a prática demonstrou suas incongruências e pontos de estrangulamento, ensejando e

⁶ Day (2022), Lewis (2022), Woods (2022), Foley&Lardner (2022) e Sonsini (2022) se referiram a uma pesquisa realizada em 26.2.2023, na qual foram identificadas diversas publicações de escritórios de advocacia norte americanos que atuam na área e, em sua maioria, eles indicam que as modificações aumentam a complexidade e dificuldade para qualificação de quem tem interesse em aplicar para a leniência e podem desencorajar possíveis colaboradoras.

formulação de ajustes e modificações de forma contínua. Ou seja, segue-se a mesma lógica de "testes e ajustes" observada os demais programas de leniência.

1.3 A reforma do programa antitruste dos Estados Unidos em 1993 e os pilares estabelecidos para um programa de leniência efetivo

Conforme apresentado, a Divisão Antitruste do DOJ anunciou a criação de uma política de leniência em 1978. Essa política teve de ser revista a fim de aumentar sua eficácia. A primeira revisão, feita em 1993, visou endereçar questões relacionadas à ausência de previsibilidade dos benefícios a serem obtidos com a colaboração, quais documentos deveriam ser entregues para as autoridades a fim de garantir a leniência, bem como ajustar requisitos que excluía diversas empresas de uma possível leniência. Essas incertezas na política original limitavam o alcance do programa de leniência antitruste de 1978. Em 1987 o Sherman Act foi alterado e as possíveis multas foram aumentadas. De 1987 a 1993 outras sete empresas firmaram acordos de leniência antitruste (FRASER, 2012, p. 1015).

Após identificarem que o programa de leniência não era atrativo o suficiente para estimular as empresas a buscarem a colaboração, o DOJ optou por reformular o seu programa. Isto porque a simples criação de um programa de leniência não garante sua eficácia. A comunidade empresarial, consultores, advogados e a sociedade devem confiar que o programa de leniência é eficaz, ou então não haverá a chamada "corrida pela leniência" a fim de obter as vantagens do acordo (HAMMOND, 2010, p. 3).

Foram realizadas análises econômicas e teóricas e, por fim, em 1993 foram publicadas novas orientações para a celebração de acordos de leniência. Logo nos primeiros oito meses após as modificações implementadas ao programa, nove empresas buscaram celebrar acordos de leniência, indicando que as revisões de fato aumentaram a atratividade do programa de leniência antitruste (FRASER, 2012, p. 1016).

Três principais modificações foram feitas ao programa: (1) a leniência passou a ser automática para empresas habilitadas se não houver investigação pré-existente; (2) a leniência ainda pode estar disponível mesmo se as negociações começarem depois que a investigação estiver em andamento; (3) todos os executivos, diretores e funcionários que se apresentam à empresa e cooperam estão protegidos contra processos criminais (HAMMOND, 2010, p. 2).

As novas orientações previam que um programa de leniência efetivo deveria conter três pilares básicos fundamentais para que um programa de leniência seja robusto e presente

as características principais de atratividade, previsibilidade e transparência: (i) inicialmente, o conjunto de leis que trata do tema deve conter sanções severas para os que participem da atividade ilícita e optem por não colaborar com as autoridades; (ii) em segundo lugar, a pessoa jurídica tem de ser capaz de antever um alto risco de detecção da prática ilícita por parte das autoridades caso opte por não colaborar; (iii) por fim, o programa deve ser transparente e previsível. Esses pilares são considerados pré-requisitos para que uma jurisdição possa implementar um programa de leniência, ou seja, devem observados e ser colocados em prática antes da criação do programa (HAMMOND, 2009, p. 3).

Durante o processo de revisão bibliográfica que embasa o presente trabalho, a maioria dos documentos oficiais do DOJ identificados foram elaborados pelo então Procurador Scott Hammond, que chefiou a Divisão Antitruste do DOJ e que é considerado como "um dos arquitetos" do programa de leniência antitruste dos Estados Unidos⁷. Tendo em vista sua relevância para o tema, a análise dos pilares para um programa de leniência efetivo apresentada nos próximos parágrafos será baseada nos documentos e palestras proferidas por Hammond enquanto Procurador da Divisão Antitruste do DOJ (2023,s.l.), principalmente no artigo *Cornerstones of an Effective Leniency Program*, de 2009.

O risco/ameaça de severas punições implica a existência de ameaça concreta de que, caso a empresa opte por praticar atos corruptos, as consequências serão graves e as punições serão aplicadas de fato. Para tanto, a legislação deve conter previsão de punições severas, bem como essas punições devem ser aplicadas/executadas na prática. É necessário que a sociedade tenha acesso a tais dados e que seja de conhecimento geral que a legislação prevê punições severas e que as autoridades públicas de fato aplicam essas punições.

Esse fator irá desestimular comportamentos ilícitos (efeito de desestímulo anterior ao cometimento do ato ilícito), bem como aumentar a atratividade do programa de leniência (efeito posterior ao cometimento do ato ilícito). Desta forma, quem cometeu atos ilícitos terá maior probabilidade de optar por colaborar com as autoridades a fim de evitar as punições severas e usufruir dos benefícios de uma atuação mais leniente por parte do Estado.

⁷ De acordo com a GCR (2023, p. 1), " Mr Hammond served as a US Department of Justice prosecutor for 25 years, including eight years as the Antitrust Division's Deputy Assistant Attorney General for Criminal Enforcement – the highest ranking career lawyer in the Antitrust Division. In that capacity, he oversaw all of the Department of Justice's domestic and international criminal antitrust investigations and litigation nationwide and was the principal point of contact for cartel matters with senior competition officials abroad. He also supervised the Antitrust Division's Corporate Leniency Program and was one of the architects of the Program."

Para Hammond, determinar o que constitui uma sanção severa o suficiente não é fácil e depende da relação entre risco *versus* recompensa, de forma que os riscos percebidos pelo agente ao cometer o ato ilícito devem superar as recompensas potenciais deste mesmo ato. O autor também considera que as sanções penais fornecem o maior incentivo à cooperação. Os indivíduos teriam mais a perder num sopesamento entre perder sua liberdade em decorrência de punição criminal *vis à vis* as sanções aplicáveis às pessoas jurídicas. Portanto, evitar sentenças criminais condenatórias seria um maior incentivo para que os dirigentes das empresas corruptas e os agentes políticos optem pela colaboração com as autoridades.

De acordo com a experiência norte-americana, a ameaça de exposição individual modificará o chamado "equilíbrio das margens", de modo que algumas empresas relatarão violações que, de outra forma, não teriam relatado se estivessem apenas enfrentando penalidades financeiras.

Seria possível inclusive implementar um programa de leniência eficaz em uma jurisdição em que corrupção não é um ilícito penal e não existem outras medidas para responsabilização individual, desde que as multas estabelecidas sejam suficientemente altas e capazes de reprimir o cometimento do ato ilícito. Nesse caso, essas multas também devem ser mais altas para que não sejam vistas simplesmente como um imposto ou um custo de fazer negócios. Caso contrário, o programa não seria tão eficaz em induzir pedidos de leniência.

A probabilidade de detecção, segundo pilar fundamental, é necessária pois envolve a capacidade de o governo identificar o ilícito através de investigações, e, assim, demonstrar ao infrator que a colaboração é uma opção que facilita o trabalho governamental, mas não é o único meio pelo qual um ilícito pode ser descoberto. É necessário que o governo tenha instrumentos, agentes capacitados e mecanismos de inteligência necessários para descobrir o ilícito sem que haja colaboração por parte dos infratores. Num cenário de baixa probabilidade de detecção, a análise de risco feita pelo infrator para decidir se vale a pena ou não cometer o ilícito e, após cometido, se vale a pena ou não colaborar com as autoridades e se expor, indicaria baixo risco de sofrer quaisquer consequências/ punições por conta do ilícito. Esse baixo risco faria valer a pena o cometimento do ilícito, ainda que as leis em vigor sejam severas (já que, na percepção do infrator, essas leis não chegariam a serem aplicadas).

Assim, é necessário que a sociedade tenha conhecimento de que a probabilidade de detecção do ilícito por parte do governo é alta, de modo que o infrator, ao analisar a tomada de decisão, inclua em seu cálculo que há uma grande probabilidade de detecção do ilícito mesmo que opte por não colaborar. Essa modificação na percepção social é fundamental, pois, para um

infrator, caso não haja probabilidade de detecção, seria melhor permanecer calado e não cooperar com as autoridades. O dilema deixa de ser "se" o ilícito será descoberto e passa a ser de "quando" o ilícito será descoberto. A colaboração torna-se apenas um acelerador do processo, e não a única fonte de informações para as autoridades.

Hammond também indica que a existência de um "Programa de Leniência Individual" (como temos no Brasil a colaboração premiada em âmbito penal) influencia no aumento da percepção do risco das práticas ilícitas serem detectadas. Num cenário em que uma empresa detecta uma infração e seus funcionários estão sujeitos a penas que envolvem encarceramento (em pelo menos uma das jurisdições onde a infração foi cometida), a empresa não está apenas em uma corrida com seus concorrentes, mas também com seus funcionários culpados, uma vez que eles têm mais a perder (o dilema da liberdade individual *versus* penalidades para as empresas). Isso porque a tendência é que o indivíduo perceba um possível encarceramento como punição pior do que obrigações pecuniárias. O valor real de um "Programa de Leniência Individual" não está no número de colaborações individuais recebidas, mas sim no número de colaborações de empresas que ele gera. Funciona porque atua como um *watchdog* para garantir que as próprias empresas denunciem a conduta.

Esses mecanismos criam uma corrida entre a empresa e seu funcionário. Enquanto um dos executivos/funcionários estiver sob risco de exposição individual, a empresa corre grande risco. No programa de leniência antitruste norte-americano, caso a empresa relate a conduta de acordo com a Política de Leniência Corporativa, a empresa e todos os seus executivos cooperantes evitarão processos criminais. No entanto, se a empresa atrasar ou optar por não cooperar com as autoridades, ela entrará em uma corrida pela leniência com seus próprios funcionários.

Por fim, o pilar de transparência e previsibilidade pressupõe que as regras devem ser estipuladas previamente ao início das negociações, devem ser claras e específicas o suficiente para que uma possível colaboradora saiba exatamente quais são os requisitos necessários para firmar um acordo de leniência, quais seriam os benefícios alcançados, quais deveres serão assumidos perante a autoridade pública, quais documentos e provas a colaboradora precisará fornecer, quais são as etapas para a celebração de um acordo, o que esperar em cada etapa. Previsibilidade e transparência são essenciais para que uma empresa possa analisar se cumpre todos os requisitos para a celebração de um acordo, bem como identificar os possíveis riscos envolvidos. Sem isso, os riscos tornam-se muito altos (justamente por não poderem ser calculados) e menos empresas optam por colaborar, tornando o programa de leniência menos

atrativo e, por consequência, menos eficaz na obtenção de informações, ressarcimento de danos entre outros.

Hammond aponta que, no entanto, para que um programa de leniência funcione, uma autoridade deve fazer mais do que apenas divulgar suas políticas e educar o público. Tem que estar disposto a fazer o "sacrifício final" pela transparência – a abdicação do poder discricionário do Ministério Público. O programa de leniência antitruste norte-americano é inerentemente transparente porque a Divisão Antitruste do DOJ teria eliminado, em grande medida, o exercício do poder discricionário dos procuradores em sua aplicação.

Esses pilares são reforçados pela OCDE (2022, p. 4) em cartilha oficial de 2022 que analisa os programas de leniência antitruste do Brasil e demais países da América Latina e Caribe, bem como por grande parte da comunidade acadêmica.

1.4 A transposição do programa de leniência antitruste para o ordenamento jurídico brasileiro, o pioneirismo do Cade

A partir da experiência norte-americana com acordos de leniência antitruste para tratar de cartéis, outros países também optaram por inserir o mecanismo em seus ordenamentos jurídicos. O Brasil instituiu o programa de leniência antitruste nos anos 2000, através da Medida Provisória nº 2.055 de 11 de agosto de 2000, que foi posteriormente alterada e convertida na Lei nº 10.149 de 21 de dezembro de 2000 (que alterou a antiga Lei de Defesa da Concorrência - Lei nº 8.884/94, artigos 35-B e C). De acordo com esses diplomas legislativos, o Cade é o responsável por regulamentar, negociar e firmar acordos de leniência. O Acordo de Leniência do Cade teve suas bases paulatinamente ajustadas, de acordo com as necessidades observadas na prática pela agência, de forma que, atualmente, é um instituto bem estabelecido e atrativo. O atual programa de leniência do Cade foi instituído pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

O proponente deve atender aos seguintes critérios para celebrar acordo de leniência com o Cade: (i) ser o primeiro (empresa ou pessoa física) a se qualificar com respeito à infração e confessar participação no ilícito; (ii) cessar sua participação na infração; (iii) concordar em fornecer cooperação total, contínua e completa ao Cade durante toda a investigação; (iv) que

da cooperação resulte a identificação de outros envolvidos na infração e a obtenção de documentos que comprovem a violação antitruste.⁸

Em 2019, o Brasil foi submetido às Revisões por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência a fim de se tornar membro associado o Comitê de Concorrência da OCDE. Comprovando os esforços despendidos pelas autoridades brasileiras em reforçar continuamente o combate a crimes contra a ordem econômica, bem como a contínua cooperação com a OCDE e a aplicação das melhores práticas internacionais no desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Defesa Econômica, o Brasil foi aprovado e aderiu oficialmente como membro associado do Comitê de Concorrência da OCDE em 2019.⁹ De acordo com o relatório da OCDE elaborado a partir da revisão por pares de 2019:

O Programa de Leniência tem claramente amadurecido ao longo dos anos, e é hoje considerado elemento central da política de concorrência no Brasil, atraindo maior interesse tanto de proponentes nacionais quanto internacionais. Ao longo dos últimos anos, diversas investigações foram iniciadas como consequência direta do sucesso do programa. (OCDE, 2019, p. 72)

A experiência exitosa do programa de leniência antitruste do Cade inspirou o legislador brasileiro a incluir na redação da Lei nº 12.846/2013 o artigo 16, que institui o programa de leniência anticorrupção, tema que será detalhado em tópico específico (ATHAYDE, 2019, p. 241).

A transposição do programa de leniência da seara concorrencial para a seara anticorrupção pode ser justificada a partir das características intrínsecas e comuns entre cartéis

⁸ De acordo com a Lei nº 12.529/2011: "Art. 86. O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração; e II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação. § 1º O acordo de que trata o caput deste artigo somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - a empresa seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação; II - a empresa cesse completamente seu envolvimento na infração noticiada ou sob investigação a partir da data de propositura do acordo; III - a Superintendência-Geral não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física por ocasião da propositura do acordo; e IV - a empresa confesse sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento."

⁹ No "Caderno CADE OCDE" (2020), o CADE esclarece as implicações práticas da adesão: "Ao se tornar membro Associado do Comitê de Concorrência da OCDE, o Brasil passa a ter uma participação mais ativa no processo de elaboração de políticas públicas em matéria de concorrência a nível mundial e maior influência na agenda antitruste internacional. Essa participação mais ativa contribuirá para a continuidade e estreitamento dos laços de cooperação com a OCDE, favorecerá a interação com as autoridades nacionais de defesa da concorrência de diversos países e a exposição das posições brasileiras em matéria concorrencial, influenciando o debate internacional na matéria e futuros trabalhos da OCDE. O novo status equivale à participação plena no Comitê de Concorrência, com maior influência no processo de definição da agenda global sobre a matéria, inclusive com direito a voto nas deliberações do Comitê."

e atos de corrupção complexos e que se protraem no tempo. Cartéis enquanto forma de crime organizado compartilham com os demais crimes de interações repetidas entre os agentes (tais como corrupção, conluio ou fraudes em larga escala, bem como terrorismo e grande parte do comércio ilegal) um problema de "governança interna" específico: os acordos ilegais entre os agentes não podem ser firmados através de instrumentos legais que garantam sua aplicabilidade e eficácia, não contendo mecanismos que (i) garantam a completa aderência ao acordo ilegal, ou (ii) minimizem os riscos de quebra do acordo e eventual delação a autoridades. Assim, essas formas de crime organizado de interações repetidas entre os agentes têm de contar com mecanismos implícitos para garantir a eficácia do acordo ilícito, baseando-se no relacionamento construído entre as partes, questões reputacionais no mercado, e, principalmente, confiança. Entender os fundamentos e o funcionamento das políticas criadas para combater cartéis e como elas foram elaboradas justamente para minar a confiança entre os agentes, portanto, traz luz para o combate a demais formas de crime organizado (SPAGNOLO, 2006, p. 262).

Apesar dessas justificativas, por que os Estados Unidos são pioneiros em acordos de leniência antitruste, mas não possuem previsão de acordos de leniência para práticas corruptas? Alguns críticos contra a implementação de um programa de leniência anticorrupção nos Estados Unidos, como o ex-Procurador do DOJ Michael Volkov, entendem que uma empresa que reporte suas violações ao FCPA não pode identificar outras empresas para o DOJ processar por conduta ilícita relacionada tendo em vista a diferença entre cartéis (que pressupõe o envolvimento de múltiplas empresas) e corrupção (que pode envolver apenas uma empresa e um agente público) (VOLKOV, 2011, p. 1).

Por outro lado, Fraser defende que (i) uma corrida pela leniência pode ocorrer entre a empresa e seus funcionários; (ii) a perspectiva dos críticos contra a implementação de um programa de leniência anticorrupção nos Estados Unidos não corresponde totalmente à realidade empresarial, pois é possível que concorrentes subornem funcionários estrangeiros em um cenário em que essa conduta seja necessária para competir efetivamente contra outros que estavam envolvidos no mesmo comportamento, sugerindo a possibilidade de que as provas obtidas com um possível acordo de leniência sirvam para a persecução de outras empresas e indivíduos (FRASER, 2012, p. 1033).

Por outro lado, Leslie esclarece que, mesmo que os crimes de fixação de preços e de corrupção tenham algumas semelhanças, tais como serem crimes de colarinho branco e serem difíceis de se detectar, ainda assim existem diferenças fundamentais. Primeiro, cartel é uma “conspiração horizontal” (entre competidores), enquanto corrupção é “conspiração horizontal”

(entre empresas/governo que comprem/vendem entre si). Essa distinção entre conspirações verticais ou horizontais poderia afetar a transposição de um programa de leniência antitruste para um programa de leniência anticorrupção. Segundo, as relações entre os “conspiradores” de cada ilícito são diferentes. Um cartel envolve “adversários naturais”, ou seja, empresas que competem entre si, de forma que desconfiança é um fator intrínseco a esse relacionamento. Enquanto isso, a corrupção envolve “aliados naturais”, empresa e ente público que necessitam um do outro e fariam negócio ainda que não houvesse corrupção (i.e., compra e venda de materiais, prestação de serviços). Essa diferença é importante porque a desconfiança é um elemento fundamental na chamada “corrida pela leniência”, incentivo para que as empresas colaborem o quanto antes (LESLIE, 2012, p. 176).

Por fim, Leslie contrapõe a afirmação de Fraser de que haveria uma corrida para a leniência interna entre os funcionários da empresa. Para Leslie, é a desconfiança entre as cartelistas (quem irá reportar primeiro?) que ajuda a criar desconfiança dentro de uma única empresa participante do cartel (quais funcionários envolvidos no ilícito receberão tratamento leniente?). O funcionário de uma empresa corrupta, no entanto, geralmente não acredita que a exposição é iminente. Como resultado, os indivíduos envolvidos em suborno parecem menos propensos a relatar uma violação da FCPA, a menos que percebam que os agentes da lei estão aptos a descobrir a corrupção por conta própria (LESLIE, 2012, p. 179).

Para o presente trabalho, essa discussão entre os prós e contras de um possível programa de leniência anticorrupção nos Estados Unidos enriquece a análise sobre a transposição dos pilares de um programa de leniência efetivo antitruste para a seara anticorrupção. Como será visto adiante, o contexto político, teórico e normativo brasileiro é bastante específico e requer que os pontos positivos e negativos dessa transposição sejam levados em consideração, mas que, ao mesmo tempo, seja feito um ajuste fino e uma adaptação adequada para o modelo de leniência anticorrupção brasileiro.

2 O PROGRAMA DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO

2.1 Contexto internacional que influenciou a promulgação da Lei Anticorrupção

Um dos principais escândalos de corrupção que influenciou a adoção de medidas para o enfrentamento à corrupção em escala internacional foi o caso Watergate, que ocorreu nos Estados Unidos durante os anos 70 (ANDRADE, 2017, p. 176). Em 17 de junho de 1972, um segurança noturno do hotel Watergate, em Washington, EUA (onde era a sede do Partido Democrata) denunciou à polícia que cinco homens haviam invadido a sede do partido. Essa invasão teria como objetivo a implantação de escutas clandestinas para obtenção de informações políticas que seriam utilizadas em favor da eleição de Richard Nixon, candidato republicano à presidência dos Estados Unidos, em 1972. A investigação conduzida a partir da denúncia de 17 de junho de 1972 revelou que um conjunto de companhias norte-americanas que operavam em demais países realizaram doações eleitorais que seriam utilizadas como "caixa 2" pelo comitê político do Partido Republicano. Ou seja, os valores doados eram utilizados para pagar propina a agentes públicos internacionais com finalidades políticas escusas. O caso culminou com a renúncia do presidente Richard Nixon em 1974 (U.S. SENATE, s.d., p. 1).

A partir do caso Watergate, os esforços para o enfrentamento à corrupção internacional aumentaram e culminaram com a promulgação da lei norte-americana sobre Práticas de Corrupção no Exterior (em inglês, Foreign Corrupt Practices Act - FCPA), em 1977. O FCPA proíbe pagamentos por parte de indivíduos, empresas dos Estados Unidos e certos emissores estrangeiros de valores mobiliários a autoridades estrangeiras com o objetivo de obter ou reter negócios. Contudo, nota-se que o FCPA não prevê a possibilidade de celebração de acordos de leniência (FRASER, 2012, p. 1010).

A prática demonstrou que que não era suficiente os Estados Unidos serem os únicos a terem uma legislação anticorrupção internacional, era necessário que os demais países também tivessem legislações sobre o tema e fossem estimulados a empenharem mais esforços no enfrentamento à corrupção, a fim de conferir igualdade de condições no mercado internacional. Conforme esclarece o Guia do FCPA elaborado pela Divisão Criminal do DOJ e Divisão de Execução da SEC:

As Congress recognized when it passed the FCPA, corruption imposes enormous costs both at home and abroad, leading to market inefficiencies and instability, sub-standard products, and an unfair playing field for honest

businesses.¹⁵ By enacting a strong foreign bribery statute, Congress sought to minimize these destructive effects and help companies resist corrupt demands, while addressing the destructive foreign policy ramifications of transnational bribery. The Act also prohibited off-the-books accounting through provisions designed to “strengthen the accuracy of the corporate books and records and the reliability of the audit process which constitute the foundations of our system of corporate disclosure.”

In 1988, Congress amended the FCPA to add two affirmative defenses: (1) the local law defense; and (2) the reasonable and bona fide promotional expense defense.¹⁸ Congress also requested that the President negotiate an international treaty with members of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) to prohibit bribery in international business transactions by many of the United States’ major trading partners.¹⁹ Subsequent negotiations at the OECD culminated in the Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions (Anti-Bribery Convention), which, among other things, required parties to make it a crime to bribe foreign officials (DOJ, SEC, 2020, p. 3).

Tendo em vista a influência dos Estados Unidos para que o enfrentamento à corrupção estivesse na agenda política internacional, diversas convenções e tratados foram realizados sobre o tema, garantindo que os países signatários também incorporassem mecanismos legislativos anticorrupção (MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, 2009, p. 188).

As convenções firmadas à época que tratam sobre o tema e que o Brasil é signatário são: (i) Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996;¹⁰ (ii) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 17 de dezembro de 1997;¹¹ (iii) Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, da Organização da Nações Unidas (ONU), de 31 de outubro de 2003,¹² também chamada de Convenção de Mérida por ter sido realizada na cidade de Mérida, no México.¹³

¹⁰ Inserida no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto 4.410/02.

¹¹ Inserida no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto 3.678/00.

¹² Inserida no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto no 5.687/06.

¹³ Destas convenções, destaca-se o artigo 37 da Convenção de Mérida, que previu a possibilidade de mitigação de pena para acusados que cooperarem com as investigações: "Artigo 37. Cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei. 1. Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto. 2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de prever, em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. 3. Cada Estado parte considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a concessão de imunidade judicial a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. 4. A proteção dessas pessoas será, mutatis mutandis, a prevista

Como resultado dessas convenções, mesmo antes da promulgação da Lei nº 12.846/2013, o governo brasileiro já havia adotado diversas medidas para endereçar os compromissos internacionais assumidos:

Durante a primeira década do século XXI, diferentes iniciativas foram realizadas pelo governo brasileiro com o objetivo de atender aos compromissos internacionais assumidos. Dentre elas, destacam-se (1) a introdução no Código Penal, através da Lei 10.467/02, dos crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional, (2) a criação, em 2006, da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) nos quadros da Controladoria-Geral da União, hoje denominada Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), (3) o encaminhamento, em 2006, pela Controladoria-Geral da União à Casa Civil do projeto de lei que culminou na promulgação da Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/2013), sobre conflito de interesses públicos e privados¹⁸ e (4) a promulgação, em 2011, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), que buscou incrementar os níveis de transparência e publicidade de informações e dados do governo (RIBEIRO, 2020, p. 1).

Contudo, os relatórios de monitoramento das convenções ainda apontavam lacunas no ordenamento jurídico brasileiro, tais como o Relatório de Monitoramento sobre a Aplicação da Convenção sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, elaborado pelo Grupo de Trabalho da OCDE, em 2007, que indicou a necessidade de adoção de "medidas urgentes para estabelecer a responsabilidade direta de pessoas jurídicas pelo delito de suborno de um funcionário público estrangeiro" (CGU, 2007, p. 74). Essa recomendação foi reforçada no relatório de acompanhamento da implementação das recomendações da Fase 2, elaborado pelo Grupo de Trabalho da OCDE em 2010 (OECD, 2010, p.4):

8. A key concern of the Working Group during Brazil's Phase 2 review was the lack of legislative provisions for liability of legal persons for foreign bribery offences. The Working Group welcomed reports from Brazil of the recent introduction to Congress, on 8 February 2010, of a Draft Bill on the administrative and civil liability of legal persons for acts of corruption committed against the National and foreign Public Administration. However, the Working Group noted that at this point Brazil has still not implemented effective liability of legal persons for foreign bribery, and urged Brazil to pass this legislation promptly (recommendation 4) (OCDE, 2010, p. 4).

no Artigo 32 da presente Convenção. 5. Quando as pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo se encontrem em um Estado Parte e possam prestar cooperação substancial às autoridades competentes de outro Estado Parte, os Estados Partes interessados poderão considerar a possibilidade de celebrar acordos ou tratados, em conformidade com sua legislação interna, a respeito da eventual concessão, por esse Estado Parte, do trato previsto nos parágrafos 2 e 3 do presente Artigo."

Em 2014, o Grupo de Trabalho da OCDE incluiu no relatório da Fase 3 que, apesar dos esforços relatados pelo governo brasileiro para a aprovação do Projeto de Lei nº 6.826/2010 (convertido na Lei nº 12.846/2013), diversas questões ainda estariam em aberto, principalmente porque à época ainda não havia Decreto Regulamentador da Lei nº 12.846/2013 (OECD, 2014, p. 5).

19. After three years of further negotiations between the government and the anti-corruption community, Bill 6826 was passed into law and the Corporate Liability Law (N.12.846 of August 1, 2013 (CLL)) came into effect in January 2014, thereby introducing the first corporate liability regime for wrongful acts committed against the public administration in Brazil and putting an end to over 14 years of non-compliance with Article 2 of the Convention. This Phase 3 evaluation is the Working Group's first formal opportunity to review this new law and to consider governmental and non-governmental views of the law. As detailed below, the vast majority of the concerns identified in the Evaluation Team's Submission remain valid with the law that has been enacted. At the on-site visit a Parliamentarian closely involved in the legislative process was unaware of this Submission.

20. At the time of drafting this report, a number of questions remained outstanding as the announced Decree, which aimed to regulate several aspects of the law, had yet to be issued. [...] (OCDE, 2014, p. 16).

O relatório de monitoramento das implementações da Fase 3, elaborado pelo Grupo de Trabalho da OCDE em 2017, indicou que a capacidade do governo brasileiro em confiscar valores relacionados aos casos de corrupção ainda era incerta, e que, apesar das autoridades terem recebido treinamentos, outras medidas ainda seriam necessárias para assegurar a especialização e expertise das autoridades brasileiras no tema (OECD, 2017, p. 4). Em 2019 o Grupo de Trabalho da OCDE emitiu notas públicas informando sobre a preocupação quanto à atuação anticorrupção do país, em específico sobre alguns pontos de preocupação identificados na Lei nº 13. 869/2019, a Lei de Abuso de Autoridade (OECD, 2019a, 2019b, p. 1).¹⁴

A partir do contexto internacional esclarecido neste tópico, percebe-se que o governo brasileiro sofreu fortes pressões internacionais para que adotasse medidas concretas no enfrentamento à corrupção. Essas pressões, entretanto, não foram as únicas. O contexto

¹⁴ Dois documentos da OCDE (2019, a, b) registram: "Desde então, outros desenvolvimentos igualmente preocupantes chamaram a atenção do Grupo de Trabalho. A decisão do presidente do Supremo Tribunal Federal de interromper todas as investigações e processos criminais no país com base nos relatórios da Unidade de Inteligência Financeira e de outros órgãos administrativos sem autorização judicial prévia, assim como as tentativas de restringir a capacidade das autoridades fiscais de identificar, denunciar e investigar casos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros e lavagem de dinheiro, está entre as medidas e decisões preocupantes que continuarão sendo monitoradas com cautela pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno."

político-social interno também exerceu sua parte ao exigir medidas proativas do governo brasileiro no enfrentamento à corrupção, conforme será demonstrado no tópico a seguir.

2.2 Contexto nacional que influenciou a promulgação da Lei Anticorrupção

No contexto brasileiro, um dos fatores que acelerou a promulgação da Lei nº 12.846/2013 foram as manifestações de junho de 2013. Em junho de 2013 o Movimento Passe Livre organizou as primeiras manifestações em São Paulo contra o aumento na tarifa de ônibus. Essas manifestações se expandiram por todo o país (GLOBO, 2013, p. 1; CARVALHO, 2023, p. 2) e, após atuação repressiva da polícia nas manifestações em São Paulo no dia 13 de junho de 2013, o preço das passagens deixou de ser o único motivador dos protestos e outras pautas de insatisfação popular foram incluídas (BRAUN, 2023, p. 4). Manifestantes também protestaram pelo combate à corrupção, melhorias no sistema de saúde, contra os gastos para a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, contra a homofobia e a "cura gay", a favor da educação, apoio a movimentos indígenas, solicitaram a melhoria de serviços públicos e também contra o então governo petista de Dilma Rousseff (STOCHERO; PASSARINHO, 2014, p. 2). Essas manifestações tiveram enorme repercussão em todo o país e marcaram a história política brasileira, sendo chamadas Jornadas de Junho de 2013.

O conjunto de pressões internacionais para cumprimento das Convenções das quais o Brasil é signatário e nacionais a partir das Jornadas de Junho de 2013 teria acabado por acelerar a aprovação do Projeto de Lei nº 6.826/2010 e promulgação da Lei nº 12.846/2013.

O Projeto de Lei nº 6.826/2010 foi proposto em 18 de fevereiro de 2010 pelo Poder Executivo, mas originalmente não previa a possibilidade de celebração de acordo de leniência (CÂMARA LEGISLATIVA, 2010). De acordo com parecer da Comissão Especial do Projeto de Lei nº 6.826/2010, de relatoria do Deputado Carlos Zarattini de 14 de março de 2012, o Instituto Brasileiro de Direito Empresarial – IBRADEMP contribuiu com a análise do Projeto de Lei e foi o responsável por sugerir a inserção de artigo que previsse a celebração de acordos de leniência (CÂMARA LEGISLATIVA, 2012, p. 18). Nesse sentido, "a urgência na adoção de medidas de combate à corrupção pode ter favorecido a falta de problematização da introdução do acordo de leniência no país" (RIBEIRO, 2020, p. 20).

Ainda apresentando o contexto do enfrentamento à corrupção no Brasil, é válido notar que as Jornadas de Junho de 2013 e a pauta anticorrupção que estava em voga à época, incluindo a recém promulgada Lei Anticorrupção, também impulsionaram a Operação Lava Jato

(SOUZA, 2023, p. 7), que teve sua primeira fase deflagrada em março de 2014 para apurar irregularidades na Petrobras e na construção da usina de Angra 3 (MPF, 2023a, p. 1; MPF 2023b, p. 55). No âmbito da Operação Lava Jato foram celebrados os primeiros acordos de leniência anticorrupção.

Apesar de ser um marco no enfrentamento à corrupção no Brasil, em verdade, a Lei nº 12.846/2013 não é o único diploma normativo que trata do tema. Conforme será esclarecido a seguir, a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional também contêm diversos mecanismos que preconizam o enfrentamento à corrupção e suas diversas espécies em âmbito penal, civil e administrativo (MPF, 2023c, p. 1).¹⁵

2.3 O microsistema normativo anticorrupção

Dentro do arcabouço jurídico brasileiro, a principal fonte normativa é a Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal de 1988 contém diversas medidas relacionadas ao enfrentamento da corrupção e, dentre elas, destacam-se as sanções relacionadas à improbidade administrativa, a imprescritibilidade do ressarcimento do dano ao patrimônio público e a cassação de direitos políticos por prática de improbidade administrativa.¹⁶ Ressalta-se ainda que a moralidade, eficiência e legalidade são princípios constitucionais que devem reger a atuação da administração pública direta e indireta.

Esses princípios estão intimamente ligados ao enfrentamento à corrupção na medida em que, nos casos de corrupção, o agente público corrompido falta com seus deveres de

¹⁵ O MPF (2023c) cita exemplos de corrupção: corrupção ativa, corrupção passiva, corrupção ativa em transação comercial internacional, corrupção eleitoral, improbidade administrativa, crimes da lei de licitações, tráfico de influência, violação de sigilo funcional, prevaricação, crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores, condescendência criminosa, inserção de dados falsos em sistemas de informações, modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações, concussão, peculato, emprego irregular de verba ou renda pública, facilitação de contrabando ou descaminho, e advocacia administrativa. Conforme diagrama elaborado pelo MPF em 2016.

¹⁶ Quanto à prática de improbidade administrativa, alguns exemplos constitucionais: "Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: (...) V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º."; "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. "; "Art. 101 § 3º Os recursos adicionais previstos nos incisos I, II e IV do § 2º deste artigo serão transferidos diretamente pela instituição financeira depositária para a conta especial referida no caput deste artigo, sob única e exclusiva administração do Tribunal de Justiça local, e essa transferência deverá ser realizada em até sessenta dias contados a partir da entrada em vigor deste parágrafo, sob pena de responsabilização pessoal do dirigente da instituição financeira por improbidade."

atuação moral, ética e proba, bem como prejudica a eficiência do aparato estatal ao deixar de agir de acordo com as provisões legais específicas. Essas medidas denotam a preocupação do constituinte em estabelecer o controle dos atos administrativos e da conduta funcional de agentes públicos, a fim de assegurar uma forma de governo correta e íntegra, que se consolide de acordo com os direitos fundamentais e as garantias do estado democrático de direito.¹⁷

A conjunção de todos esses regramentos compõe o chamado "microssistema normativo anticorrupção", uma rede formada por princípios e normas constitucionais, convenções internacionais anticorrupção, bem como um rol de normas infraconstitucionais e seus desdobramentos.

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF ("5ª CCR") indicou na Nota Técnica 1/2017 que esse microssistema normativo anticorrupção contém sanções estatais produzidas em distintas esferas de responsabilização a fim de disciplinar as consequências jurídicas de práticas corruptas. Na composição desse microssistema normativo, além da Lei nº 12.846/2013 a 5ª CCR do MPF também considerou: Código Penal, Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, alterada recentemente pela Lei nº 14.230/2021), a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462/2011), Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011), Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), Lei Orgânica de Tribunais de Contas, como o TCU (Lei nº 8.443/1992), Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1950). A 5ª CCR defende que essas e outras normas são responsáveis por atribuir a órgãos ou entes públicos as tarefas de controle e sanção de práticas ilícitas, sob a forma de múltipla incidência punitiva.

Esta múltipla incidência punitiva concorre, no caso, de modo legítimo, em diferentes esferas, para tornar a corrupção empresarial um crime de alto risco e baixo benefício. O potencial inibidor da lei é uma função da probabilidade de detecção e montante de punição. Quando a probabilidade da detecção da corrupção é baixa, em decorrência das características particulares desse crime, é natural que a Constituição e o legislador tenham cumulado incidências normativas que não se afastam. A multiplicidade de penas sobre um ato, em dada esfera de responsabilização, não é algo inusitado, porque um mesmo ato de improbidade pode ser punido com diferentes sanções, como multa e impossibilidade de contratar com o poder público. Tais punições poderiam ser cindidas e aplicadas em diferentes esferas de responsabilidade administrativa e ainda assim sua cumulação é plenamente legítima (5ª CCR, Nota Técnica 1/2017).

¹⁷Conforme esclarecimentos da 5ª CCR do MPF na Nota Técnica 1/2017 (MPF, 2017).

Nesse panorama, cada órgão competente elaborou instruções, notas técnicas e demais documentos que visam regulamentar a celebração dos acordos de leniência, aumentando ainda mais o arcabouço do sistema jurídico anticorrupção.

2.4 A configuração atual do Programa de Leniência Anticorrupção no Brasil

2.4.1 Competência para a celebração dos acordos de leniência

A possibilidade de celebração de acordo de leniência está prevista no Capítulo V da Lei nº 12.846/2013, em seus artigos 16 e 17¹⁸.¹⁹ O caput do artigo 16 estipulou que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública tem competência para celebrar acordos de leniência, desde que supridos os requisitos legais.²⁰ Por sua vez, o décimo parágrafo do mesmo artigo define que a CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal.²¹

¹⁸ "Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. § 1º O acordo de que trata o caput somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. § 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. § 10. A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira."

¹⁹ "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."

²⁰ Essa competência também é relacionada ao art. 8º da Lei Anticorrupção, que prevê a mesma amplitude de competência para a instauração de processo administrativo de responsabilização, ou seja, a "autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa".

²¹ § 10. A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Tema controverso no meio jurídico, as múltiplas autoridades que atualmente celebram acordos de leniência anticorrupção em âmbito federal são o MPF e a CGU em conjunto com a AGU. Isto porque o acordo de leniência tem como objetivo alcançar resultados que vão além da mera conclusão do processo administrativo de responsabilização, sendo que o objeto dos acordos, em sua maioria, perpassa diversas searas, atingindo as atribuições institucionais de mais de uma autoridade pública. Os acordos podem apresentar também reflexos em áreas de responsabilização que vão além da esfera administrativa. Esta vasta abrangência tem causado diversas dificuldades quando da análise e implementação do instituto na prática. (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 57).

Assim, no Brasil, além das dificuldades de transposição do programa de leniência da seara concorrencial para a corrupção, existe também um desafio interinstitucional relacionado às múltiplas competências para celebração de acordos e suas consequentes dificuldades quando da aplicação do instituto. Enquanto a fiscalização e apuração de ilícitos concorrenciais são, de certa forma, centralizadas no Cade, os ilícitos praticados contra a administração pública são mais dispersos, tendo em vista que "não há concentração de competências ou definição de um agente estatal capaz de isentar a aplicação de todas as penalidades envolvidas" (CANETTI, 2020, p. 189).

A questão das múltiplas competências é, portanto, um grande desincentivo à celebração desses acordos, haja vista que diminui a atratividade e a segurança jurídica para as possíveis colaboradoras, inclusive descaracterizando os pilares de um programa de leniência efetivo.

2.4.2 Os requisitos e benefícios da celebração do acordo de leniência anticorrupção

De acordo com o artigo 16, incisos I e II, para firmarem acordos de leniência as colaboradoras devem se comprometer a auxiliar na identificação de demais envolvidos na infração sob investigação e na obtenção de documentos e informações que auxiliem nas investigações. Em troca, as colaboradoras obtêm como vantagem a não publicação de decisão condenatória no âmbito da responsabilização administrativa e a não 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 um e máximo de cinco anos, bem como podem obter redução de até dois terços do valor da multa aplicável.

O parágrafo primeiro do mesmo artigo 16 estipula requisitos cumulativos a serem cumpridos pela pessoa jurídica para a celebração do acordo, quais sejam (i) ser a primeira a manifestar interesse em cooperar; (ii) cessar completamente seu envolvimento na infração investigada; e (iii) admitir a participação no ilícito e cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. Importa salientar que o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

2.4.3 Sobre a multa aplicável e necessidade de ressarcimento do dano

O artigo 6º, inciso I da Lei nº 12.846/2013 prevê que a multa "nunca será inferior à vantagem auferida, quando possível a sua estimação". Ressalta-se que existe diferença basilar entre a sanção, no caso, a multa, e o dever de reparação do dano. Apesar de haver possibilidade de negociação sobre a percentagem de multa, a reparação integral do dano sofrido não é negociável, conforme parágrafo 3º, do art 6º: "a aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado". A reparação do dano é relevante e não negociável justamente porque visa propiciar à população o acesso a possíveis investimentos e desenvolvimentos que, outrora, teriam beneficiado toda a sociedade.

2.4.4 Possíveis efeitos dos acordos de leniência

Por sua vez, os efeitos do Acordo de Leniência podem abranger (i) atenuação da multa administrativa; (ii) isenção da declaração de inidoneidade; (ii) podem envolver a não persecução judicial com base na Lei Anticorrupção e na Lei de Improbidade Administrativa, a depender dos termos do acordo; (iv) outras sanções de mesma natureza (MARIN, 2019, p. 135).

Sobre os efeitos desses acordos, é necessário ressaltar que, do ponto de vista da autoridade pública que estrutura um programa de leniência, uma das principais mensagens que se quer passar para a população – e isso inclui pessoas físicas e jurídicas que estão expostas ao risco de cometer de possíveis atos ilícitos – é que em hipótese alguma o ilícito pode compensar. Nesse sentido, o acordo de leniência também não pode ser benéfico ao ponto de as pessoas jurídicas optem por praticar atos ilícitos com vistas a celebrar um acordo de leniência depois (SIMÃO; VIANNA, p. 121).

2.4.5 Sobre a proposta de acordo não celebrado

Canetti aponta que o acordo de leniência anticorrupção apresentaria duas características principais que seriam capazes de aumentar a sua atratividade que estariam dispostas nos parágrafos 6º 4 7º do artigo 16 da Lei nº 12.846/2013: (i) 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; (ii) não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada.

As duas previsões caminham juntas a fim de aumentar a segurança jurídica durante a fase de negociações. Caso a autoridade pública entenda que nem todos os requisitos foram efetivamente cumpridos – por exemplo, a colaboradora não apresentou informações e provas fartas o suficiente para impulsionar as investigações – ela poderia recusar a proposta de acordo.

Acontece que, nesse estágio, a autoridade pública já tem ciência das possíveis irregularidades, bem como já recebeu documentos e informações capazes de subsidiar processos administrativos ou civis contra a pessoa jurídica.

A publicização da proposta poderia causar danos à imagem e à reputação da pessoa jurídica, que seria maculada de possível envolvimento com atos ilícitos. Ainda, poderia instigar outros órgãos públicos a iniciarem investigações contra a pessoa jurídica a fim de descobrir o objeto da proposta fracassada e poder realizar a persecução.

Por sua vez, o reconhecimento da prática do ato ilícito nos casos em que a proposta for rejeitada poderia expor a pessoa jurídica a todas as sanções cabíveis sem que, contudo, obtivesse qualquer benefício por ter fornecido os documentos e informações. Do ponto de vista da escolha racional dos agentes, não faria sentido optar por informar as autoridades de um ato ilícito que elas demorariam (ou nunca) identificariam sem que houvesse qualquer benefício.

2.4.6 Pós acordo: possíveis reflexos na esfera judicial

Além dos efeitos e benefícios mencionados, também é importante ressaltar que, apesar de ser celebrado em um processo administrativo, o acordo de leniência pode surtir efeitos na esfera judicial.

Nota-se que um dos benefícios da celebração de acordos de leniência é a isenção da proibição prevista no inciso IV do artigo 19 quanto ao recebimento de "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".

Como pontua Simão e Viana, essa proibição seria apenas imposta através de ação judicial, de forma que, a isenção ser oferecida como um benefício admite entender que o acordo de leniência, apesar de firmado no âmbito de um processo administrativo, tem efeitos judiciais.

Contudo, ainda assim a colaboradora continuará exposta às demais sanções judiciais dispostas no artigo 19 da Lei Anticorrupção, bem como de demais normas jurídicas.

Estes efeitos na esfera judicial têm um grande impacto na tomada de decisão sobre iniciar ou não as negociações, bem como com qual autoridade negociar. Como visto, a efetividade do programa de leniência envolve a atratividade dos acordos, sem a qual o instituto torna-se vazio.

Nesse sentido, o Estudo Técnico 1/2017, a 5ªCCR pontua a existência da chamada "transversalidade" do instituto negocial, ou seja, a interpretação de regras de um sistema completamente heterogêneo e com diversas autoridades competentes de forma a "respeitar o princípio de que a leniência deve beneficiar, mas não prejudicar o colaborador":

Para atingir máxima utilidade e fornecer melhores resultados às partes, o instituto negocial depende da observância do que se denomina em cada configuração concreta. Compreende-se por caráter transversal a heterogeneidade de situações jurídicas em que estão a pessoa jurídica infratora (parte disposta a colaborar) e o Poder Público (parte leniente). Em razão da existência e da autonomia dos sistemas de responsabilização, o Poder Público apresenta-se fragmentado, com órgãos e entidades diversas, com atribuições constitucionais e legais diferenciadas, que detêm pretensões sancionadoras distintas em razão dos mesmos atos ilícitos. No entanto, em situação diversa, do ponto de vista da pessoa jurídica infratora a realidade infracional é unitária, ainda que sujeita aos diferentes canais estatais de responsabilização. De um lado, fragmentação sancionatória; de outro, unidade da personificação jurídica afetada pelas diversas consequências sancionatórias. Para compatibilizá-la com a aludida fragmentação organizacional do Estado, no intuito de assegurar efetivo equilíbrio às posições de cada parte, há de se interpretar as diversas regras do microssistema para respeitar o princípio de que a leniência deve beneficiar, mas não prejudicar o colaborador, quando se compara sua situação posterior à leniência com aquela em que estaria caso não tivesse optado pelo acordo (MPF, 2017, p. 11).

O panorama normativo retratado neste capítulo endereçou os principais pontos do programa de leniência anticorrupção brasileiro a fim de embasar uma análise mais aprofundada que possibilite identificar se o programa de leniência anticorrupção está fundamentado em pilares concretos, como será visto no próximo capítulo.

3 PILARES DE UM PROGRAMA DE LENIÊNCIA EFETIVO E A PRÁTICA BRASILEIRA

A partir das noções teóricas e normativas apresentadas neste trabalho sobre (i) os pilares necessários para um programa de leniência efetivo, de acordo com a experiência norte-americana em leniência antitruste; bem como sobre (ii) a conformação atual do acordo de leniência anticorrupção brasileiro, este capítulo visa analisar se o programa de leniência anticorrupção do Brasil está fundado em pilares efetivos e bem estabelecidos - ou não.

3.1 Risco/ameaça de severas punições

Conforme apresentado neste trabalho, o Brasil atualmente conta com um amplo aparato legislativo para o combate à corrupção, chamado "microsistema normativo anticorrupção". Contudo, de nada adianta ter diversas leis e regulamentos sobre o tema se elas não forem devidamente aplicadas, ou se os processos judiciais e administrativos forem alvo de irregularidades.

Retomando as lições de Hammond apresentadas acima, sanções penais forneceriam maior incentivo à cooperação. Isto porque os indivíduos teriam mais a perder num sopesamento entre perder sua liberdade em decorrência de punição criminal *vis-à-vis* as sanções aplicáveis às pessoas jurídicas. Portanto, evitar sentenças criminais condenatórias seria um maior incentivo para que os dirigentes das empresas corruptas e os agentes políticos optem pela colaboração com as autoridades.²²

No caso brasileiro, a prática parece estar em direção oposta à teoria de Hammond. Atualmente, nenhum dos agentes políticos que foram investigados e processados no escopo da Operação Lava Jato estão presos. Ainda, um dos principais agentes políticos que foi acusado de envolvimento nos atos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato, o atual Presidente Lula, teve 8 dos 11 crimes dos quais era acusado prescritos, suspensos, arquivados ou encerrados por erros processuais (NETTO, 2022, p. 12). Sem discutir o mérito de cada um dos casos citados, para a presente análise o ponto principal é o enfraquecimento da percepção social sobre a ameaça de receber punições severas em casos de corrupção em decorrência dos

²² Continuando a aplicação do raciocínio de Hammond para os acordos de leniência anticorrupção, O valor real dessas colaborações individuais não estaria apenas número de colaborações premiadas celebradas, mas sim no número de acordos de leniência anticorrupção que essas colaborações podem gerar. Assim, estas possíveis colaborações atuam como um estímulo à "corrida pela leniência" ao garantir que as próprias empresas denunciem a conduta corrupta.

acontecimentos narrados e o consequente enfraquecimento da atratividade do programa de leniência anticorrupção.

Na seara dos acordos de leniência propriamente ditos, apesar dos benefícios dos acordos, as colaboradoras devem cumprir uma série de requisitos, dentre os quais estão o ressarcimento integral do dano e o pagamento de multa. Nos acordos celebrados até o momento, os valores das obrigações pecuniárias pactuados foram altíssimos. Para os 49 acordos celebrados pelo MPF, foram acordados R\$ 24,70 bilhões (MPF, 2023d). Para os 25 acordos celebrados pela CGU/ACGU foram acordados R\$ 18,30 bilhões devidos, dos quais R\$ 8,78 bilhões já foram pagos (CGU, 2023).

Contudo, além das obrigações pecuniárias assumidas no acordo (multa e ressarcimento integral do dano), as empresas que celebraram acordos de leniência também enfrentam custos de imagem e custos reputacionais que podem interferir em seu posicionamento no mercado:

Os valores que a empresa tem que pagar ao Estado são calculados com base nos contratos que ela conquistou mediante atos ilícitos, excluídos seus custos, de forma a evitar um enriquecimento sem causa da Administração. Ademais, está incluso como ressarcimento o valor da propina paga, já que é ilícita tal despesa. A desvalorização da empresa

Como resultado, diversas empresas entraram em recuperação judicial e, a partir da modificação trazida pelo Decreto nº 11.129/2022, algumas empresas tiveram que pedir a revisão dos valores pactuados nos acordos (como será aprofundado adiante).

Observou-se ao longo dos anos que as empresas colaboradoras, em especial aquelas investigadas no âmbito da operação "lava jato", sofreram expressivo encolhimento de suas estruturas, com significativa redução de faturamento e de postos de trabalho, tendo alguns grupos empresariais se valido da recuperação judicial como forma de superação da crise econômico-financeira vivenciada, seja em decorrência direta dos ilícitos praticados ou em razão da recessão econômica e redução dos investimentos em infraestrutura no país. Independentemente do entendimento quanto à sua sujeição ou não ao procedimento concursal, fato é que os acordos de leniência firmados contam com cláusula de rescisão em caso de renegociação ou inclusão dos créditos em recuperação judicial, o que faria cessar os benefícios de redução de penalidades e possível declaração de inidoneidade, podendo acarretar a total inviabilidade das empresas, mesmo se bem-sucedida a novação em âmbito recuperacional (LASPRO; SILVA, 2023, p. 3).

Nesse sentido, a atual insuficiência econômica das empresas que celebraram acordos de leniência, tanto para honrar as obrigações pecuniárias acordadas, quanto para continuarem suas atividades econômicas, leva à reflexão se o pilar de riscos/ameaça de severas punições estaria em desequilíbrio (de um lado, os agentes políticos que não estão mais presos, de outro as empresas colaboradoras que estão em recuperação judicial e não conseguem honrar as obrigações pecuniárias).

3.2 Probabilidade de detecção

Conforme relatório da OCDE de 2017 com o *follow-up* da implementação das recomendações da Fase 3, o Brasil demonstrou aumento em sua capacidade de investigar casos de corrupção internacional. Esse aumento da capacidade investigativa inclui treinamentos, cursos e workshops para a capacitação de agentes públicos; elaboração de guias e documentos esclarecendo procedimentos internos a serem adotados pelos agentes públicos; desenvolvimento de assistência técnica necessária às investigações, entre outros (OCDE, 2017, p. 4, 27). Todos esses fatores colaboram para aumentar a probabilidade de detecção do ato corrupto pelas autoridades brasileiras, ainda que não haja colaboração de pessoas físicas ou jurídicas (através de colaborações premiadas ou acordos de leniência).

Contudo, é importante ressaltar que, além da real capacidade das autoridades em detectar atos corruptos, é necessário que a sociedade também tenha a percepção de que as autoridades são capazes. Isto porque o receio da detecção do ato corrupto é um dos fatores que impulsiona o infrator a colaborar e delatar sua conduta corrupta (seja pessoa física ou jurídica). Seria necessário instilar medo genuíno de que a corrupção seja descoberta pelas autoridades a fim de obter mais colaborações e de forma mais rápida (eliminar o comportamento "esperar para ver" se a corrupção será realmente descoberta) (HAMMOND, 2009, p. 7).

Nessa conjuntura, levanta-se para discussão a possibilidade de que o contexto político-social atual esteja em descompasso com o pilar de "probabilidade de detecção". Isso porque ocorreram diversas mudanças políticas e jurídicas que podem ter alterado a percepção social quanto à capacidade das autoridades de realmente enfrentar a corrupção. Como exemplo, tem-se as discussões sobre o "fim do lavajatismo" (MAGENTA, 2022, p. 15), que, para leigos poderia significar o fim das investigações sobre atos de corrupção²³; declarações do ex-Presidente Jair Bolsonaro de que "não tem mais corrupção no governo" (GLOBO, 2020, p. 1), que podem ter o condão de enfraquecer a pauta social anticorrupção (se não tem mais corrupção, por que continuar investindo/discutindo o tema?); ou ainda a eleição do Presidente Lula em 2022, após tantos anos sendo retratado pela mídia como "corrupto" - o que pode ter o condão de alterar parte da percepção nacional e internacional sobre a capacidade do Brasil de detectar e punir atos de corrupção.

²³ O que não é a realidade fática, tendo em vista que, apesar das modificações estruturais no MPF que levaram ao fim da Operação Lava-Jato, as investigações sobre o tema continuam através dos GAECOs do MPF (MPF, 2023e)

Esses são apenas alguns poucos acontecimentos políticos-sociais recentes na pauta anticorrupção, dentre vários outros que poderiam ser enumerados e dissecados em um trabalho mais extenso de pesquisa. Somam-se a esses fatores a falha na imposição de severas punições, conforme demonstrado acima, e o resultado é mais um pilar enfraquecido no programa de leniência anticorrupção brasileiro.

3.3 Transparência e previsibilidade

Nos últimos anos foram promovidas mudanças legislativas que interferem no enfrentamento à corrupção sistêmica e nos acordos de leniência (tais como as Leis nºs 14.230/2021 e 14.133/2021 e o Decreto nº 11.129/2022), bem como foram adotadas novas iniciativas para tentar sanar problemas observados na prática, como o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre CGU, AGU, TCU, MJSP e STF em 2020. Apesar de servirem para atualizar o ordenamento jurídico e suprir lacunas até então existentes, alguns efeitos colaterais dessas mudanças podem ter afetado o pilar de previsibilidade dos acordos de leniência.

Em primeiro lugar, em 6 de agosto de 2020 foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre CGU, AGU, Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), TCU, com a participação do STF, em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei Anticorrupção.

O ACT visava endereçar um dos principais temas discutidos em sede de acordo de leniência anticorrupção no Brasil: a multiplicidade de agentes com competência para tratar de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção, em diferentes esferas de responsabilização, e a ausência de atuação harmônica e organizada durante as negociações de acordos de leniência, levando a um cenário de crescente insegurança jurídica.

Apesar de constar no cabeçalho do ACT e dos anúncios feitos pelo PGR Augusto Aras em 2019 sobre a criação de um balcão único com a participação do MPF, o MPF não aderiu ao referido acordo de cooperação. Em 10 de agosto de 2020, a 5ª Câmara de Combate à Corrupção do MPF (5ªCCR) publicou a Nota Técnica nº 2/2020 em que se posicionou contra a adesão do MPF ao ACT.

De acordo com a Nota Técnica nº 2/2020, o ACT não contribui para uma cooperação interinstitucional sistemática em matéria de leniência e acabaria por esvaziar a atuação do MPF e de demais órgãos. Para a 5ªCCR, o ACT limita inconstitucionalmente a atuação cível do MPF

ao dispor que apenas AGU e CGU seriam legitimados para a responsabilização de pessoas jurídicas envolvidas nos atos ilícitos, incluindo a celebração de acordos de leniência.

A competência do MPF, caso assinasse o ACT nos termos propostos, ficaria reservada à investigação criminal de pessoas físicas. Contudo, a 5ªCCR argumenta que a Constituição Federal em seu artigo 129, inciso III, prevê a atuação do MPF na proteção do patrimônio público e social e que essa missão seria efetivada também através da adoção de medidas cíveis contra pessoas jurídicas com base na Lei Anticorrupção.

As alterações práticas do ACT ainda serão vistas na prática, mas um dos reflexos já consolidados foi que, em conjunto com o novo Decreto nº 11.129/2022, o ACT serviu de fundamentação para pedido de revisão das obrigações pecuniárias dos acordos de leniência firmados antes da celebração do ACT, como será visto a seguir.

Essa alteração nos leva ao segundo lugar desta análise do pilar de previsibilidade: dentre as importantes provisões do Decreto nº 11.129/2022, que revogou o Decreto nº 8.420/2015 e passou a regulamentar a Lei nº 12.846/2013, destaca-se a possibilidade de que seja feito pedido de alteração ou de substituição de obrigações pactuadas no acordo de leniência, nos termos do Art. 54 do referido Decreto.²⁴

Esta modificação trazida pela possibilidade de revisão do acordo de leniência provocou debates acalorados nas mídias e jornais, provocando opiniões contrárias (como conivência à corrupção) e à favor (como forma realista de que as empresas cumpram suas obrigações pecuniárias num cenário de recuperação judicial (GUIMARÃES; BREDA, 2023, p. 3). Sobre o tema, em 29 de março de 2023 foi ajuizada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental sob o número 1.051 (ADPF 1.051) pelos partidos políticos Solidariedade, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e Partido Comunista do Brasil - PC do B, a fim de solicitar suspensão das obrigações pecuniárias e revisão dos acordos de leniência firmados antes

²⁴ "Art. 54. Excepcionalmente, as autoridades signatárias poderão deferir pedido de alteração ou de substituição de obrigações pactuadas no acordo de leniência, desde que presentes os seguintes requisitos: I - manutenção dos resultados e requisitos originais que fundamentaram o acordo de leniência, nos termos do disposto no art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013; II - maior vantagem para a administração, de maneira que sejam alcançadas melhores consequências para o interesse público do que a declaração de descumprimento e a rescisão do acordo; III - imprevisão da circunstância que dá causa ao pedido de modificação ou à impossibilidade de cumprimento das condições originalmente pactuadas; IV - boa-fé da pessoa jurídica colaboradora em comunicar a impossibilidade do cumprimento de uma obrigação antes do vencimento do prazo para seu adimplemento; e V - higidez das garantias apresentadas no acordo. Parágrafo único. A análise do pedido de que trata o caput considerará o grau de adimplência da pessoa jurídica com as demais condições pactuadas, inclusive as de adoção ou de aperfeiçoamento do programa de integridade."

do ACT. Nos termos do despacho proferido pelo Ministro André Mendonça em 03 de abril de 2023 nos autos da ADPF 1.051:

1. Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pelos partidos políticos Solidariedade, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e Partido Comunista do Brasil - PC do B, que, de acordo com os termos das próprias agremiações autoras, tem como escopo: "(i) suspender, liminarmente, a eficácia das obrigações pecuniárias (indenizações e multas) impostas em todos os acordos de leniência celebrados entre o Estado e empresas investigadas durante a Operação Lava Jato, antes da celebração do ACT, em 06.08.2020; (ii) obter, do Supremo, a fixação de interpretação conforme a Constituição da Lei no 12.846/2013 e do Decreto no 11.129/2022, afastando, de uma vez por todas, a hermenêutica punitivista e inconstitucional do lavajatismo, garantindo, nesse particular, a presença, no âmbito federal, da Controladoria-Geral da União ("CGU") como proponente ou órgão de controle, enquanto centro racionalizador do agir estatal, para a celebração de acordos desse gênero; (iii) fazer como que se reconheça, em sede de jurisdição constitucional, que os acordos foram pactuados em situação de extrema anormalidade político-jurídico-institucional, mediante situação de coação e, portanto, sob um Estado de Coisas Inconstitucional ("ECI"); e, por fim, (iv) possibilitar a revisão de tais acordos à luz dos critérios a serem fixados pelo Supremo Tribunal Federal mediante julgamento desta ADPF" (STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.051. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 3 de abril de 2023, p. 1, 2).

Ao comentar a ADPF 1.051, Tamasauskas esclareceu que a análise de possível revisão de acordo de leniência deveria ser feita caso a caso, e não em sede de ADPF ajuizada por partidos políticos, principalmente porque "não parece crível compreender que empresas do porte daquelas que se submeteram à pretensa coação sejam capazes de ser enquadradas como incapazes, aptas a justificar que um terceiro lhes tome à frente e questione as obrigações pactuadas". Quanto aos fundamentos de qualquer acordo – a voluntariedade – Tamasauskas argumenta que, caso as empresas que celebraram acordos de leniência sejam "vítimas de vício capaz de macular seu consentimento, a voluntariedade, pedra de toque do regime premial de que o acordo de leniência faz parte, seria inevitavelmente negada" (TAMASAUSKAS, 2023, p. 1).

Não se discute aqui o mérito da ADPF 1.051 ou das possíveis revisões dos acordos de leniência. Discute-se a instabilidade que o tema traz ao programa de leniência anticorrupção. Essa instabilidade que a mudança das regras do jogo provoca acabam por afetar a percepção política, jurídica e social sobre a confiabilidade e robustez do programa de leniência anticorrupção.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou demonstrar, a partir de revisão bibliográfica, que a formulação de um programa de leniência eficaz é constante, ou seja, não se extingue com a sua elaboração inicial. Como exposto, a existência de um programa eficaz pressupõe a realização de testes e ajustes, sendo necessário observar a prática, analisar quais são os erros na modelagem, incluir na análise desenvolvimentos jurídicos, políticos e sociais que se dão com o decorrer do tempo, para então realizar modificações e ajustes ao programa. Importante ressaltar que esses ajustes, contudo, devem sempre prezar por respeitar os pilares de um programa de leniência efetivo e manter o equilíbrio entre requisitos e benefícios às colaboradoras para fomentar sua atratividade.

A partir do estudo realizado, conclui-se que a experiência brasileira com o programa de leniência anticorrupção, em certa medida, está caminhando dentro da normalidade e do esperado. Formulou-se um programa inicial em 2013, a prática demonstrou suas incongruências e pontos de estrangulamento, ensejando e formulação de ajustes e modificações de forma contínua. Ou seja, segue-se a mesma lógica de "testes e ajustes" observada nos demais programas de leniência.

Assim como aconteceu com o programa de leniência antitruste dos Estados Unidos em 1993, é necessário avaliar a necessidade de que as autoridades públicas e os estudiosos sobre o tema analisem se o programa de leniência anticorrupção está fundamentado em pilares concretos. Somente a partir de uma revisão compreensiva seria possível, então, endereçar as falhas identificadas e fortalecer o programa de leniência anticorrupção.

Ressalta-se por fim que o programa de leniência não deve ser vinculado a embates políticos, pessoas públicas específicas ou operações investigativas. O programa de leniência anticorrupção é um instrumento jurídico que deve permear no tempo e auxiliar ainda mais o governo brasileiro no enfrentamento à corrupção.

REFERÊNCIAS

ACORDO de cooperação técnica sobre leniência esvazia atuação do MPF e não contribui para segurança jurídica, diz Câmara de Combate à Corrupção. Procuradoria Geral da República, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/camara-de-combate-a-corrupcao-do-mpf-afirma-que-acordo-de-cooperacao-tecnica-sobre-leniencia-esvazia-atuacao-institucional-e-nao-contribui-para-seguranca-juridica>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ANDRADE, Jackeline Póvoas Santos de. **O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência.** Revista Digital de Direito Administrativo - RDDA. São Paulo, v. 4, n. 1, 2017.

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

ATHAYDE, Amanda; FRAZÃO, Ana. Leniência, compliance e o paradoxo do ovo ou da galinha: o compliance como instrumento de autorregulação empresarial. In: Cueva, Ricardo Villas Boas; FRAZÃO, Ana (Coord.). Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 297-314.

BECKER, Gary S.; LANDES, William M. **Essays in thhe Economics of Crime and Punishment.** 1974. Disponível em: <http://www.nber.org/books/beck74-1>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade.** 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/bobbio-n-estado-governo-so-ciedade-para-uma-teoria-geral-da-polc3adtica.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRAUN, Julia. **13 de junho de 2013: a noite que durou 10 anos .** 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0j5125089do>. Acesso em: 13 jul 2023.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Caderno Cade OCDE.** 2020. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2020/caderno-cade-ocde-2020.pdf>. Acesso em 26.1.2023.

CÂMARA LEGISLATIVA. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n.º 6.826, de 2010. 2012. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=970659&filename=Tramitacao-PL%206826/2010. Acesso em: 14 jul 2023.

CÂMARA LEGISLATIVA. **Projeto de Lei nº 6.826, 2010.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=970659&filename=Tramitacao-PL%206826/2010. Acesso em: 14 jul 2023.

CANETTI, Rafaela Coutinho; **Acordo de Leniência. Fundamentos do Instituto e os Problemas de seu Transplante ao Ordenamento Jurídico Brasileiro.** 2 ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CARVALHO, Igor. **Ex-integrante do MPL fala sobre junho de 2013: 'Passe livre deixou de ser pauta de esquerda'.** 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/06/>

05/ex-integrante-do-mpl-fala-sobre-junho-de-2013-passe-livre-deixou-de-ser-pauta-de-esquerda. Acesso em: 12 jul 2023.

COLAB. PUC Minas. **10 anos depois das Jornadas de Junho, violência contra jornalistas se agrava no Brasil.** 2023. Disponível em: <https://blogfca.pucminas.br/colab/10-anos-das-jornadas-de-junho/>. Acesso em: 13 jul 2023.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: https://loja.editoraforum.com.br/image/catalog/pdf/2018/Outubro/Release_AnaFrazao.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

DAY, Jones. **DOJ makes giving up harder: stricter requirements for seeking leniency.** 2022. Disponível em: <https://www.jonesday.com/en/insights/2022/04/doj-makes-giving-up-harder-stricter-requirements-for-seeking-leniency>. Acesso em: 26 fev 2023.

DIXIT, Avinash; SKEATH, Susan; REILEY, David. **Games of Strategy.** Third Edition. New York: W.W. Norton & Company, 2020. Disponível em: <https://wnorton.com/books/Games-of-Strategy/about-the-book/product-details>. Acesso em: 20 mar. 2021.

DOJ. Department of Justice Department of Justice. **Archives.** 2009. Disponível em: <https://www.justice.gov/archives/atr/staff-profile/former-deputy-assistant-attorney-general-scott-d-hammond>. Acesso em: 23 jan 2023.

DOJ. Department of Justice. **Antitrust Division updates its leniency policy and issues revised plain language answers to frequently asked questions.** 2022. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr/antitrust-division-updates-its-leniency-policy-and-issues-revised-plain-language-answers>. Acesso em: 23 jan 2023.

DOJ. Department of Justice. **The Antitrust Division's Leniency Program is its most important investigative tool for detecting cartel activity.** 2022. Disponível em: <https://www.justice.gov/atr/leniency-program>. Acesso em: 23 jan 2023.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado.** Coimbra: Almedina, 2009.

Foley & Lardner **Antitrust division announces update to its leniency program and revamps answers to frequently asked questions.** 2022. Disponível em: <https://www.foley.com/en/insights/publications/2022/04/antitrust-division-update-to-leniency-program>. Acesso em: 26 fev 2023.

FRASER, Stephen A. **Placing the Foreign Corrupt Practices Act on the Tracks in the Race for Amnesty.** 90 Texas L. Rev. 1009. 2012.

GCR. Global Competition Review. **Scott Hammond.** 2013. Disponível em: <https://globalcompetitionreview.com/authors/scott-hammond>. Acesso em: 16 jul 2023.

GLOBO. **Bolsonaro diz que 'acabou' com operação Lava Jato porque governo 'não tem mais corrupção'.** 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/07/bolsonaro-diz-que-acabou-com-a-operacao-lava-jato-porque-governo-nao-tem-mais-corrupcao.ghtml>. Acesso em: 16 jul 2023.

GLOBO. **Preço da passagem de ônibus provoca manifestações pelo país.** 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/preco-da-passagem-de-onibus-provo-ca-manifestacoes-pelo-pais.html>. Acesso em 12 de julho de 2023.

GUIMARÃES, Bernardo; BRENDA, José Guilherme. **Revisão dos acordos de leniência, a imposição da realidade aos slogans.** 2023 Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/revisao-de-acordos-de-leniencia-a-imposicao-da-realidade-aos-slogans-14032023>. Acesso em: 16 jul 2023.

HAMMOND, Scott D. **The Evolution of Criminal Antitrust Enforcement over the Last Two Decades**, Address Before the ABA Criminal Justice Section 1–3 (2010). Disponível em: <http://www.justice.gov/atr/public/speeches/255515.pdf>. Acesso em 11 jul. 2023.

KOVACIC, William E.; HYMAN, David A. **Regulator Leveraging: problem or solution?** London: Legal Studies Research Paper Series, 2016.

LASPRO, Oreste Nestor de Souza; SILVA, Juliana Shineaga. **Revisão dos acordos de leniência e a recuperação judicial.** 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-09/direito-insolvencia-revisao-acordos-leniencia-recuperacao-judicial#author>. Acesso em: 16 jul 2023.

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. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

LESLIE, Christopher R. Anistia antitruste, teoria dos jogos e estabilidade do cartel. **Journal of Corporation Law.** 2006. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=924376. Acesso em: 12 fev. 2021.

LESLIE, Christopher R., Response: Replicating the Success of Antitrust Amnesty, 90 Tex. L. Rev. See Also 171 (2012).

LESSING, Lawrence. **Institutional Corruptions.** Harvard University: Edmond J. Safra Working Papers, 2013. Disponível em: <https://academic.oup.com/jcle/article-abstract/13/4/729/4781632>. Acesso em: 10 fev. 2021.

LEWIS, Morgan. **DOJ updates antitrust leniency FAQs—clarifying some standards and raising questions.** 2022. Disponível em: <https://www.morganlewis.com/pubs/2022/04/doj-updates-antitrust-leniency-faqs-clarifying-some-standards-and-raising-questions>. Acesso em: 26 fev 2023.

LOBO FILHO, Fernando Rissoli. **A Lei Anticorrupção e o direito administrativo sancionador.** São Paulo: IASP, 2017.

LUZ, Reinaldo Diogo; SPAGNOLO, Giancarlo. **Leniency, collusion, corruption, and whistleblowing.** Journal of Competition Law & Economics, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/jelap>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MACEDO, Alexandre Cordeiro; SANT'ANA, Raquel Mazzuco. **Balcão único para negociação de acordos de leniência no Brasil.** 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3424277. Acesso em: 18 fev. 2021.

MAGENTA, Matheus. **O que é ser lavajatista?** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62550844>. Acesso em 10 de julho de 2023.

MARQUES, Marin, Tâmera Padoin. **A Lei Anticorrupção e o Acordo de Leniência: uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento.** Belo Horizonte : Fórum, 2019.

MARRARA, Thiago. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção: pontos de estrangulamento da segurança jurídica. **Revista Digital de Direito Administrativo.** 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v6i2p95-113>. Acesso em: 10 out. 2020.

MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo.** São Paulo, n. 2. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2i2p509-527>. Acesso em: 20 nov. 2020.

MARRARA, Thiago. **Comentários ao art. 16.** In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada.* 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 187-238.

MARRARA, Thiago. **Direito administrativo: transformações e tendências.** São Paulo: Almedina, 2014.

MARTINES, Fernando. **PGR vai centralizar ações anticorrupção e criar balcão para acordos de leniência.** 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-27/aras-centralizar-acoes-anticorruptao-criar-balcão-leniencia>. Acesso em: 20 nov. 2020.

MARTINEZ, Ana Paula. **Challenges Ahead of Leniency.** *Journal of European Competition Law & Practice Advance Access.* 2015. Disponível em: <http://jeclap.oxfordjournals.org/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MCCONNELL, Charles. **A leniency applications down, US DOJ official says.** Type 2018 Disponível em: <https://globalcompetitionreview.com/article/type-leniency-applications-down-us-doj-official-says>. Acesso em: 23 jan 2023.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares. **O Brasil e o Combate Internacional à Corrupção.** *Revista de Informação Legislativa,* Brasília, a. 46, n. 181, p. 189, jan./mar. 2009

MILLER, Geoffrey P. **The law of governance, risk management, and compliance.** New York: Wolters Kluwer, 2016. Disponível em: <https://lcn.loc.gov/2016044848>. Acesso em: 18 fev. 2021.

MONCADA, Luís S. Cabral de. **A relação jurídica administrativa.** 2019. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2551633&forceview=1>. Acesso em: 19 fev. 2021.

MOTTA, Massimo; POLO, Michele. **Leniency Programs and Cartel Prosecution.** Working Paper, No 150. European University Institute. 1999. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=165688> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.165688.1> de jan de 2023.

MPF participa de evento sobre Acordos Substitutivos de Sanções. Procuradoria Regional da República da 3ª Região. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de>

imprensa/noticias-r3/mpf-participa-de-evento-sobre-acordos-substitutivos-de-sancoes. Acesso em: 8 nov. 2020.

MPF. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 5. **Relatório de atividade 2017**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à Corrupção. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/docs-relatorio-de-atividades/docs/Relatorio%20de%20Atividades%202017%20-%20versao%20final.PDF>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MPF. Ministério Público Federal. **Estudo Técnico nº 01/2017 – 5ªCCR**. Estudo sobre inovações da Lei nº 12.846/2013 – a Lei Anticorrupção (LAC). Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/estudo-tecnico/doc/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MPF. Ministério Público Federal. **Nota Técnica Nº 1/2017 – 5ª CCR**. 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>. Acesso em; 5 jun 2023.

MPF. Ministério Público Federal. **Entenda o caso**. 2023a. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 14 jul 2023.

MPF. Ministério Público Federal **Conheça a linha do tempo**. 2023b. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>. Acesso em: 14 jul 2023.

MPF Ministério Público Federal. **Tipos de Corrupção**.2023c. Disponível em: <http://combatea corrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>. Acesso em 26.1.2023

MPF. Ministério Público Federal. **Gaeco**. 2023e Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/gaeco>. Acesso em: 16 jul 2023.

MPF. Ministério Público Federal. **Acordos de leniência acordados pela5º CCR**. 2023 d. Disponível em: <https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=DE8159D411EA799D1A090080EF2586DD&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1>. Acesso em: 16 jul 2023.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativa**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823>. Acesso em: 10 abr. 2021.

NETTO, Paulo Roberto. **Lula se livra de processos, mas teve só 3 absolvições...**2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/lula-se-livra-de-processos-mas-teve-so-3-absolvicoes/>. Acesso em: 16 jul 2023.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **"OECD's 2021 Global Competition Enforcement Update"**. 2021. gráfico 3.5 do documento Disponível em [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP3\(2021\)1&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP3(2021)1&docLanguage=En). Acesso em: 23 jan 2023

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **O Brasil deve cessar imediatamente as ameaças à independência e à capacidade das autoridades públicas para combater a corrupção**. 2019a. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bri>

bery/o-brasil-deve-cessar-imediatamente-as-ameacas-a-independencia-e-a-capacidade-das-autoridades-publicas-para-combater-a-corrupcao.htm. Acesso em: 10 jul 2023.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **A capacidade das autoridades públicas brasileiras de investigar e processar a corrupção de funcionários públicos estrangeiros está seriamente ameaçada, diz o Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE**. 2019 b Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>. Acesso em: jul 2023.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **Phase 3 Report on implementing the oecd anti-bribery convention in Brazil**. 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Report-EN.pdf>. Acesso em: 10 jul 2023.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **Brazil: Follow-up to the phase 3 report and recommendations**. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>. Acesso em: 12 jul 2023.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **Brazil: phase 2. Follow-up report on the implementation of the phase 2 recommendation**. 2010. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/45518279.pdf>. Acesso em: 10 jul 2023.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **Brazil: phase 2. Report on the application of the convention on Combating bribery of foreign public officials in International business transactions and the 1997. Recommendation on combating bribery in international Business transactions**. 2007. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/>Acesso em: 10 jul 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A arbitragem e as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=33>. Acesso em: 22 nov. 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado**. Salvador, 2010. Disponível em: <http://online.fliphtml5.com/fdns/rrww/#p=1>. Acesso em: 13 fev. 2021.

OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino; MENDES, Dany Rafael Fonseca; HERRERA, Gabriel Paes. Cidadania e políticas públicas no contexto do programa de educação previdenciária. **Revista do Direito Público**. Londrina, v. 13, 2018.

OLIVEIRA, Wilson Accioli de Barros Filho. **Acordos administrativos no Brasil**. São Paulo: Grupo Almedina, 2020.

ONOFRE, Renato; HERDY, Thiago. **Procurador da Lava-Jato: ‘Governo tenta uma anistia de corrupção’**. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/procurador-da-lava-jato-governo-tenta-uma-anistia-de-corrupcao-18529185>. Acesso em: 10 jan. 2021.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Snação e Acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; MARRARA, Thiago. **Lei Anticorrupção comentada**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PIRES, Bruno. **TCU atua em descompasso com política de leniência, afirma AGU e CGU**. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-atua-em-descompasso-com-politica-de-leniencia-afirmam-agu-e-cgu,70002397330>. Acesso em: 10 jan. 2021.

PROJETO DE LEI 10.887/2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 10 dez. 2020.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 1981.

RIBEIRO, Julia L. O acordo de leniência da lei anticorrupção e a descoordenação institucional. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28880>. Acesso em: 15 jul. 2023.

SAMPAIO, Fellipe. **Dias Toffoli estabelece diálogo interinstitucional para realização de acordos de leniência**. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432280&ori=2>. Acesso em: 13 ago. 2020.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Presidente aprova Plano Anticorrupção elaborado pelo Comitê Interministerial de Combate à Corrupção**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/12/RELEASE-Presidente-aprova-Plano-Anticorrupc%CC%A7a%CC%83o-elaborado-pelo-Comite%CC%82-Interministerial-de-Combate-a%CC%80-Corrupc%CC%A7a%CC%83o-convertido.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

SONSINI, Wilson. **DOJ Antitrust division updates corporate leniency policy**. 2022. Disponível em: <https://www.wsgr.com/en/insights/doj-antitrust-division-updates-corporate-leni-ency-policy.html>. Acesso em: 26 fev 2023.

SOUZA, Loren. **Por que junho de 2013 marcou o Brasil?** História.2023. Disponível em: <https://www.politize.com.br/por-que-junho-de-2013-marcou-o-brasil/> Acesso em: 14 jul 2023.

SPAGNOLO, Giancarlo. **Leniency and Whistleblowers in Antitrust**. 2006. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4395738/mod_resource/content/1/SPAGNOLO%20-%20Leniency%20and%20Whistleblowers%20in%20Antitrust%20\(full\).pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4395738/mod_resource/content/1/SPAGNOLO%20-%20Leniency%20and%20Whistleblowers%20in%20Antitrust%20(full).pdf). Acesso em: 15 dez. 2020.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 1051**. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6605876>. Acesso em 16 de julho de 2023.

STOCHERO, Tahiane; PASSARINHO, Nathália. **Há um ano, 'batalha da Consolação' impulsionou protestos pelo país**. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/06/ha-um-ano-batalha-da-consolacao-impulsionou-protestos-pelo-pais.html>

TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. **Revisão de acordos de leniência celebrados antes do acordo de cooperação técnica.** 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-02/igor-tamasauskas-revisao-geral-acordos-leniencia>. Acesso em: 16 jul 2023.

U.S. SENATE. Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities (The Watergate Committee). **Historical Office**, Washington, D.C.” A History of Notable Senate Investigations prepared by the United.States Senate Historical Office. S.d. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/resources/pdf/watergate-investigation-citations.pdf>. Acesso em: 10 jul 2023.

U.S. SENATE. Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities (The Watergate Committee). **Historical Office**, Washington, D.C.” A History of Notable Senate Investigations prepared by the United.States Senate Historical Office. S.d. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/resources/pdf/watergate-investigation-citations.pdf>. Acesso em: 10 jul 2023.

VARELLA, Marcelo Dias; ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; VIANNA, Marcelo Pontes. **Quando mais é menos: arranjos institucionais e acordos de leniência anticorrupção no Brasil.** Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 35-59, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p35. Acesso em: 15 de jul de 2023.

VOLKOV, Michael. **FCPA Corporate Leniency: A Good Try but the Wrong Idea**, WHITE COLLAR DEFENSE & COMPLIANCE (2011). Disponível em: <http://michaelvolkov.blogspot.com/2011/06/fcpa-corporate-leniency-good-try-but.html>. Acesso em: 11 de julho de 2023.

WOODS, McGuireWoods. **DOJ antitrust division adds promptness requirement to leniency program.** 2022. Disponível em: <https://www.mcguirewoods.com/client-resources/Alerts/2022/4/doj-adds-promptness-requirement-to-leniency-program>. Acesso em: 26 fev 2023.