



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade UnB Planaltina - FUP
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP

PAULA ARAÚJO CORRÊA

**OS ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO:
REFLEXOS DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO**

BRASÍLIA-DF

2024

PAULA ARAÚJO CORRÊA

**OS ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO:
REFLEXOS DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Professor Dr. Luiz Honorato da Silva Júnior

BRASÍLIA-DF

2024

PAULA ARAÚJO CORRÊA

**OS ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO:
REFLEXOS DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o trabalho de Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

Professor Dr. Luiz Honorato da Silva Júnior
Orientador – PPGP/FUP/UnB

Professor Dr. Virgílio Caixeta Arraes
Avaliador Interno – UnB

Professor Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior
Avaliador Externo – ISCSP/Lisboa

Professor Dr. André Nunes
Avaliador Suplente – UnB

Brasília, 24 de maio de 2024.

À memória da minha amada mãe, a quem dedico minha coragem e dedicação em superar os desafios e conquistar vitórias, mesmo diante de tantos percalços.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais que jamais desistiram de me orientar e incentivar na busca pelo conhecimento, imprimindo a si mesmos sacrifícios para o alcance de tantas vitórias. Mas, principalmente, a minha amada mãe, que me deixou durante esta jornada.

Agradeço ao meu filho Bernardo que, embora tão jovem, tenha tido em mim o exemplo para se dedicar aos estudos, mesmo isso representando não desfrutar da presença de sua mãe em todos os momentos de sua vida.

Ao Ministério da Justiça, órgão em que pude trabalhar com tanto empenho e responsável pelo meu ingresso no Programa. Esta oportunidade representa, hoje, a realização de um sonho de infância e a conclusão da minha jornada na universidade que me recebeu há mais de vinte anos como estudante de graduação.

Aos meus colegas de curso que, munidos da mesma missão, contribuíram de forma tão valiosa para meu aprendizado.

E um agradecimento especial ao meu orientador, Professor Luiz Honorato, que apoiou incondicionalmente minhas ideias e mostrou-se sempre resiliente frente as minhas dificuldades e atento ao meu potencial, ainda que nos momentos mais desafiadores.

Sou muito grato às adversidades que apareceram na minha vida, pois elas me ensinaram a tolerância, a simpatia, o autocontrole, a perseverança e outras qualidades que, sem essas adversidades, eu jamais conheceria.

A Lei do Triunfo, de Napoleon Hill.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Artigo 1

AGU	Advocacia-Geral da União
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BR DISTRIBUIDORA	Petrobras Distribuidora
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CNAE	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COVID-19	Coronavírus 19
ELETOBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
ELETRONUCLEAR	Eletronuclear S.A.
EUA	Estados Unidos da América
FCPA	<i>Foreign Corruption Practices Act</i>
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMS	Fundo Municipal de Saúde
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
LAC	Lei Anticorrupção
OCDE	Organização de Comércio para o Desenvolvimento Econômico
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
REDESIM	Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
TRANSPETRO	Petrobras Transporte S.A.
VALEC	VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Artigo 2

BACEN	Banco Central do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CVM	Comissão de Valores Mobiliários

CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
ELETRONUCLEAR	Eletronuclear S.A.
OCDE	Organização de Comércio para o Desenvolvimento Econômico
PAR	Processo Administrativo de Responsabilização de Entes Privados
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
VALEC	VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

LISTA DE GRÁFICOS

Artigo 1

Gráfico 1 – Distribuição temporal dos acordos.

Gráfico 2 – Distribuição temporal dos valores globais.

Gráfico 3 - Análise do impacto financeiro da multa (Lei nº 12.846/2013).

Gráfico 4 – Análise comparativa dos valores globais e multas.

Gráfico 5 – Efeitos não financeiros dos acordos.

Gráfico 6 – Análise comparativa da duração da negociação de acordos.

Gráfico 7 – Distribuição de valores por tempo de negociação.

Gráfico 8 – Distribuição de acordos por ente público lesado.

Gráfico 9 – Distribuição de acordos por setor econômico.

Gráfico 10 – Distribuição dos valores totais por setor econômico.

Gráfico 11 – Distribuição de valores e quantidade de acordos por setor econômico.

Artigo 2

Gráfico 1 – Relação de resultados dos PARs.

Gráfico 2 – Frequência de entes públicos envolvidos.

LISTA DE QUADROS

Artigo 1

Quadro 1 – Relação entre acordos e efeitos não financeiros.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	14
Padrões, Tendências e Indicadores dos Acordos de Leniência: Reflexos da Atuação da CGU na Política Anticorrupção Brasileira	17
1 INTRODUÇÃO	18
2 A CORRUPÇÃO E SEUS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	19
2.1 BREVES NOTAS SOBRE O CONCEITO DE CORRUPÇÃO	19
2.2 CORRUPÇÃO EMPRESARIAL: O ELEMENTO COMUM À POLÍTICA INTERNACIONAL DE COMBATE A ATOS ILÍCITOS	21
2.3 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA	22
3 METODOLOGIA	25
4 RESULTADOS	26
4.1 ANÁLISE DOS DADOS DOS ACORDOS	26
4.1.1 Quantidade e valores.....	26
4.1.2 Sanções e efeitos dos acordos de leniência.....	28
4.1.2.1 Multa.....	28
4.1.2.2 Efeitos não financeiros.....	32
4.1.3 Negociação.....	35
4.1.4 Ente público lesado.....	37
4.2 ANÁLISE DADOS EMPRESARIAIS	38
4.2.1 Características das empresas.....	38
4.2.2 Setor econômico.....	40
5 CONCLUSÕES	45
REFERÊNCIAS	47
Os Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção: Análise do Impacto da Cooperação na Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas	51
1 INTRODUÇÃO	52
2 A RESPONSABILIZAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS NA LEI Nº 12.846/2013	53
3 A COOPERAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS COMPLEXOS	55
4 OS ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA	59
5 METODOLOGIA	62
6 RESULTADOS	64
6.1 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS DADOS DOS PROCESSOS DE RESPONSABILIZAÇÃO	64
6.2 ANÁLISE DOS ENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS	67

7 CONCLUSÕES	69
REFERÊNCIAS	70

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Controladoria-Geral da União (CGU) é um órgão do Poder Executivo Federal responsável por diversas áreas de atuação ligadas ao controle interno, correição, ouvidoria, transparência e integridade privada e pública. Essas funções constituem sistemas centrais de organização e supervisão das atividades setoriais relacionadas aos temas, no âmbito do Poder Executivo Federal.

Uma das atividades principais da CGU é apurar e aplicar sanções a agentes públicos e entes privados, decorrentes da prática de atos ilícitos em desfavor da administração pública. Dentro deste escopo, encontram-se unidades específicas criadas com o desígnio de investigar e conduzir processos administrativos, visando à responsabilização de agentes públicos, por meio de legislações específicas, assim como a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção, conforme determinado pela Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, mais conhecida como Lei Anticorrupção (LAC).

Dentre as atribuições conferidas à CGU pela Lei Anticorrupção, encontram-se, não somente a investigação e aplicação de penalidades a entes privados por condutas lesivas praticadas contra a Administração Pública nacional ou estrangeira, mas, inclusive, a competência para assinatura de acordos de leniência.

Como finalidade precípua, o acordo de leniência tem como objetivo a colaboração de pessoas jurídicas com processos de investigação e administrativos sancionadores definidos em lei, visando à identificação de demais envolvidos na infração e a obtenção célere de informações e documentos comprobatórios da ilicitude sob apuração. Ainda, a legislação impõe sanções de cunho financeiro, reputacional e operacional às empresas envolvidas, com o intuito de recuperação de ativos e dissuasão de novas condutas ilícitas.

Embora a celebração dos acordos tenha sido uma inovação no combate à corrupção no Brasil, os compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro acerca da prevenção e enfrentamento aos atos corruptivos não remontam de data tão recente. Nesta perspectiva, a vigência e regulamentação da LAC inauguraram o processo de construção de um microssistema administrativo de enfrentamento à corrupção, no ano de 2013, o qual se estende até os dias atuais.

Dentro desse período, inúmeros reconhecimentos e críticas foram formulados quanto à competência e procedimentos adotados pela CGU para a celebração dos acordos de leniência com pessoas jurídicas. Contudo, o estudo detalhado dos dados disponíveis sobre as

características dos acordos, seus resultados e as correlações derivadas de sua implementação, ainda, comportam aprofundamento de modo a orientar de forma estratégica a implementação desse mecanismo como medida eficazmente reconhecida no combate à corrupção brasileira.

A par dessas questões, o questionamento acerca do diagnóstico da atuação da CGU na implementação da Lei Anticorrupção brasileira, sob o enfoque dos acordos de leniência, permanece pendente de respostas que não sejam aquelas dadas somente por dados públicos.

Diante da relevância da colaboração para o êxito da responsabilização pela natureza associativa do ilícito investigado, parece-nos inadiável a análise sistemática da cooperação de empresas envolvidas em ilícitos de corrupção para que seja verificada a contribuição dos acordos de leniência ao fortalecimento da política anticorrupção proposta pela Lei Anticorrupção.

Ademais, a inexistência de relatórios públicos acerca dos processos decorrentes de acordos demonstra o necessário aprofundamento da questão acerca da responsabilização de empresas delatadas, uma vez que a obtenção de informações e documentos sobre a participação de outros agentes privados envolvidos em práticas corruptas constitui requisito fundamental do instituto da leniência.

Para tanto, a presente dissertação está estruturada em formato *multipaper*, visando proporcionar uma análise aprofundada dos acordos de leniência na legislação anticorrupção brasileira, abrangendo dois artigos que exploram dimensões complementares deste tema. Cada artigo é concebido para funcionar como uma peça de investigação independente, porém, todos se integram ao contexto mais amplo do objetivo geral da pesquisa.

O primeiro artigo realiza um inventário de dados dos acordos de leniência firmados pela CGU no período de dez anos após a implementação da Lei Anticorrupção (2014 a 2023). Por meio de uma análise detalhada, o estudo foca em identificar padrões nos acordos e avaliar como as relações entre as variáveis podem demonstrar os resultados da implantação desse instrumento, dentro da política pública de controle da corrupção. A pesquisa utiliza-se de métodos quantitativos para analisar a frequência e natureza dos acordos, além de uma análise qualitativa para discutir as implicações desses acordos na transparência e responsabilidade corporativa.

O segundo artigo examina o impacto direto dos acordos de leniência na responsabilização de entidades privadas envolvidas em atos de corrupção. Este estudo mergulha nos resultados dos processos de responsabilização instaurados pela CGU, analisando como as informações derivadas dos acordos de leniência contribuíram para os desfechos desses processos. Combina análises quantitativas, como estatísticas de casos julgados e penalidades

aplicadas, com análises qualitativas para interpretar os efeitos da cooperação das empresas na efetividade da legislação anticorrupção.

A dissertação pretende vincular os *insights* de cada artigo ao tema central, discutindo as contribuições globais da pesquisa para a compreensão e implementação da Lei Anticorrupção no Brasil. Por consequência, a pesquisa pretende contribuir para a análise e reflexão dos ganhos e lacunas dessa atividade, colaborando para a tomada de decisão estratégica por parte dos envolvidos em sua consolidação e aprimoramento, com vistas a promover avanços no sistema anticorrupção brasileiro.

Por fim, ressalta-se a existência de um número reduzido de artigos relacionados à matéria, notadamente no que se refere à análise dos dados dos acordos, limitando-se à análise de valores recuperados e quantitativo de instrumentos firmados ao longo dos anos, razão pela qual poucos são os parâmetros de análise para comparação capazes de orientar a pesquisa como ferramenta de verificação de eventuais alterações posteriores, bem como demonstra a discussão necessária para o meio acadêmico pelo possível ineditismo da pesquisa empreendida.

Padrões, Tendências e Indicadores dos Acordos de Leniência: Reflexos da Atuação da CGU na Política Anticorrupção Brasileira.

RESUMO

Este artigo examina os resultados e reflexos da Lei Anticorrupção do Brasil (Lei nº 12.846/2013, ao longo da primeira década de sua implementação, com foco específico nos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União (CGU). A pesquisa analisa padrões, tendências e indicadores dos acordos de leniência firmados entre 2014 e 2023, considerando variáveis como natureza jurídica das empresas, setor econômico de atuação, impacto financeiro, situação cadastral, sanções aplicadas e duração da negociação. Verificada a distribuição e os efeitos dos acordos, a pesquisa destaca o papel central da CGU na política anticorrupção brasileira, revelando a adaptação contínua das estratégias de negociação e a busca por uma aplicação proporcional das sanções. Os resultados indicam que setores de alto risco, como Engenharia e Construção e Financeiro, são foco da leniência administrativa, que direciona esforços para áreas de maior impacto financeiro da corrupção. Também revela a importância conferida aos programas de integridade como medida de prevenção e correção de atos desconformes na gestão empresarial. Finalmente, o artigo enfatiza a necessidade de avaliação contínua e baseada em dados para aprimorar a política anticorrupção no Brasil.

Palavras-chave: corrupção; acordo de leniência, lei anticorrupção; corrupção empresarial; responsabilização de pessoas jurídicas.

ABSTRACT

This article examines the outcomes and reflections of Brazil's Anti-Corruption Law (Law No. 12.846/2013) over the first decade of its implementation, with a specific focus on the leniency agreements signed by the Office of the Comptroller General (CGU). The research analyzes patterns, trends and indicators in the leniency agreements made between 2014 and 2023, considering variables such as the legal nature of the companies, their economic sector of operation, financial impact, registration status, applied sanctions, and negotiation duration. With the distribution and effects of the agreements assessed, the research highlights the central role of the CGU in Brazilian anti-corruption policy, revealing the continuous adaptation of negotiation strategies and the pursuit of proportional application of sanctions. The results indicate that high-risk sectors such as Engineering and Construction and Finance are the focus of administrative leniency, directing efforts to areas with the greatest financial impact of

corruption. It also reveals the importance attributed to integrity programs as a measure to prevent and correct non-compliant acts in business management. Finally, the article emphasizes the need for continuous and data-based evaluation to enhance anti-corruption policy in Brazil.

Keywords: *corruption; leniency agreement, anticorruption law; corporate corruption; legal entities liability.*

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é uma questão de alcance global que incide profundamente sobre os pilares dos governos, das empresas e da sociedade em geral (Costa et al., 2020). Ela mina a confiança pública, prejudica o crescimento econômico e compromete a integridade das instituições fundamentais (Rose-Ackerman e Palifka, 2020; Nações Unidas, 1996).

Em um contexto de adesão a diversos tratados internacionais cujos compromissos envolveram a adoção de ordenamentos e ferramentas capazes de prevenir e coibir atos ilícitos associados à corrupção empresarial, bem como a insurgência dos cidadãos brasileiros face aos inúmeros escândalos de atos corruptivos, entre outras medidas, surgiu o ambiente político propício ao adensamento legislativo sobre o enfrentamento a condutas dessa natureza, resultando na promulgação da Lei nº 12.846/2013, intitulada como Lei Anticorrupção (LAC).

À luz dessa perspectiva, a LAC foi editada com o escopo de regulamentar a responsabilização administrativa e civil de entes privados pela prática de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, comumente designados como atos de corrupção (Canetti, 2020).

Com a promulgação da lei, funda-se, portanto, um sistema de responsabilização específico aplicável aos entes privados pela prática de atos de corrupção, baseado na organização e ordenamento sistemático do exercício das competências sancionatórias, a partir da consagração dos “bens jurídicos tutelados, os ilícitos fixados, as sanções estatais oponíveis e o processo estatal regular a ser observado.” (Oliveira, 2021).

No cenário de construção do regime de sancionamento administrativo, de outro lado, a LAC instituiu a celebração de acordos de leniência entre empresas investigadas pela prática de atos lesivos contra a administração pública com a Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito federal, mediante o cumprimento de certos requisitos, como a cessação da conduta

ilícita, a colaboração com as investigações, o fornecimento de informações e provas e a reparação integral do dano causado (Pimenta, 2020).

O objetivo da pesquisa é identificar as características dos acordos de leniência celebrados pela CGU, entre os anos de 2014 e 2023, com o intuito de buscar evidências de padrões e tendências, além de possíveis correlações entre as variáveis utilizadas para o estudo, tais como: natureza jurídica da empresa, setor econômico de atuação, impacto financeiro, situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, sanções financeiras e não financeiras aplicadas e duração da negociação.

Nesse sentido, a pesquisa se propõe a verificar as condições em que os acordos foram celebrados e os resultados dos mecanismos adotados pela CGU, durante a primeira década da vigência da lei. Para tanto, a consolidação das informações dos acordos proporcionará a construção de uma base de dados sobre a aplicação dos instrumentos durante o período analisado, permitindo a consolidação de um inventário detalhado do alcance da leniência dentro da política anticorrupção brasileira.

Este artigo está estruturado em cinco seções, iniciando pela introdução. Na segunda, contextualiza-se o conceito de corrupção para compreensão da trajetória de como compromissos internacionais assumidos pelo Brasil conduziram à elaboração da Lei Anticorrupção brasileira. Na terceira seção, detalha-se a metodologia utilizada para a coleta e tratamento das informações contidas no estudo. Na quarta, são apresentados os resultados e discussões decorrentes da análise dos dados obtidos durante a investigação. E, por fim, a quinta seção discorre sobre as conclusões alcançadas.

2 A CORRUPÇÃO E SEUS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 BREVES NOTAS SOBRE O CONCEITO DE CORRUPÇÃO

O conceito de corrupção enfrenta um desafio de consenso relevante, a partir das inúmeras definições e vertentes de estudo acerca do fenômeno, principalmente, no âmbito das ciências sociais. Por se tratar de uma observação amparada em questões diversas, aplicam-se parâmetros igualmente distintos para a tentativa de conceituação de atos corruptos (Brei, 1996).

Ao buscar a viabilidade da unificação dos conceitos de corrupção, Miranda (2018) realizou um inventário crítico das definições do termo, confirmando que um dos maiores obstáculos do estudo do fenômeno consiste na delimitação de seu alcance e, conseqüentemente, sua modelagem e medição, ao esclarecer a grande quantidade de práticas as quais podem ser enquadradas na definição.

Macedo e Valadares (2020) informam a existência de concepções teóricas sobre o estudo da corrupção que contribuem para o entendimento do fenômeno, porém de forma restrita ou apenas sob alguns aspectos, desconsiderando outros elementos de elevada relevância ao entendimento de sua gênese, tais como, culturais, sociais, morais e políticos. Confirmando, portanto, a imprecisão e inconsistência no uso de conceitos sobre corrupção, uma vez que traduzem compreensões distintas a depender do enfoque conferido pelo autor.

Segundo Miranda (2018), os conceitos foram separados e centrados em quatro tipos: (i) no ofício público, quando há obtenção de vantagens de agentes públicos ou para terceiros, em detrimento dos deveres legais do cargo; (ii) no mercado, na oportunidade em que o agente público maximiza sua renda por meio de sua função pública; (iii) na ideia de bem comum, no momento em que o interesse público é violado em prol de ganhos privados e (iv) na opinião pública, pela delimitação da definição partindo-se da ideia de corrupção reconhecida pela sociedade.

Sob outro ponto de vista, Rose-Ackerman (2013) conceitua corrupção como a utilização ilícita de mecanismos de mercado nas deliberações alocativas que ocorrem à margem do sistema político democrático. Agentes políticos, eleitores e funcionários públicos, entre outros stakeholders, são atores racionais que avaliam o potencial de obtenção de benefícios em ações corruptas, embasando suas decisões em princípios característicos do mercado, tais como: oportunidades, incentivos e custos.

Avançando na tentativa de definir a corrupção, Rose-Ackerman e Palifka (2020) apontam o conceito de corrupção como designação da relação entre o Estado e o setor privado, abordando o aspecto político do fenômeno. Nessa perspectiva, a relevância dos atores dominantes na relação público-privada é materializada pelo poder de barganha desses grupos que determinam o impacto geral da corrupção.

Observa-se, portanto, uma diversidade de definições de corrupção, culminando na reflexão acerca da relação entre Estado e atores privados feita por Rose-Ackerman e Palifka (2020). Atingindo, portanto, o ponto fundamental da discussão sobre a construção de um sistema de responsabilização brasileiro que tratasse especificamente de atos ilícitos praticados por pessoas jurídicas, os quais fossem qualificados legalmente como atos corruptos, na perspectiva da relação público-privada indissociável à consecução das atividades estatais.

2.2 CORRUPÇÃO EMPRESARIAL: O ELEMENTO COMUM À POLÍTICA INTERNACIONAL DE COMBATE A ATOS ILÍCITOS

Após diversos escândalos de corrupção ocorridos nos Estados Unidos, envolvendo esquemas com diversas empresas que realizavam o pagamento de subornos a autoridades estrangeiras, a autoridade responsável pela supervisão do mercado americano de capitais (SEC) passou a investigar atos de corrupção ocorridos em empresas sob sua regulação e implementou um programa de divulgação voluntária para empresas colaboradoras cuja contrapartida seria a isenção de penalidade, mesmo sem a existência de legislação específica para o exercício dessa atribuição (Pimenta, 2020).

Nesse contexto conturbado e de fragilidade normativa, os EUA editaram o *Foreign Corruption Practices Act* (FCPA), com vistas a regulamentar a responsabilização de pessoas jurídicas e físicas por fraudes contábeis e crimes de suborno de agentes públicos estrangeiros, tornando-se referência para a elaboração das demais legislações anticorrupção mundiais (Pimenta, 2020).

Sob demanda dos atores econômicos americanos, em 1988, uma emenda ao FCPA autorizou que o Poder Executivo negociasse termos junto à Organização de Comércio para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de modo que os demais países aderissem a práticas de combate à corrupção internamente, notadamente no tocante ao suborno transacional. Como uma das mais significativas convenções sobre a temática, assinada em 1997, a Convenção da OCDE tem como foco a responsabilização de pessoas jurídicas por suborno de agentes públicos estrangeiros (Pimenta, 2020).

Em 2000, o Brasil aderiu à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), que institui a responsabilidade civil e penal das pessoas jurídicas envolvidas em corrupção e lavagem de dinheiro, com impacto internacional, além de promover a cooperação investigativa. Incorporada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, o Estado brasileiro compromete-se a tratar diversos temas relacionados ao controle da corrupção, como prevenção, responsabilização de pessoas jurídicas, cooperação internacional e recuperação de ativos (Pimenta, 2020).

Face à pressão global acerca da necessária cooperação entre as nações para o desenvolvimento de uma política transversal de prevenção e combate à corrupção, o Brasil atendeu à demanda de incorporação das obrigações contidas nos tratados em que figura como signatário, por meio de alterações no arcabouço normativo nacional, construindo uma política de controle da corrupção empresarial brasileira.

2.3 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Quando se trata da organização da administração pública no sentido da formalização de agências, a governança desses organismos é de essencial importância à performance das atividades estatais. Portanto, a arquitetura da administração pública é determinada pela conformidade das agências com as regras de criação, funcionamento e eventual extinção pelos atores políticos, bem como pela adoção de medidas de cumprimento pelas instituições politicamente estratégicas (Jonhson *et al.*, 2021).

Embora haja uma tendência à “agencificação” em diversos países no fornecimento de serviços públicos – com a desconstrução de estruturas governamentais consolidadas –, muitas nações da União Europeia e membros da OCDE têm revertido essa descentralização, reavendo as funções públicas à estrutura hierarquizada. Desse modo, torna-se possível o balanceamento da ampla autonomia concedida às agências e o *accountability*, mediante a implementação de ferramentas de gestão e regulatórias voltadas a esse fim (Johnson *et al.*, 2021).

Essa análise tem pertinência ao se refletir sobre a “agencificação” em países cuja estrutura administrativa não comporta esse modelo organizacional. Pois, segundo os estudos apresentados por Johnson *et al.* (2021), evidências apontam que países em transição econômica enfrentam severas dificuldades com a criação de agências, porquanto a essas instituições tenham sido conferidos excessivos níveis de autonomia, razão pela qual operam diante de um vácuo de governança gerado pelo escasso poder de gestão e controle do órgão centralizado.

Os estudos apresentados no SIGMA Monitoring Report¹ evidenciam uma correlação significativa entre a falha de *accountability* das agências e os resultados adversos das políticas públicas gerenciadas por essas entidades. Conforme Johnson *et al.* (2021), a multiplicação dessas agências, associada a uma lacuna na governança, propiciou a duplicação de funções e o consequente desperdício de recursos públicos. Tal cenário contribuiu para obstruções na implementação de políticas governamentais e levou a um declínio generalizado na responsabilização democrática. Nos casos mais extremos, a “agencificação” foi empregada para fomentar interesses políticos e facilitar a captura de instituições, recuando a padrões patrimonialistas.

¹ O SIGMA (Apoio à Melhoria na Governança e Gestão) é uma iniciativa conjunta da OCDE e da União Europeia. Seu principal objetivo é fortalecer os fundamentos para a melhoria da governança pública e, consequentemente, apoiar o desenvolvimento socioeconômico por meio da construção das capacidades do setor público, aprimorando a governança horizontal e melhorando o desenho e implementação das reformas da administração pública, incluindo priorização adequada, sequenciamento e orçamento.

O risco da delegação de atribuições de formulação de políticas públicas à estrutura burocrática reside na descentralização do poder na tomada de decisão pelos burocratas que, por diversas vezes, representam escolhas políticas, as quais esses agentes não têm legitimidade pela via eletiva de tomarem, recaindo em um problema de *accountability* político passível de práticas de atos de corrupção pela ineficiência de controles (Araújo, 2005).

A constituição de estruturas de *accountability* tem sido reconhecida pela comunidade internacional como uma ferramenta essencial ao combate à corrupção. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção determina ao Brasil o dever de assegurar a criação de instituições focadas na implementação de políticas públicas voltadas à prevenção e ao combate a atos ilícitos (Nações Unidas, 2003).

Nesse contexto, é fundamental compreender a resposta do Estado brasileiro ao retorno da democracia e à necessária reestruturação da administração pública, por meio do aprofundamento na elaboração de arranjos institucionais que definam estratégias de controle e promovam *accountability* para os atores impactados pelas políticas públicas.

No cenário brasileiro contemporâneo, a consolidação da democracia tem exigido da ação estatal uma adaptação a requisitos que fomentem a inclusão e interação com os atores envolvidos nas decisões, assim como a promoção de *accountability* e o monitoramento dos resultados. Essas exigências pressupõem novas capacidades estatais que transcendem as demandas de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática (Gomide e Pires, 2014; da Costa *et al.*, 2023).

Com o processo de redemocratização no Brasil e retorno da poliarquia, no final dos anos 80, iniciou-se um processo de reestruturação das instituições de Estado e, visando atender às demandas sociais da época, consolidou-se a constituição de novas estruturas de *accountability* horizontal as quais compõem um sistema complexo de controles (Aranha; Filgueiras, 2016; Pimenta, 2020).

Ao longo dos anos, as instituições do sistema de *accountability* representaram fator determinante no combate à corrupção, principalmente, ao incorporarem práticas institucionais reforçadas por fatores exógenos (promulgação da Constituição Federal/88, p.e.), construindo um arcabouço legal e administrativo construído no sentido do fortalecimento do papel desses atores na sociedade reforça o necessário alinhamento entre os agentes políticos e administrativos na consolidação de uma boa governança, capaz de gerar resultados efetivos no enfrentamento à corrupção (Aranha; Filgueiras, 2016; Pimenta, 2020). Contudo, da Costa *et al.* (2023).

Não obstante a grande reforma no sistema de controles empregada pela Constituição Cidadã, algumas instituições da rede de *accountability* foram instituídas somente após um longo período desde a promulgação da Carta Magna, assim como a Controladoria-Geral da União (CGU)². A partir de sua criação e estruturação, a CGU reuniu as competências de controle interno do Poder Executivo federal, dentre elas, a fiscalização de recursos públicos federais, correição de agentes públicos, atividades de ouvidoria e controle social. No entanto, a instituição teve suas funções ampliadas, inclusive, para o exercício do controle dos ilícitos relacionados a atos de corrupção, a partir da edição da Lei nº 12.846/2013 (Pimenta, 2020).

Como marco na transformação rumo ao enfrentamento da corrupção no Brasil, a Lei Anticorrupção firmou-se como principal estratégia a atuação transversal de múltiplas instituições públicas anticorrupção (Alan, 2017), mediante a criação de um mecanismo de responsabilização de pessoas jurídicas, bem como a incorporação do consensualismo administrativo ao processo sancionatório estatal, mediante a autorização da assinatura de acordos de leniência com empresas deladoras, a fim de fomentar a colaboração de investigados e mitigar atos ilícitos praticados em desfavor do erário público (Pimenta, 2020; Medeiros, 2020).

A intitulada Lei Anticorrupção estabeleceu um microsistema de responsabilização administrativa e cível dos entes privados por atos de corrupção, no qual o instrumento do acordo de leniência tem como objetivo primordial a colaboração das empresas investigadas, mediante a identificação de outros envolvidos e alavancagem investigativa, tendo, como contrapartida, benefícios de redução de sanções (Pimenta, 2020; Schottfeldt, 2021).

Porém, Luz e Spagnolo (2017) e Marrara (2020) ressaltam uma desvantagem da lei por não abranger a responsabilização criminal de pessoas e entes privados, uma vez que esse fato poderia minimizar os impactos da LAC no incentivo à denúncia por não haver negociação conjunta e proteção garantida aos colaboradores, durante a leniência administrativa, resultando na exposição de indivíduos perante o sistema penal brasileiro.

Apesar das iniciativas legislativas, a implementação prática enfrenta desafios significativos. Muitos autores destacam a dificuldade de garantir a eficácia das novas leis devido à falta de clareza e definição precisa em alguns mecanismos, como programas de *compliance* (Morosini & Ferreira, 2013; Luz e Spagnolo, 2017).

² A concentração das funções de controle exercidas em outros órgãos na Controladoria-Geral da União foi instituída pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

27 acordos de leniência firmados pela CGU, durante o período de pesquisa, apenas 20 ajustes foram selecionados para o estudo.

A investigação foi desenvolvida por meio da análise exploratória, visando ao entendimento da estrutura e características dos dados, identificando variáveis relevantes e tratando possíveis inconsistências ou valores ausentes. Deste modo, os dados foram agrupados e categorizados para identificação de padrões, tendências e exceções, a partir de 16 critérios, considerando as informações disponíveis.

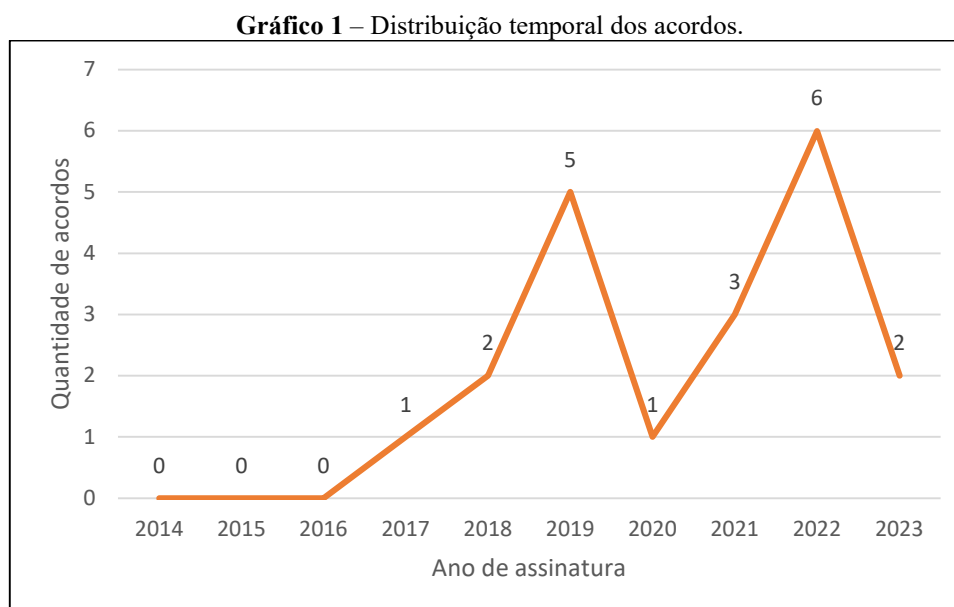
Considerando que os acordos podem ser celebrados com mais de uma empresa, especialmente integrantes de grupos econômicos, a pesquisa analisou um total de 51 pessoas jurídicas envolvidas em atos sujeitos à aplicação da Lei Anticorrupção.

4 RESULTADOS

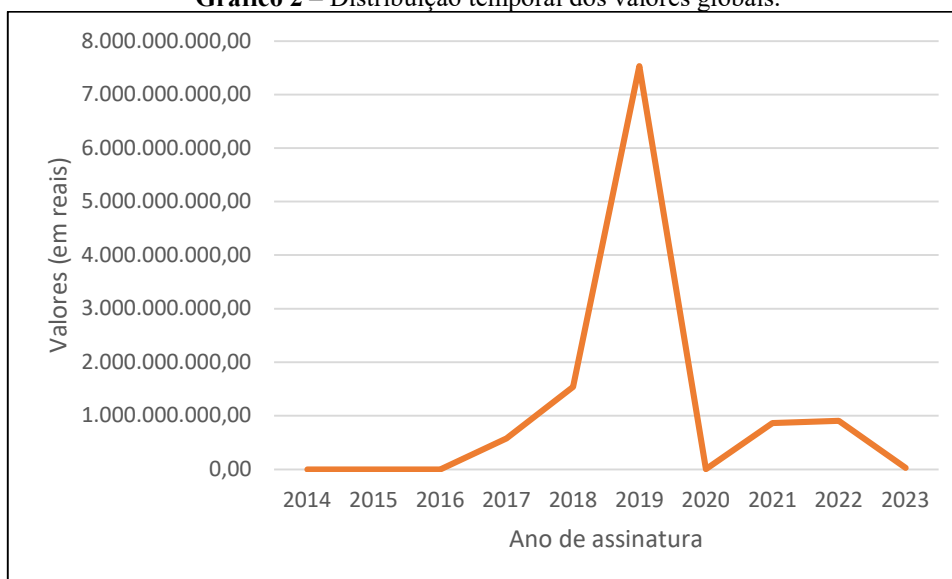
4.1 ANÁLISE DOS DADOS DOS ACORDOS

4.1.1 Quantidade e valores

A partir dos dados coletados e categorizados, realizou-se a análise de distribuição temporal do quantitativo de acordos e de valores globais correspondentes, com o objetivo de verificar padrões e tendências temporais.



Fonte: elaborado pela autora.

Gráfico 2 – Distribuição temporal dos valores globais.

Fonte: elaborado pela autora.

Os gráficos apresentados refletem a distribuição temporal dos acordos e dos valores globais, com o intuito de proporcionar uma visão sobre a aplicação da legislação, desde a vigência da Lei Anticorrupção.

Inicialmente, a aplicação da lei pode ter enfrentado desafios de implementação, resultando em poucos de acordos nos primeiros anos. Porém, o aumento nos acordos e nos valores ao longo dos anos sugere uma maturação no uso da legislação como ferramenta de combate à corrupção, assim como as flutuações anuais em ambas as variáveis podem sinalizar mudanças políticas, crises econômicas, ou novas políticas de *compliance* adotadas pelas empresas.

O período inicial (2014-2016) mostra nenhuma atividade em termos de acordos firmados, o que pode indicar a fase de implementação da legislação e ajustes nos mecanismos de aplicação. No entanto, em 2017, a Lei Anticorrupção começa a demonstrar seus primeiros efeitos na prática de atos de corrupção. Seguindo a tendência de aumento de acordos firmados, o Gráfico 1 revela o primeiro pico (2019) na quantidade de instrumentos concluídos, indicando um ano de intensa atividade na implementação de acordos de leniência. Em 2020, a celebração de apenas um instrumento reflete o pico de queda que é retomado nos anos seguintes, alcançando a maior quantidade de ajustes firmados em 2022. Essas variações podem ser influenciadas por fatores políticos, econômicos ou por mudanças nas prioridades da política.

O aumento gradual até 2019 reflete possivelmente o resultado das primeiras investigações e apuração conduzidas durante a vigência da Lei Anticorrupção, os impactos da legislação regulamentadora, e ainda, o aprimoramento dos mecanismos de negociação.

Segundo o Gráfico 2, os anos de maior valor dos acordos – especialmente 2019 – apontam a necessidade de investigação mais detalhada sobre as causas específicas, tais como, setores envolvidos ou práticas adotadas, que resultaram na aplicação mais intensa da lei. A análise desses elementos influenciadores da continuidade e consistência nos resultados das práticas de combate à corrupção podem ser balizadores valiosos quando verificados após os picos e quedas observados.

A tendência de número de acordos e valores globais aparenta haver uma correlação direta até o ano de 2020, não sendo o que se observa nos anos seguintes. A partir de 2021, há um crescimento gradual do número de acordos, com pico em 2022, momento em que se nota severa redução nos montantes de sanção financeira aplicada.

Os gráficos demonstram que, a partir do ano de 2021, não se pode observar uma correlação proporcional entre a quantidade e valores globais dos acordos, podendo indicar uma redução no número ou na magnitude dos casos de corrupção descobertos e tratados, uma mudança nas políticas de controle, ou talvez uma eficácia maior das medidas preventivas de corrupção que reduzem a incidência de grandes escândalos.

A variação nos valores e na frequência dos acordos ao longo dos anos reflete tanto a intensidade quanto a variabilidade na aplicação da lei anticorrupção, demonstrando que a presença de fatores externos, tais como, mudança de gestão, alteração legislativa ou de metodologia de análise e negociação, podem ter influenciado diretamente no resultado; ou ainda, o reduzido período da vigência da legislação não tenha sido suficiente para determinar a consistência de resultados.

4.1.2 Sanções e efeitos dos acordos de leniência

4.1.2.1 Multa

Considerando os valores das multas aplicadas, a análise do impacto financeiro dos acordos às empresas pode representar a capacidade desencorajadora da sanção, no sentido de coibir novas práticas ilícitas.

Gráfico 3 - Análise do impacto financeiro da multa (Lei nº 12.846/2013).

Fonte: elaborado pela autora.

Neste ponto, vale ressaltar a aplicação de parâmetros diversos ao conjunto de dados, uma vez que os 15 primeiros acordos foram celebrados sob a vigência do Decreto nº 8.420, de 2015, utilizando os critérios definidos pelo artigo 17⁴ do referido normativo para o cálculo dos valores de multa da Lei Anticorrupção, aplicados aos acordos de leniência.

A partir desta informação, foram analisados os valores de multas aplicadas aos acordos celebrados até 18 de julho de 2022 – data em que o Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 revoga a norma anterior –, para identificação do impacto das variáveis estipuladas para o cálculo dos valores.

⁴ Art. 17. O cálculo da multa se inicia com a soma dos valores correspondentes aos seguintes percentuais do faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos:

- I - um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo;
- II - um por cento a dois e meio por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;
- III - um por cento a quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada;
- IV - um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo;
- V - cinco por cento no caso de reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo [art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013](#), em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior; e
- VI - no caso de os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado, serão considerados, na data da prática do ato lesivo, os seguintes percentuais:
 - a) um por cento em contratos acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
 - b) dois por cento em contratos acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);
 - c) três por cento em contratos acima de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais);
 - d) quatro por cento em contratos acima de R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais); e
 - e) cinco por cento em contratos acima de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

Conforme o Gráfico 3, os acordos 3 e 8 mostram os maiores picos de aplicação de multas, sugerindo a possível combinação de fatores agravantes, tendo como possíveis causas: (i) o envolvimento de empresas reincidentes; (ii) contratos de grande valor com o órgão lesado, especialmente acima de R\$ 250.000.000,00; (iii) a interrupção de serviços públicos e (iv) a ciência ou tolerância de fatos ilícitos pela gestão da empresa, resultando em adicionais, conforme a legislação.

No que diz respeito às quedas dos montantes de multas (acordos 2, 11, 12), estes valores indicam cenários nos quais as circunstâncias atenuantes podem ter sido consideradas ou os critérios de cálculo resultaram em percentuais menores. Convém observar, ainda, a ausência de aplicação da multa nos acordos 5, 9 e 15, o que pode significar a inaplicabilidade da legislação às condutas praticadas antes da vigência da lei.

Quanto aos acordos seguintes (16 a 19), firmados após a vigência do Decreto nº 11.129, de 2022, que alterou os critérios de dosimetria do cálculo da multa, verifica-se uma redução significativa nos valores aplicados, podendo refletir a alteração da dosimetria do cálculo da penalidade advinda do citado normativo.

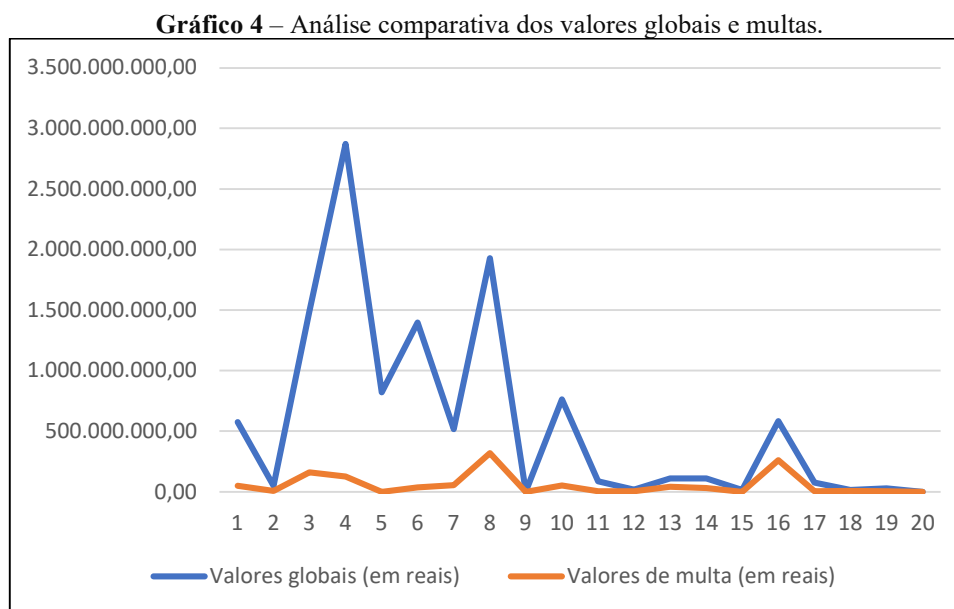
A alteração da legislação para infringir penalidades financeiras às empresas enfatiza a severidade de múltiplos atos lesivos e mantém a ênfase na governança corporativa, bem como a penalização da recorrência de irregularidades sujeitas à Lei Anticorrupção. Ainda, amplia o escopo para incluir não apenas a interrupção de serviços, mas também o descumprimento de requisitos regulatórios, ampliando o foco para a conformidade regulatória. E, por fim, ajusta os limites e percentuais para refletir melhor os impactos potenciais dos contratos.

Essas mudanças refletem uma evolução na abordagem regulatória, possivelmente em resposta às observações sobre a eficácia das políticas anteriores ou às mudanças no ambiente empresarial e público, uma vez que parecem oferecer uma aplicação mais adaptável e detalhada, potencialmente tornando as multas mais representativas do dano real e da conduta infratora.

No entanto, a avaliação dos riscos relacionados a pessoas jurídicas com significativos valores de multa merece atenção por ocasião da formulação das propostas de aplicação ou remodelamento dos programas de integridade, a fim de evitar novas ocorrências de atos de corrupção e prejuízos irreversíveis à prestação de serviços públicos essenciais.

A variação nas multas aplicadas sob a Lei Anticorrupção é um claro indicativo de como os critérios de cálculo podem influenciar fortemente as penalidades impostas. Essas variações refletem não apenas a severidade dos atos cometidos, mas também características financeiras e contratuais das empresas envolvidas. Esse fato demonstra a flexibilidade e a complexidade da legislação em responder de forma proporcional e específica às diversas situações de infração.

Ainda acerca do impacto financeiro das multas, visando verificar o efeito da sanção pecuniária nos valores globais dos acordos, realizou-se a análise comparativa dos valores de cada elemento, conforme o Gráfico 4.



Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico demonstra que o Acordo 4 representa um pico extremamente alto, embora apresente um valor desproporcionalmente reduzido da multa aplicada (4,4% do valor global), assim como a maioria das empresas lenientes, podendo refletir a aplicação do percentual máximo de circunstâncias atenuantes aos casos alcançados pela leniência, bem como a ausência de critérios agravantes relevantes ao cálculo da sanção.

Contudo, em outros casos como os acordos 13, 16 e 18, esses valores alcançam 37,7%, 44,5% e 54%, respectivamente, representando uma parcela relevante do montante. Essas circunstâncias podem ser devidas à ausência ou reduzida quantidade de fatores atenuantes aplicados ou à utilização de critérios agravantes em percentuais máximos às empresas envolvidas, consistindo em casos a serem analisados de forma pormenorizada no que se refere ao monitoramento pela CGU.

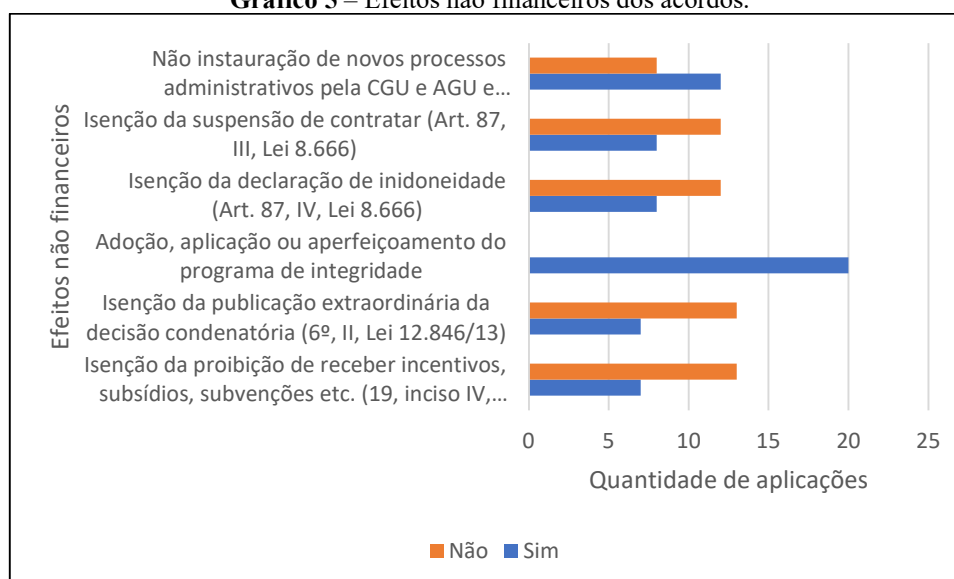
Sob outro ângulo, vale ressaltar que os valores globais dos acordos refletem, em grande parte, o montante do ressarcimento devido pelas empresas, calculado a partir de: vantagens auferidas ou pretendidas nos contratos públicos, lucros futuros decorrentes das contratações relacionadas aos atos ilícitos, danos incontroversos e valores pagos a título de propina. Portanto, os valores calculados a título de restituição ao erário público podem representar uma hipótese aceitável da desproporção observada entre as multas e os valores totais dos ajustes.

4.1.2.2 Efeitos não financeiros

Os efeitos não financeiros dos acordos identificados consistem em: sanção de caráter reputacional, adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programas de integridade, restrições de licitar com a administração pública e proibição de receber isenções, incentivos e subvenções, assim como o compromisso com a não instauração de novos processos administrativos pela CGU e Advocacia-Geral da União (AGU) ou extinção dos procedimentos acusatórios existentes, desde que relacionados aos fatos abrangidos pelo instrumento.

Com base nos efeitos não financeiros dos acordos, foram identificados os seguintes dados:

Gráfico 5 – Efeitos não financeiros dos acordos.



Fonte: elaboradora pela autora.

Conforme se observa, a maior parte das empresas beneficiou-se da não instauração de novos processos administrativos, indicando que os acordos também servem para encerrar litígios existentes e evitar novos, promovendo um ambiente de resolução e recuperação. Desta forma, infere-se que a leniência pode representar instrumento de eficiência na alocação de recursos de investigação e apuração em casos mais críticos e ações preventivas.

Na mesma esteira, uma proporção significativa de empresas recebeu isenção da publicação da decisão condenatória e isenção ou atenuação de restrições de contratar com a administração pública, sugerindo que os acordos têm cumprido, em grande parte, o objetivo de facilitar a manutenção das operações comerciais normais dessas empresas, apesar de infrações

passadas, favorecendo uma melhoria na relação público-privada e manutenção do diálogo construtivo em busca da dissuasão de novas práticas ilícitas.

Embora haja um quantitativo relevante de concessão desses benefícios, é importante destacar que a maioria das empresas não recebeu tais privilégios com a celebração dos acordos, refletindo um potencial danoso decorrente das condutas praticadas anteriormente e demonstrando a necessidade de manutenção do ambiente de contratação pública isento da participação temporária das pessoas jurídicas envolvidas.

Em outra perspectiva, a transparência das medidas adotadas no sentido de conceder benefícios às empresas lenientes torna-se ponto crucial no êxito da política, uma vez que podem significar a percepção de impunidade, caso a sociedade entenda que empresas estão sendo excessivamente favorecidas ou que ações graves estão sendo insuficientemente punidas.

Contudo, a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programas de integridade à totalidade das empresas lenientes demonstra o esforço da CGU em modificar e consolidar uma cultura de integridade e prevenir novas ocorrências de atos de corrupção e irregularidades, inclusive, por meio do monitoramento das medidas de *compliance* adotadas após a assinatura dos acordos.

A fim de ampliar a percepção sobre os resultados dos efeitos não financeiros nos acordos, verificou-se a seguinte relação:

Quadro 1 – Relação entre acordos e efeitos não financeiros.

Isenção de Publicação Extraordinária	de	Isenção de Declaração de Inidoneidade	de	Isenção de Suspensão de Contratar	de	Não Instauração de Processos	Valor Médio do Acordo (R\$)
Não		Não		Não		Sim	150,24 milhões
Não		Sim		Sim		Não	819,79 milhões
Sim		Sim		Sim		Não	1,26 bilhões

Fonte: elaborado pela autora.

Quando não há instauração de novos processos administrativos, mesmo sem outras isenções, o valor médio do acordo é menor (150,24 milhões). O fato de os acordos sem a instauração de novos processos apresentarem valores mais moderados indica que a resolução total dos litígios é uma estratégia eficaz para encerrar disputas de forma menos onerosa, garantir o afastamento temporário das empresas de contratações públicas e dar publicidade da aplicação de penalidades associadas à Lei Anticorrupção. Esta pode ser uma abordagem desejável quando o objetivo é assegurar a recuperação de ativos e a continuidade das operações empresariais sem prolongar disputas legais e administrativas, bem como representa o avanço da capacidade de negociação aplicada pela CGU.

Os acordos que envolvem isenções na restrição de licitar e contratar, mas não evitam a instauração de novos processos, apresentam os maiores valores médios (1,26 bilhões). Uma possível explicação para esse dado é de que tais isenções são concedidas em casos mais graves ou de maior impacto financeiro, em que a negociação pode ser mais complexa. Ainda, podem indicar a impossibilidade de renúncia da função investigativa do Estado diante da ausência de informações e dados complementares sobre os fatos, os quais sejam eventuais objetos de apuração futura. Essa informação é crucial para ajustar as políticas e práticas utilizadas e garantir que as penalidades e correções sejam proporcionais à gravidade das infrações.

A variação dos valores dos acordos baseada nas isenções indica uma tendência em direção à personalização dos acordos de leniência. O estabelecimento de critérios mais claros e adaptados para cada caso garante que os acordos reflitam a gravidade das infrações e a capacidade de recuperação das empresas. Nesse mesmo rumo, a combinação de isenções pode ser usada para refletir sobre a severidade das condutas ilícitas e o impacto das empresas envolvidas. Esses dados podem ser utilizados para calibrar a relação entre punir comportamentos inadequados e permitir a recuperação das empresas, garantindo que as penalidades sejam justas, mas não destrutivas.

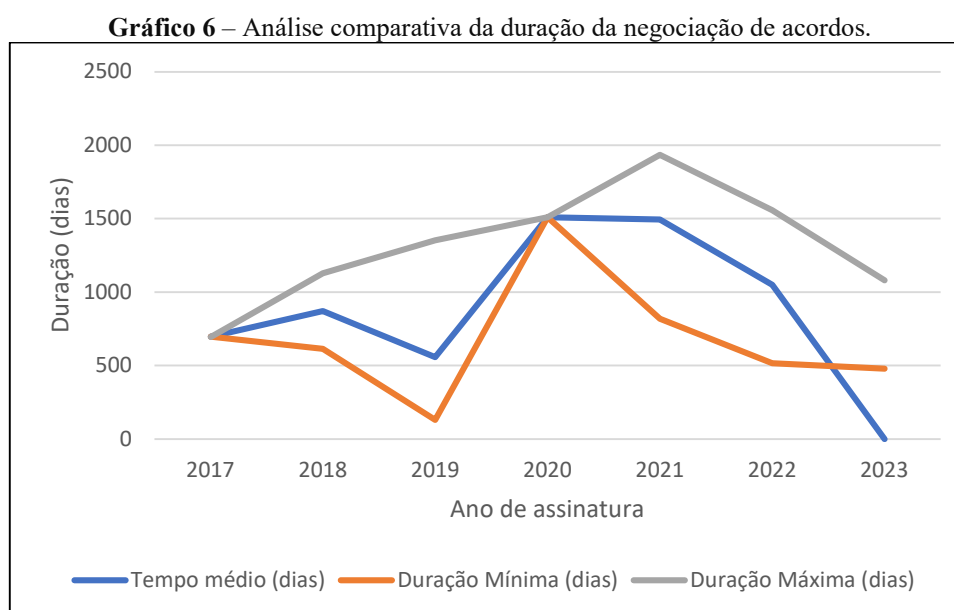
Essas informações podem contribuir para o monitoramento do impacto das estratégias de leniência, tal como a análise de como as diferentes combinações de isenções afeta os valores dos acordos permite uma avaliação contínua da eficácia das políticas e a realização de ajustes para melhorar os resultados a longo prazo. O envolvimento do uso de modelos preditivos ou análises de dados para antecipar o impacto de diferentes isenções e ajustar as negociações de acordos pode sinalizar um avanço na implementação da política.

No entanto, ressalta-se que a diferenciação nos valores dos acordos baseada nas isenções concedidas exige a manutenção da transparência em seu processo de negociação. É essencial comunicar claramente os critérios usados para determinar as isenções e os valores dos acordos para manter a confiança pública no processo.

4.1.3 Negociação

Como parâmetros para o cálculo do tempo de negociação (TN), aplicou-se a variação do número de dias entre a data de assinatura do acordo (DA) e do memorando de entendimento⁵ (DM) junto à CGU, calculado em dias corridos⁶.

A partir dos valores obtidos, foram calculados o tempo médio de negociação, a duração máxima e duração mínima dos acordos, os quais resultaram na seguinte distribuição temporal:



O Gráfico 6 representa uma variação considerável nas durações mínima e máxima das negociações ao longo dos anos, com tempos médios extremamente longos nos acordos firmados entre 2020 e 2021 (cerca de 1.500 dias) e períodos significativamente mais curtos em outros anos, o que pode refletir negociações mais complexas ou um ambiente regulatório e econômico mais desafiador.

A duração mínima dos acordos mostra uma tendência geral de diminuição ao longo do período, sugerindo que os acordos se tornaram mais eficientes após o pico de alta em 2020. Isso pode indicar uma melhoria nos procedimentos ou na disposição das partes em cooperar mais rapidamente, alcançando resultados mais céleres.

⁵ O Memorando de Entendimento é documento pactuado com a pessoa jurídica interessada na celebração de acordo de leniência com a CGU e constitui peça essencial e inicial ao processo de negociação dos termos do futuro ajuste.

⁶ O tempo de negociação foi calculado pela diferença entre a data de assinatura do acordo (DA) e data de assinatura do memorando de entendimento (DM).

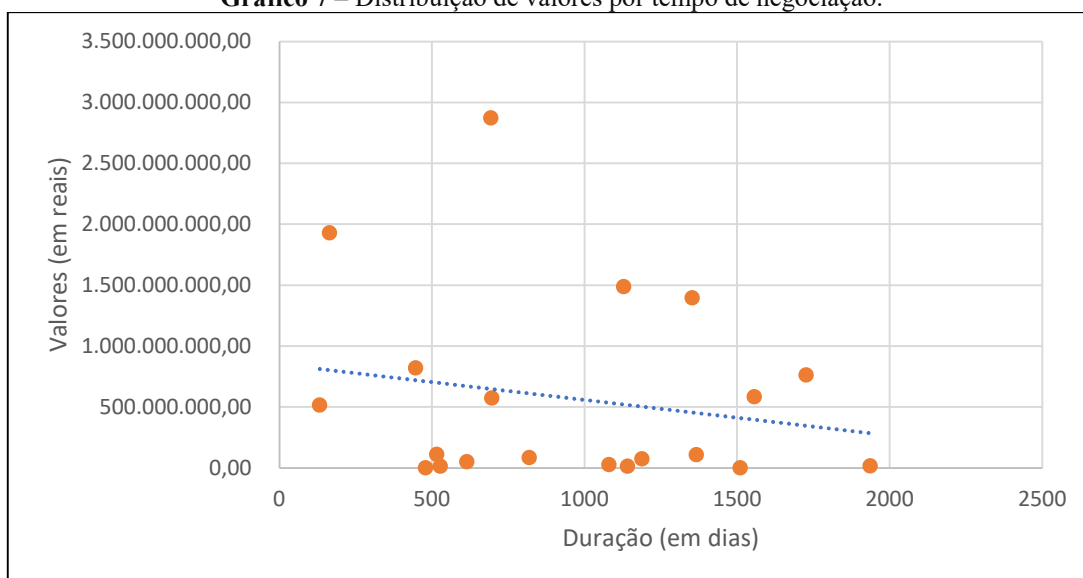
O tempo médio das negociações aumentou inicialmente, atingindo uma estabilidade entre os anos de 2020 e 2021 (cerca de 1.500 dias), antes de diminuir significativamente nos anos seguintes. Este padrão pode ser interpretado como um processo de adaptação à complexidade dos casos ou às mudanças na legislação e políticas de aplicação ao longo do período. A subsequente redução sugere também uma possível melhoria nos procedimentos de negociação, simplificação dos casos ou uma maior disposição em alcançar resoluções pelas.

A duração máxima aumentou até 2021, momento em que alcançou seu pico, com relevante redução nos anos subsequentes. Este pico pode estar relacionado a casos extremamente complexos ou a interrupções causadas por eventos externos, como a pandemia de COVID-19, assim como a diminuição nos anos posteriores pode representar a recuperação nas condições de negociação ou aumento na eficácia das negociações.

A tendência geral de redução nos tempos de negociação, especialmente a partir de 2021, sugere que os processos de negociação podem estar se tornando mais eficientes. Este fato pode estar associado ao resultado de uma cooperação mais célere por parte das empresas, uma maior experiência das autoridades reguladoras em administrar esses processos ou a resolução de casos menos complexos.

Diante dessas constatações, outras relações foram aplicadas na tentativa de obter evidências mais consistentes que pudessem esclarecer se a utilização da análise da negociação consiste em ferramenta útil ao aprofundamento do estudo da implementação da LAC na política anticorrupção brasileira.

Gráfico 7 – Distribuição de valores por tempo de negociação.



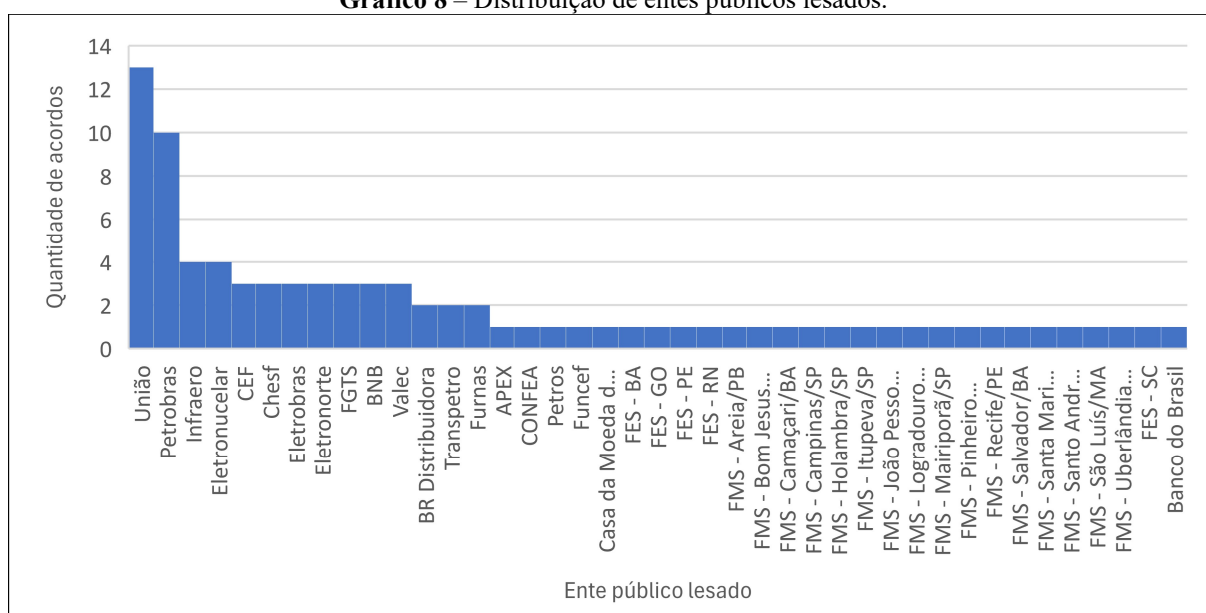
Fonte: elaborado pela autora.

Segundo o gráfico, os pontos não mostram uma correlação clara ou linear entre a duração da negociação e o valor do acordo, indicando que a duração da negociação pode não ser diretamente proporcional ao valor do acordo. Existem alguns pontos nos quais o valor do acordo é extremamente alto, mas a duração da negociação não segue necessariamente o mesmo padrão, sugerindo que outros fatores podem influenciar a negociação e o valor do acordo, tais como as características das empresas envolvidas ou dificuldade na obtenção de provas habilitadas a contribuir com processos de investigação e acusatórios.

4.1.4 Ente público lesado

A fim de aprofundar a pesquisa sobre os elementos influenciadores dos acordos de leniência, o risco à corrupção aplicado aos entes públicos lesados pode encontrar alguns direcionamentos sobre a política preventiva dentro da administração pública.

Gráfico 8 – Distribuição de entes públicos lesados.



Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico mostra a distribuição de entes lesados por atos de corrupção identificados nos acordos de leniência da CGU. Vale destacar que a quantidade de ocorrências não equivale ao total de instrumentos analisados na pesquisa (20), pois há documentos que relacionam mais de um ente lesado. Além disso, um dos acordos não contém a informação disponível, razão pela qual não compôs a pesquisa.

A análise da frequência de entes lesados revela que a União lidera com 13 ocorrências, seguida pela Petrobras (10). A Infraero e a Eletronuclear estão envolvidas em quatro acordos,

enquanto a CEF, Eletrobras, Chesf e Eletronorte são mencionadas em três instrumentos. Além disso, o FGTS, o BNB e a BR Distribuidora (atualmente Vibra Energia S.A.) aparecem em dois acordos. No grupo dos entes lesados com menor quantidade de ocorrências, várias entidades menores têm apenas um envolvimento, incluindo, a Valec, Transpetro, diversos FMSs (Fundos Municipais de Saúde) e Banco do Brasil.

A maior parte da frequência está concentrada em grandes entidades públicas e empresas estatais, tais como, a União, Petrobras, Infraero e Eletronuclear, sugerindo que atos de corrupção tendem a ser mais frequentes ou mais facilmente detectados em grandes organizações devido à maior visibilidade e ao volume de transações. Grandes entidades possuem orçamentos substanciais e envolvem operações complexas, o que pode criar oportunidades para atividades ilícitas e, ao mesmo tempo, facilitar a detecção de irregularidades devido a auditorias mais frequentes e à atenção da mídia e do público.

Embora haja uma alta incidência nos maiores entes, há uma longa cauda de entidades lesadas com apenas um acordo. Isso mostra que a corrupção é um problema transversal, afetando também pequenas entidades e municípios, uma vez que entidades menores podem ter menos recursos para implementar sistemas robustos de controle interno e prevenção da corrupção, o que as torna vulneráveis a atos ilícitos. Além disso, a descentralização e a menor visibilidade dessas entidades podem dificultar a detecção e o combate à corrupção de forma eficiente.

Os resultados do gráfico mostram uma alta frequência de entes relacionados aos setores de energia e infraestrutura e se correlacionam com casos notórios de corrupção no Brasil. Além disso, com a maior frequência (13), a União centraliza recursos e decisões federais, frequentemente envolvidos em fraudes e desvios, como revelado na Operação Lava Jato, que também expôs um esquema bilionário na Petrobras, envolvendo contratos superfaturados e propinas.

4.2 ANÁLISE DADOS EMPRESARIAIS

4.2.1 Características das empresas

A partir da categorização dos dados, observou-se que a maioria das empresas celebrantes dos acordos de leniência é composta por sociedades anônimas fechadas (30), seguidas por sociedades empresárias limitadas (14) e sociedades anônimas abertas (7). Este fato indica que as sociedades anônimas fechadas são mais frequentemente envolvidas ou afetadas

por questões relacionadas à corrupção, provavelmente devido a sua estrutura de propriedade e operações.

A predominância de sociedades anônimas fechadas nos acordos de leniência pode ser atribuída a fatores, tais como, o número limitado de acionistas e menor rigor na transparência das operações, possibilitando práticas sem o escrutínio de agentes externos ou do público. Essas empresas enfrentam medidas regulatórias menos exigentes em comparação com as sociedades anônimas abertas, prejudicando a detecção preventiva de irregularidades. Ainda, operam com menor visibilidade externa, o que pode interferir na pressão pela implementação da cultura e medidas de *compliance* necessárias à identificação e ao enfrentamento de práticas ilícitas, sobretudo em licitações e contratos públicos.

Quanto à situação cadastral, grande parte das empresas selecionadas está ativa (48), com apenas três empresas inativas. Isso pode indicar que a maioria das pessoas jurídicas consegue manter suas operações mesmo após serem sancionadas ou entrarem em acordo de leniência, podendo refletir a eficácia dos acordos em permitir a coexistência do sancionamento e recuperação de ativos com a continuidade dos negócios, bem como a capacidade das empresas em implementar as medidas corretivas propostas pela CGU.

Nesse contexto, quanto à correlação entre os efeitos dos acordos na situação cadastral, verifica-se que a maioria das empresas com acordos ainda em execução está ativa (17). Esta constatação indica que os acordos de leniência, especialmente aqueles em andamento, permitem a continuidade das operações empresariais, refletindo, preliminarmente, uma abordagem de política pública orientada pela recuperação e na continuidade dos negócios.

De outro lado, das empresas que cumpriram totalmente seus acordos, a maioria está inativa (2 de 3). Essa averiguação pode sugerir que, após a conclusão dos acordos e o cumprimento das obrigações, a maioria das empresas não tenha sido capaz de sustentar suas operações ou optou por encerrar suas atividades.

Como os valores dos acordos podem ser fracionados em vários anos, a primeira correlação sugere que, durante seu cumprimento, as empresas detêm capacidade financeira para honrar os termos financeiros do acordo, permanecendo ativas. No entanto, o resultado da segunda análise pode indicar que, ao longo do cumprimento, as pessoas jurídicas sejam atingidas em sua saúde financeira de tal modo a encerrar suas atividades após o pagamento integral do montante estabelecido, revelando uma possível necessidade de revisão da metodologia de cálculo das penalidades pecuniárias ou adequação do método ao porte da empresa envolvida.

Quanto à situação cadastral especial das empresas, sete das 51 empresas estão em recuperação judicial, enquanto a grande parte (44) não possui pedido registrado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. Este fato pode indicar a confirmação da discussão anterior sobre dados da situação cadastral, uma vez que os acordos de leniência têm se mostrado eficazes em contribuir para a continuidade das atividades empresariais e manutenção da saúde financeira das colaboradoras durante o cumprimento das obrigações, promovendo um contexto propício à cooperação nos casos de corrupção.

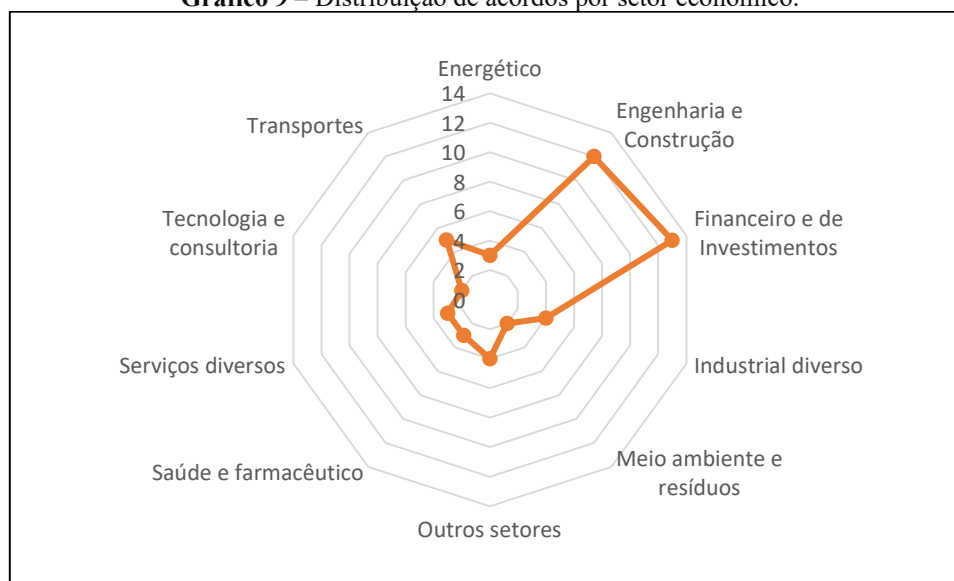
Contudo, a análise revelou uma relação considerável entre valores finais de acordos próximos ou superiores ao capital social das empresas em recuperação judicial (3 de 7), representando fator a ser avaliado durante a definição dos impactos financeiros a serem aplicados aos entes privados em leniência.

Sob outra perspectiva, é importante ressaltar que os casos de empresas em recuperação judicial após a assinatura dos acordos (6 de 7) ocorreram entre os anos de 2017 e 2019, não havendo registros após esse período. Esta informação sugere o aperfeiçoamento e adequação da metodologia utilizada pela CGU no cálculo das penalidades pecuniárias dos acordos nos últimos quatro anos, possibilitando o pagamento dos valores dentro da capacidade financeira das empresas.

A tendência em direção a um equilíbrio entre a punição e a promoção da recuperação econômica das empresas envolvidas será crucial. A análise das tendências ajudará no refinamento desse equilíbrio, garantindo que as penalidades sejam suficientes para desencorajar a corrupção, mas não tão severas que comprometam a recuperação econômica das empresas e, por extensão, dos setores afetados.

4.2.2 Setor econômico

Para esta análise, as empresas foram agrupadas a partir da atividade econômica principal registrada junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNAE) e agrupadas em setores econômicos (10). A partir dessa categorização, foi realizada a análise da distribuição de acordos por setor econômico das empresas lenientes.

Gráfico 9 – Distribuição de acordos por setor econômico.

Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico 9 apresenta a frequência dos acordos de leniência por setor econômico e pode ser interpretado como um mapa de risco para atos de corrupção. Segundo o gráfico, cada setor é avaliado pelo número de acordos de leniência associados, o que pode ser indicativo do nível de risco de corrupção ou de outras práticas não conformes enfrentadas por cada um deles.

Conforme os dados, os setores de Engenharia e Construção e Financeiro e de Investimentos representam atividades econômicas de alto risco para atos de corrupção, uma vez que totalizam a maior parte dos acordos de leniência celebrados pela CGU. No caso do setor de infraestrutura e construção, possivelmente, o envolvimento em contratos públicos volumosos e complexos e a grande concorrência entre empresas tende a oportunizar uma maior concentração de práticas ilícitas nas interações público-privadas.

De outro lado, o setor Financeiro e de Investimentos pode ser considerado propenso a atos corruptivos, dada sua regulação densa e o alto volume de transações que podem incluir lavagem de dinheiro, fraudes financeiras e manipulação de mercado. As empresas desse setor podem facilitar a lavagem de capitais devido à natureza de suas operações, que envolvem um alto volume de transações complexas e transfronteiriças. Estas características tornam o setor particularmente vulnerável a ser utilizado para ocultação da origem de fundos ilícitos, desempenhando um papel crítico tanto na facilitação quanto na prevenção de práticas corruptas.

Outra questão relevante consiste no fato de essas pessoas jurídicas, muitas vezes, atuarem como *holdings* de empresas de outros setores, possibilitando fluxos financeiros ilícitos de setores como Engenharia e Construção, ou Energético, nos quais os contratos públicos volumosos e licitações governamentais são comuns, pela reintrodução desses capitais na

economia formal por meio do setor financeiro. Esta estrutura permite não apenas a ocultação da origem dos fundos, mas também facilita o direcionamento de licitações e a manipulação de contratos.

Os setores de Transportes, Serviços Diversos, Industrial Diverso, Energético, Saúde e Farmacêutico e Outros Setores representam risco baixo a moderado quando comparados aos setores de infraestrutura, se analisado exclusivamente o quantitativo de acordos firmados. No entanto, ainda existem oportunidades para atos não conformes.

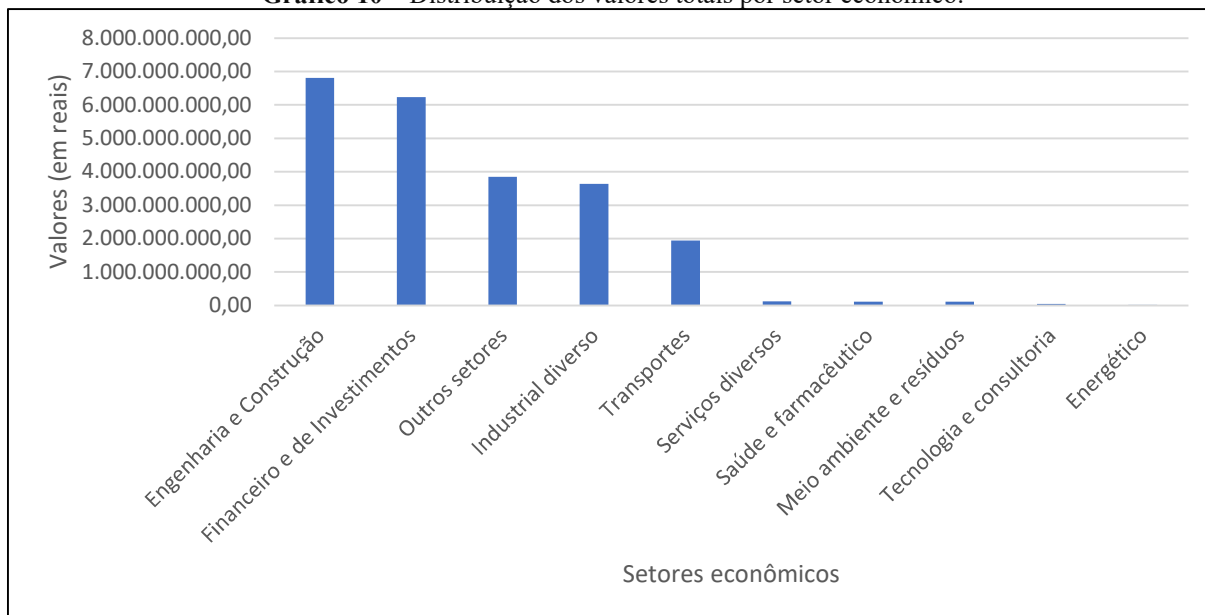
No caso do setor de Transportes, analisando as atividades econômicas envolvidas, essas empresas podem estar relacionadas à manipulação de licitações ou pagamento de propina para obtenção de contratos públicos para locação de veículos a entidades governamentais, ao oferecimento de vantagens indevidas a agentes públicos para concessão de rotas aéreas, licenças e certificações, assim como ao suborno para facilitação de liberação aduaneira, efetivação de contratos públicos de logística e falsificação de documentos para transporte ilegal de bens.

Embora conste como risco baixo a moderado, o setor de Saúde e Farmacêutico pode estar envolvido no pagamento de suborno a agentes reguladores para acelerar a aprovação de medicamentos sem a devida diligência ou para obter a aprovação de medicamentos que não atendam plenamente aos padrões de segurança, ou ainda, na manipulação ou falsificação de dados de testes clínicos para mostrar resultados favoráveis, visando à aprovação regulatória.

Por fim, esse setor pode se implicar em fraude à licitação para fornecimento de medicamentos a hospitais públicos e programas de saúde, mediante a manipulação das especificações das licitações para favorecer certas empresas, ou mesmo o pagamento de propinas para garantir contratos e, ainda, engajar-se em superfaturamento de contratos públicos, nos quais medicamentos são vendidos ao governo por preços muito acima dos valores de mercado com o envolvimento de agentes públicos.

O setor Energético representa a possibilidade de manipulação de licitações públicas para favorecimento de empresas, bem como, em projetos de infraestrutura de energia, onde o superfaturamento de contratos é um risco comum. As empresas podem tentar influenciar reguladores, seja por meio de subornos ou do *lobby* para a criação de regulamentos que beneficiem suas operações ou restrinjam a concorrência.

Contudo, a distribuição da quantidade de acordos por setor econômico pode representar uma análise superficial para a avaliação da implementação dos acordos de leniência, sendo necessária a verificação da concentração de valores totais por cada segmento para se obter uma visão mais aprofundada do impacto financeiro de cada um deles.

Gráfico 10 – Distribuição dos valores totais por setor econômico.

Fonte: elaborado pela autora.

O Gráfico 10 ilustra a distribuição dos valores totais dos acordos de leniência firmados por setor econômico, sob a supervisão da Controladoria-Geral da União (CGU). A análise deste gráfico nos permite entender quais setores econômicos estão mais implicados em termos de valores financeiros nos acordos de leniência.

Com R\$ 6.811.697.888,85, o setor de Engenharia e Construção lidera em termos de valores dos acordos de leniência. Esta constatação representa que o setor de engenharia e construção pode estar frequentemente associado a grandes projetos de infraestrutura nos quais oportunidades para corrupção, como superfaturamento e licitações manipuladas, não são raras.

O setor de Financeiro e de Investimentos segue com R\$ 6.232.945.941,64. Este setor crucial frequentemente lida com grandes volumes de transações financeiras e está em posição de influenciar outras indústrias por meio de financiamentos.

O grupo de Outros Setores acumula R\$ 3.849.331.425,32, indicando que a corrupção pode estar distribuída entre várias indústrias menores ou menos reguladas, o que aponta para a necessidade de uma vigilância ampla e diversificada. E o setor Industrial Diverso inclui uma gama de atividades industriais, com acordos totalizando R\$ 3.634.971.277,40, que podem envolver desde manufatura pesada até alta tecnologia, cada uma com suas próprias vulnerabilidades à corrupção.

Os setores de Transportes, Serviços Diversos, Saúde e Farmacêutico mostram valores relativamente mais baixos de acordos de leniência, o que pode sugerir uma menor incidência

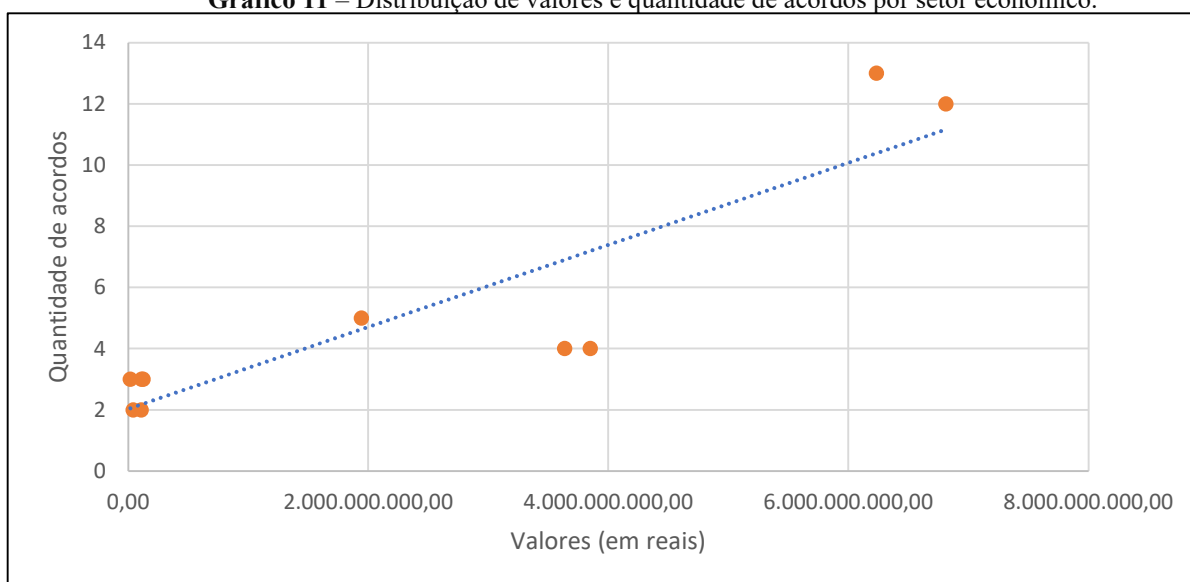
de grandes casos de corrupção ou, alternativamente, uma menor detecção ou denúncia de tais casos.

Os setores de Meio Ambiente e Resíduos, Tecnologia e Consultoria e Energético são representados pelos valores mais reduzidos e podem ser interpretados de duas maneiras: as infrações são menos severas ou menos frequentes ou há menos sucesso em chegar a acordos de leniência nestes campos, possivelmente devido a desafios na detecção e na prova de corrupção.

A concentração de altos valores em setores como Engenharia e Construção e Financeiro e de Investimentos reflete a importância crítica de fortalecer os mecanismos de *compliance* e fiscalização nestas áreas. A diversidade nos valores e setores ilustra a necessidade de abordagens regulatórias adaptadas que considerem as especificidades de cada setor, assim como a implementação de práticas de transparência e de ética empresarial robustas.

Como se observa, há uma discrepância entre os setores quanto o número de acordos e seus impactos financeiros, sendo indicadores que, analisados separadamente, indicam confluências e contradições. Portanto, a fim de elucidar a validade dessas informações para fins de diagnóstico da atividade de leniência, é necessária a correlação entre três variáveis (valor total e quantidade de acordos por setor econômico).

Gráfico 11 – Distribuição de valores e quantidade de acordos por setor econômico.



Fonte: elaborado pela autora.

A linha de tendência ainda indica uma relação positiva entre o valor dos acordos (eixo X) e a quantidade de acordos firmados por setor (eixo Y). Isto sugere que setores com acordos de maior valor monetário tendem a ter um número maior de acordos firmados.

A inclinação da linha mostra que à medida que o valor total dos acordos aumenta, o número de acordos também aumenta. Isso pode indicar que setores mais propensos a acordos de altos valores são também aqueles onde ocorrem mais acordos. A proximidade de muitos pontos à linha de tendência sugere uma correlação positiva forte entre essas variáveis.

Os pontos que se desviam da linha podem indicar setores onde a relação entre o valor total dos acordos e a quantidade de acordos não é tão direta (Industrial Diverso e Outros Setores). Isso pode ocorrer por vários motivos, como acordos excepcionalmente grandes que não necessariamente refletem um aumento na quantidade de ajustes nesses setores.

Segundo o Gráfico 10, a política de leniência tem sido aplicada de forma efetiva nos setores mais vulneráveis e, portanto, com maior potencial de riscos a corrupção. Esta análise indica que há uma tendência geral de aumento no número de acordos com o aumento do valor total dos acordos em determinados setores, o que pode refletir tanto sobre a natureza das práticas econômicas desses setores quanto sobre a estratégia e eficácia das políticas anticorrupção aplicadas.

A tendência linear do gráfico mostra que setores com maior volume financeiro nos acordos podem ser mais visados por políticas de *compliance* e fiscalização (Financeiro e Investimento e Engenharia e Construção), sugerindo que a atenção regulatória ou a propensão a práticas irregulares podem ser maiores nessas atividades econômicas.

Esta análise indica que há uma tendência geral de aumento no número de acordos com o aumento do valor total dos acordos em determinados setores, o que pode refletir tanto sobre a natureza das práticas econômicas desses setores quanto sobre a estratégia e eficácia das políticas anticorrupção aplicadas.

5 CONCLUSÕES

A pesquisa teve como enfoque a implementação da Lei Anticorrupção pela CGU, por meio dos acordos de leniência, revelando um processo de amadurecimento e adaptação contínua às variáveis políticas, econômicas e legais. O crescente número e valor dos acordos indicam um aprimoramento nas estratégias e mecanismos de negociação da CGU. Essa evolução reflete a resposta da instituição às flutuações causadas por crises econômicas e mudanças no cenário

político, bem como à tentativa de aplicação da proporcionalidade à gravidade, complexidade e especificidade dos casos, ajustando sua atuação para manter a eficácia da legislação.

O estudo encontrou limitações devidas à confidencialidade de informações, as quais não puderam ser acessadas, tais como, as informações e documentos fornecidos pelas empresas em sede de cooperação, assim como os fatos relacionados aos acordos firmados. Ademais, a análise exclusivamente documental não alcança a percepção dos atores públicos envolvidos, restringindo o conhecimento sobre os desafios encontrados pelas equipes de leniência na implementação da política.

A partir dos dados disponíveis, conclui-se que a CGU obteve resultados exitosos em setores considerados de alto risco pela pesquisa, como Engenharia e Construção e Financeiro e Investimentos, direcionando esforços para aquelas cujo potencial de dano e o impacto financeiro da corrupção são mais significativos. E, quando avaliados os dados empresariais, verifica-se que, mesmo em casos em que a transparência das operações e medidas de conformidade são menos acessíveis, a política anticorrupção teve relevantes resultados.

Neste ponto, destaca-se um ponto de exceção quanto ao uso de sanções proporcionais na aplicação de multas às pessoas jurídicas colaboradoras quando analisada a situação cadastral especial das empresas. Os resultados de empresas inativas e em recuperação judicial após a assinatura dos acordos de leniência merece atenção à metodologia de cálculo e individualização de condutas ilícitas durante a negociação, tendo em vista a análise do impacto financeiro na sustentabilidade das operações comerciais.

Em complemento, a multiplicidade de efeitos não financeiros reforça a busca pela adequação de sanções e benefícios concedidos às empresas. Destaca-se, ainda, a aplicação, aperfeiçoamento e monitoramento de programas de integridade na integralidade das empresas envolvidas, o que reforça o compromisso com a prevenção de atos corrupção empresarial, visando à melhoria da interação público-privada.

A análise dos entes públicos lesados sugere a transversalidade esperada da política anticorrupção, direcionando recursos para a investigação e resolução de casos emblemáticos de corrupção em grandes entidades públicas, sobretudo naquelas relacionadas a setores críticos de relacionamento com entes privados, sem, contudo, negligenciar seu alcance àqueles com menores riscos aparentes.

Por fim, diante do cenário da implementação da Lei Anticorrupção durante o período avaliado, embora os resultados tenham se mostrado positivos, as estratégias, metodologias e abordagens para o uso adequado dos acordos requerem avaliação contínua baseada em dados – inclusive com uso de novas tecnologias –, a fim de que a política anticorrupção brasileira

permaneça a gerar resultados no sentido de desencorajar novas práticas ilícitas, imprimindo uma atuação abrangente no fomento às integridades pública e privada.

REFERÊNCIAS

AIDT, Toke S. Rent seeking and the economics of corruption. **Constitutional Political Economy**, [s. l.], v. 27, n. 2, p. 142-157, 16 abr. 2016. Springer Science and Business Media LLC. Disponível em: [Rent seeking and the economics of corruption \(springer.com\)](https://www.springer.com). Acesso em: 03 nov. 2021.

ALAN, J. A. DA S. Z. Novos aspectos relacionados com a leniência e a corrupção. Uma abordagem na perspectiva da teoria dos jogos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 275, 2017.

COSTA, C. L. DE O. et al. A corrupção no setor público brasileiro. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 10, 2020.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Enap: Brasília, n. 44, p. 49, 2016. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2561>. Acesso em: 02 nov. 2021.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 65, p. 137-173, ago. 2005. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/gbBNNwks9ZGbLxBzTHvgGbC/?format=pdf>. Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

BRASIL **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.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 30, n. 1, p. 64 a 77, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8128>. Acesso em: 9 out. 2023.

CANETTI, Rafaela Coutinho. *Acordo de leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

COSTA, C. L. DE O. et al. A corrupção no setor público brasileiro. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 10, 2020.

DA COSTA, Francisco Campos et al. Enhancing Good Governance and Combating Corruption in Brazil: Assessing the Feasibility, Potential, and Limitations of New Technologies. **Beijing**

Law Review, v. 14, p. 1484, 2023. Disponível em: https://www.scirp.org/pdf/blr_2023092615595419.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 6º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei anticorrupção comentada*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 113-122.

EUROPE COUNCIL. **Designing and Implementing Anti-corruption Policies Handbook**. 1st Edition. March, 2013. Disponível em: [PROGRAMME \(coe.int\)](https://www.coe.int). Acesso em: 30 out. 2021.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**, GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto (Orgs.). Brasília: IPEA, p. 57-81, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro_Capacidades%20estatais%20e%20democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%3%adticas%20p%3%ablicas.pdf. Acesso em: 03 nov. 2021.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**, GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto (Orgs.). Brasília: IPEA, p. 57-81, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro_Capacidades%20estatais%20e%20democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%3%adticas%20p%3%ablicas.pdf. Acesso em: 03 nov. 2021.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. /, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/>. Acesso em: 01 nov. 2021.

JOHNSON, J., *et al.* "**Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability**", SIGMA Papers, No. 63, OECD Publishing, Paris. Outubro, 2021. <https://doi.org/10.1787/07316cc3-en>. Acesso em: 03 nov. 2021.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Corruption and rent-seeking. **Public Choice**, Netherlands, n. 113, p. 97-125, 2002. Disponível em: https://projects.iq.harvard.edu/files/gov2126/files/lambsdorff_2002.pdf#:~:text=The%20rent-seeking%20theory%20was%20one%20of%20the%20%EF%AC%81rst,of%20resources%20in%20the%20competition%20for%20preferential%20treatment.. Acesso em: 03 nov. 2021.

LUZ, Diogo R.; SPAGNOLO, Giancarlo. Leniency, Collusion, Corruption, and Whistleblowing. **Journal of Competition, Law & Economics**, v. 13 (4), p. 729-766. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4395706/mod_resource/content/1/Leniency%2C%20Collusion%2C%20Corruption%2C%20and%20Whistleblowing.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

MARRARA, T. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção: pontos de estrangulamento da segurança jurídica. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 95 - 113, 2019. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v6i2p95-113. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/160590>. Acesso em: 7 mar. 2022.

MIRANDA, LUIZ FERNANDO. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 237-272, jan. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220182507>. Acesso em: 9 out. 2023.

OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017. Disponível em: [integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf](https://www.oecd.org/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf) (oecd.org). Acesso em: 01 nov. 2021.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 2º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei anticorrupção comentada*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 21- 46.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; COSTA, Frederico José Lustosa da; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública: características, limites e alternativas. **Revista Serviço Público**, Brasília, n. 67, p. 111-138, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2949/1/Revista%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20Bras%3%ADlia%2067%20%28Especial%29%20111-138%202016.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2021.

PAULA, Eduardo Loula Novais de. Reforma Administrativa: novos princípios da administração pública. **Revista do TCU**, Brasília, v. 2, n. 146, p. 38-55, dez. 2020. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/91>. Acesso em: 03 nov. 2021.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, [S.L.], v. 15, n. 46, p. 39-55, set. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/Mpktr8kGXJ4hpRnhZshSRSJ/>. Acesso em: 02 nov. 2021.

PIMENTA, Raquel de Mattos. *Construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção*. São Paulo: Blucher, 2020.

ROS, Luciano da. Accountability Legal e Corrupção. **Revista da CGU**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 1251-1275, 2019. Revista da CGU. <http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v11i20.175>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/75/pdf_71. Acesso em: 03 nov. 2021.

ROSE-ACKERMAN, Susan; J. PALIFKA, Bonnie. **Corrupção e governo: causas, consequências e reforma**. Tradução: Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV, 2020. 740 p. ISBN 978-65-5652-028-5.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; SILVA FILHO, J. C. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política** (25), 79-112. Disponível em: [rbcp25DOI.indd](https://www.scielo.br/rbcp25DOI.indd) (scielo.br). Acesso em 23 out. 2023.

SCHLOTTFELDT, Shana. Acordo de Leniência e o Acordo de Cooperação Técnica de agosto de 2020: porque o Ministério Público não é (e não deveria ser) signatário. **Revista Thesis Juris**, v. 10, n. 2, p. 294-316, 2021.

TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. *O acordo de leniência anticorrupção: uma análise sob o enfoque da teoria das redes*. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2021.

_____. “Painel Acordos de Leniência”. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTU2MwI0MjYtY2EzOS00NzYyLTg3MWQ0tYWU3MmFiMmY0ODM4IiwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 20 mai. 2024.

_____. “Painel Correição em Dados”. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 20 mai. 2024.

_____. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. 1997. Disponível em: [210X297 \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/210X297). Acesso em: 31 out. 2021.

_____. United Nations Convention against Corruption. New York, 2004. Disponível em: [UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/CAC.html). Acesso em: 31 out. 2021.

Os Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção: Análise do Impacto da Cooperação na Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

RESUMO

Este artigo investiga as dinâmicas de responsabilização de pessoas jurídicas sob a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção Brasileira. A lei introduziu inovações significativas na responsabilização administrativa e civil das corporações envolvidas em atos lesivos à administração pública nacional e estrangeira, incentivando a adoção de programas de integridade corporativa e regulamentando a celebração de acordos de leniência. O foco deste estudo é avaliar as implicações associadas à atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), analisando os resultados dos procedimentos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas decorrentes de provas obtidas em acordos de leniência, concluídos entre 2014 e 2023. O estudo revelou o a aplicação de penalidades a 23 empresas, a partir de 29 processos julgados pela CGU. A pesquisa destaca a variação na efetividade dos resultados de alavancagem investigativa dos acordos e a frequência de envolvimento de entes públicos em atos de corrupção. Conclui-se que os acordos de leniência são ferramentas cruciais na luta contra a corrupção, mas sua eficácia pode ser aprimorada com melhorias nos mecanismos de recuperação de ativos e na avaliação das provas fornecidas.

Palavras-chave: corrupção; acordo de leniência; cooperação; responsabilização administrativa de empresa; lei anticorrupção; alavancagem investigativa.

ABSTRACT

This article investigates the dynamics of corporate liability under Law nº 12.846/2013, known as the Brazilian Anti-Corruption Law. The law introduced significant innovations in the administrative and civil accountability of corporations involved in harmful acts against both national and foreign public administration, encouraging the adoption of corporate integrity programs and regulating the negotiation of leniency agreements. The focus of this study is to assess the implications associated with the actions of the Office of the Comptroller General (CGU), analyzing the outcomes of the administrative liability proceedings of legal entities based on evidence obtained in leniency agreements, concluded between 2014 and 2023. The study revealed the application of penalties to 23 companies, arising from 29 cases judged by the CGU. The research highlights the variation in the effectiveness of the investigative leverage of the agreements and the frequency of public entities' involvement in acts of corruption. It is concluded that leniency agreements are crucial tools in the fight against corruption, but their

efficacy could be enhanced with improvements in asset recovery mechanisms and in the evaluation of the evidence provided.

Keywords: *corruption; leniency agreement; cooperation; corporate administrative liability; anti-corruption law; investigative leverage.*

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo investiga as dinâmicas de responsabilização de pessoas jurídicas sob a égide da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção brasileira. Este estatuto jurídico introduziu significativas inovações na responsabilização administrativa e civil das corporações envolvidas em atos lesivos tanto à administração pública nacional quanto estrangeira, refletindo compromissos assumidos tanto no âmbito internacional quanto nacional (Pimenta, 2020; De Cristo e Ramidoff, 2017).

A promulgação da Lei nº 12.846/2013, comumente referida como Lei Anticorrupção (LAC), representou um marco na legislação nacional ao estabelecer uma estrutura robusta para a responsabilização de pessoas jurídicas, destacando-se por introduzir mecanismos inovadores de combate à corrupção, como a desconsideração da personalidade jurídica, a imposição de responsabilidade objetiva às corporações, e a possibilidade de aplicação de sanções administrativas e civis de forma independente (Santos; Zaganelli; Junior, 2017; Di Pietro, 2021). Adicionalmente, a lei incentiva a adoção de programas de integridade corporativa e a celebração de acordos de leniência, estratégias essenciais à mitigação de riscos e à promoção de uma cultura ética dentro das organizações (De Cristo e Ramidoff, 2017).

A legislação anticorrupção atribui à Controladoria-Geral da União (CGU) a competência para a celebração de acordo de leniência entre administração pública e entes privados, no âmbito do Poder Executivo Federal. Segundo a LAC, o acordo de leniência é definido como “ato administrativo negocial decorrente do exercício do poder sancionador do Estado, que visa à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira” (Brasil, 2013).

Visando ao incremento da capacidade investigativa, aumento da recuperação de ativos e fomento à cultura de integridade no setor privado, os acordos de leniência proporcionam a concessão de benefícios às empresas colaboradoras, pela extinção ou redução de potenciais penalidades aplicáveis aos infratores, desde que sejam fornecidas informações sobre demais envolvidos e documentos comprobatórios de infrações sob apuração, mediante a cooperação. Assim, a perspectiva da colaboração como mecanismo de alavancagem investigativa, os

resultados dos processos de responsabilização derivados de provas fornecidas durante o processo de leniência têm relevante importância na análise da política de acordos em suas finalidades precípua definidas em lei (Brasil, 2013; Marrara, 2020).

Este artigo tem como foco a análise das implicações práticas da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) no incremento da capacidade investigativa e sancionatória, sob a perspectiva da cooperação na leniência administrativa. Especificamente, examina-se o impacto e características dos procedimentos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas decorrentes de acordos de leniência celebrados, no período entre 2014 e setembro de 2023.

Ao elucidar como a CGU tem manejado estas novas ferramentas regulatórias, o estudo busca revelar tanto os avanços quanto os desafios enfrentados no cenário de combate à corrupção no Brasil pela via administrativa. A análise tem como objetivo contribuir para um entendimento aprofundado das dinâmicas de responsabilização vigentes sob a Lei Anticorrupção, buscando fornecer *insights* sobre os efeitos destas políticas na integridade corporativa e governança pública.

Embora a edição da Lei Anticorrupção brasileira tenha completado a primeira década desde sua gênese, estudos em profundidade sobre as condições e resultados da cooperação nos acordos de leniência ainda é limitada e, em sua maioria, não alcançam o espectro de atuação da CGU como autoridade competente para a implementação desse aspecto da legislação.

Este artigo está estruturado em sete seções, iniciando pela introdução. Na segunda, é abordada a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas no Brasil, no contexto da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Na terceira, são tratadas questões sobre cooperação como instrumento válido à resolução de casos de corrupção. Na quarta, aprofunda-se no conceito e elementos dos acordos de leniência da LAC. Na quinta seção, detalha-se a metodologia utilizada para a coleta e tratamento das informações contidas no estudo. Na sexta, são apresentados os resultados e discussões decorrentes da análise dos dados obtidos durante a investigação. E, por fim, a sétima seção discorre sobre as conclusões alcançadas.

2 A RESPONSABILIZAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS NA LEI Nº 12.846/2013

A LAC destaca-se pelo caráter inovador no tocante à responsabilização, uma vez que prevê uma série de medidas de alcance às pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção, dentre elas, a desconsideração da personalidade jurídica, responsabilidade objetiva das pessoas

jurídicas, a possibilidade de aplicação independente de sanções administrativas e civis, a adoção de programas de integridade e, por fim, a celebração de acordos de leniência (Di Pietro, 2021).

Ao tempo em que estabelece as hipóteses de atos lesivos passíveis de persecução estatal (art. 5º), a Lei Anticorrupção determina o procedimento adequado à apuração dos ilícitos praticados, qual seja, por meio do processo de responsabilização de pessoas jurídicas – PAR (Di Pietro, 2021). E, neste ponto, o §2º do art. 8º da Lei nº 12.846/2013 esclarece o espectro da competência concorrente conferida à CGU para instauração de procedimentos dessa natureza e avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para lhes corrigir o andamento (Brasil, 2013). Adicionalmente, em atendimento ao compromisso firmado com a OCDE acerca do combate à corrupção transnacional, a lei conferiu à CGU a competência exclusiva de instauração, processamento e julgamento dos atos ilícitos praticados contra a administração pública estrangeira (Nohara, 2021).

O PAR tem como objetivo o esclarecimento dos fatos tidos por irregulares, identificando os responsáveis e quantificando eventual dano causado ao erário público, recomendando a aplicação das sanções administrativas previstas na Lei Anticorrupção, tais como, a multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, conforme o artigo 6º do referido normativo (Brasil, 2013).

Na mesma linha, o Decreto nº 8.420/15⁷ prescreveu a apuração conjunta nas hipóteses de infração tipificada na Lei Anticorrupção e, ao mesmo tempo, na Lei nº 8.666/93⁸ ou outras normas de licitações e contratos administrativos. Desta forma, nesses casos, comunicada a autoridade competente pela instauração do PAR, a apuração conjunta dos fatos seria orientada pelo procedimento descrito na Lei Anticorrupção (Di Pietro, 2021).

Em virtude dessa disposição, caso fosse comprovada a responsabilidade do ente privado investigado, após a conclusão do devido processo administrativo, a pessoa jurídica também estaria sujeita a sanções administrativas que tivessem como efeito restrição ao direito de participar em licitações ou celebrar contratos com a administração pública (Brasil, 2013).

No entanto, dada a necessidade de atualização das disposições contidas no regulamento, o Decreto nº 11.129/2022 revogou o normativo anterior, trazendo alterações significativas no procedimento de responsabilização e celebração dos acordos de leniência (Sene, 2023).

⁷ Inicialmente, a Lei nº 12.846/2013 foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015, que dispunha sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional e estrangeira.

⁸ À vista do teor do art. 5º, inciso IV, da Lei nº 12.846/2013, o qual define as condutas ilícitas relacionadas a licitações e contratos públicos, o Decreto nº 8.420/2015 determinou a apuração conjunta nas hipóteses de infrações tipificadas simultaneamente em ambas as normas.

O novo decreto dispõe sobre diversos pontos, sendo os principais relativos a: (i) a atualização da apuração conjunta à Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos), (ii) a possibilidade de suspensão do PAR por discricionariedade da CGU, sem prejuízo da continuidade das investigações, (iii) as alterações nas circunstâncias atenuantes e agravantes (dosimetria da pena), inclusive pela atenuação pela devolução espontânea de vantagem indevida, (iv) as mudanças na dinâmica dos acordos de leniência e (v) o aperfeiçoamento dos critérios de avaliação dos programas de integridade (Brasil, 2021).

Nota-se, no entanto, um avanço na questão preventiva quanto à consideração da existência e aplicação de programas de integridade na nova regulamentação, com a ampliação do percentual dedutivo do valor da multa aplicável (até 5%) quando comparado ao decreto anterior (até 4%). Em contrapartida, oportuno registrar uma reflexão crítica sobre a redução do percentual aplicado à reincidência (de 4% para 3%), divergindo do avanço anteriormente mencionado, uma vez que minimiza o poder dissuasivo inerente ao poder punitivo do Estado, especialmente, quando se trata de casos de corrupção (Sene, 2023).

Como se observa, os decretos regulamentadores concedem à Administração Pública uma margem ampla de condições para aplicação da dosimetria da pena, ao indicar critérios relacionados à conduta ilícita em si (concurso de atos lesivos, valor e cessação ou não do contrato envolvido na infração e consumação da infração), à pessoa jurídica (situação econômica, reincidência, tolerância do corpo diretivo ou gerencial à prática irregular), à cooperação com o processo (colaboração com a apuração, comunicação espontânea, devolução voluntária da vantagem indevida e ressarcimento dos danos, comprovação da existência e instituição efetiva de programa de leniência).

No tocante aos acordos de leniência, dentre outras disposições, o regramento inovou ao deferir a possibilidade de delegação para negociação, celebração e monitoramento do cumprimento dos acordos de leniência relativos a ilícitos praticados em face de outros poderes e entes federativos. Ainda, a fim de minimizar a concorrência de competências existente entre a CGU e outras instituições de controle, na negociação de valores por meio de leniência, o decreto admite a utilização de valores devolvidos a outras autoridades, a título de reparação de danos a entes lesados, para compensação no montante devido no acordo, desde que haja a identidade de objeto nos procedimentos sancionatórios (Brasil, 2013).

3 A COOPERAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS COMPLEXOS

O conceito de colaboração teve origem no direito anglo-saxão, influenciado pela proteção contra a autoincriminação, princípio que assegura ao indivíduo o direito de não produzir provas contra si mesmo. Em contextos em que a eficácia da proteção legal depende das informações do acusado, desenvolveu-se um mecanismo que permite ao Estado oferecer certos benefícios ou imunidades, contanto que o acusado ou investigado concorde em renunciar a essa garantia, colaborando com a justiça (Alan, 2017).

Para Canetti (2020), o objetivo principal dos acordos de leniência é criar um cenário desfavorável para a prática ilícita, racionalmente conferindo à colaboração o caráter vantajoso necessário à interrupção da atividade irregular, não somente porque permite a mitigação de sanções, mas por representar o aumento dos custos de associar-se em desfavor do Estado.

Buscam, por conseguinte, conferir incentivos estáveis, previsíveis e vinculados, a ponto de serem suficientemente atraentes aos agentes privados, no sentido de que seja possível a eles “calcularem” os potenciais benefícios da cooperação com autoridades públicas (Rocha Lins, 2020), de modo que haja “um sopesamento entre a possibilidade de mitigar suas penas delatando a si próprios e a seus companheiros, *versus* os possíveis riscos de permanecer em conluio (e potencialmente ser alvo da delação)” (Canetti, 2020, p. 20).

Embora a leniência pareça ser uma solução vantajosa aos envolvidos, há de se considerar circunstâncias à definição de um programa adequado e eficiente, quais sejam, a possibilidade de os infratores acordarem entre si pela não-cooperação com as autoridades, bem como de que um dos envolvidos promova ações voltadas à não celebração pelos demais (Canetti, 2020).

Nesse sentido, uma das razões para que os infratores busquem a leniência como medida de cooperação com as autoridades pública reside na suspeita da existência de investigações autônomas capazes de indicar a existência do fato ilícito (Canetti 2020), razão pela qual a multiplicidade de instituições governamentais com capacidade investigativa e sancionatória pode impelir as empresas a colaborarem, em um cenário de incerteza acerca das provas obtidas pelo Estado.

Segundo a literatura, os acordos utilizariam a teoria da escolha racional aplicada à economia, isto é, a suposição de que os indivíduos embasarão suas condutas em decisões racionais e, sob essa perspectiva, os agentes infratores optarão por colaborar diante da possibilidade de serem delatados pelos coparticipes ou da gravidade das sanções a serem aplicadas, criando-se condições próximas ao “dilema dos prisioneiros”, com a instrumentalização dos acordos de leniência (Canetti, 2020; Tavares e Aquilino, 2020; Oliveira e Aguirre, 2020).

Assim como Canetti (2020), Oliveira e Aguirre (2020) fundamentam a conexão entre a lógica aplicada aos acordos de leniência e à Teoria dos Jogos⁹, especificamente por meio do modelo do "dilema dos prisioneiros". O objetivo é configurar um contexto em que, do ponto de vista do infrator, cooperar com as autoridades ofereça o retorno mais vantajoso e uma estratégia fundamentada na análise de *payoff*¹⁰ derivada da teoria econômica dos jogos (Luz e Spagnolo, 2017).

Pressupõe-se que as decisões do agente sejam influenciadas pela avaliação racional das vantagens e desvantagens de colaborar com o Estado, contrastando com as consequências da perpetuação de condutas ilícitas. Esta análise presume que o agente irá ponderar os benefícios e riscos associados a cada curso de ação para determinar o mais vantajoso (*trade off*), refletindo a influência utilitarista da teoria da escolha racional (Santos e Rodrigues, 2019).

Ainda sob a perspectiva econômica, Canetti (2020) destaca uma inovação fundamental dos acordos de leniência em comparação com outras iniciativas estatais de natureza premial. A novidade reside em adotar seriamente uma abordagem econômica que se baseia na racionalidade do agente potencialmente colaborativo.

No entanto, a lógica premial defendida por Canetti (2020) confunde-se com o caráter negocial da colaboração proposto por Alan (2017), uma vez que não se estaria diante de um prêmio conferido ao infrator pela adoção de conduta moral legítima pela via da cooperação processual. Em outra perspectiva, portanto, representaria a lógica de negócio destinada à troca de benefício por contraprestação ofertada ao Estado, vertida na otimização do resultado da investigação, mediante um instrumento consensual.

No contexto brasileiro da política anticorrupção brasileira, a formação de uma rede complexa e diversificada de condutas ilícitas aliada aos altos custos das atividades de controle de condutas associativas, bem como a necessidade de enfrentamento à corrupção como interesse público primário, compeliu o Estado brasileiro a adotar a cultura do consensualismo no âmbito do poder sancionador estatal, instrumentalizado pelo acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846/2013 (Marrara, 2021; De Cristo e Ramidoff, 2017).

Diversamente aos demais acordos de leniência existentes em outras legislações, o instrumento construído na Lei Anticorrupção destina-se à identificação dos demais envolvidos

⁹ Segundo Bruno Meyerhof Salama (2018, p.50), "a teoria dos jogos considera interações dinâmicas entre indivíduos que procuram maximizar seus resultados considerando expectativas de decisões dos outros indivíduos com os quais interage."

¹⁰ Conforme Hilbrecht (2011, p. 117-118), os *payoffs* "são resultados que cada jogador espera conseguir em cada combinação possível das estratégias escolhidas pelos jogadores."

na infração e obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração, em contraprestação à redução da sanção eventualmente aplicável. (Pimenta, 2020)

Contudo, a implementação da colaboração como fonte de informação processual deparou-se com inúmeros desafios relacionados à inexistência de procedimento previsto na legislação capaz de amparar a validação das provas colhidas, os critérios de avaliação da qualidade e relevância à investigação, bem como a autoridade responsável por aceitar os termos da cooperação oferecida, conferindo utilidade ao processo (Alan, 2017).

Nessa perspectiva, Rocha Lins (2020) ressalta o risco do uso estatal da solução consensual como ferramenta de utilitarismo puro, com a perseguição da aplicação de sanções a qualquer custo e por meio da relativização dos direitos e garantias dos infratores, revestida de prática pautada pela eficiência processual, sob o pretexto da simplificação processual. E, destaca ainda, críticas a respeito da ausência de legitimidade e equilíbrio do poder sancionador estatal na realização de acordos, diante da posição coercitiva ocupada pelo Estado na relação jurídica estabelecida pela possibilidade de conferir maior austeridade aos procedimentos dos não colaboradores e de conferir a imposição da renúncia ao direito da presunção à inocência.

Acerca dessa observação, Canetti (2020) entende não ser suficiente apenas a previsão do instituto e aponta ser necessária a conjunção de elementos institucionais, normativos e culturais complexos, dentre eles: redução do escopo de apenação, prestação de informações novas e úteis às autoridades estatais, confiabilidade e segurança jurídica ao agente privado colaborador, ordenamento com prática de *enforcement* da legislação repressiva e plásticas barreiras culturais à delação e consensualidade.

Uma das razões para que os infratores busquem a leniência como medida de cooperação com as autoridades pública reside na suspeita da existência de investigações autônomas capazes de indicar a existência do fato ilícito (Canetti 2020), razão pela qual a multiplicidade de instituições governamentais com capacidade investigativa e sancionatória pode impelir as empresas a colaborarem, em um cenário de incerteza acerca das provas obtidas pelo Estado.

Nessa vertente, dentro do cenário controverso de arranjo de multiplicidade institucional brasileiro de combate à corrupção, especialmente no que concerne às pessoas jurídicas, a Lei Anticorrupção instituiu o acordo de leniência como meio de viabilizar a negociação entre agentes públicos e privados. Desta forma, a utilização da cooperação para a extinção de processo de responsabilização de empresas busca o atingimento de benefícios e prejuízos os quais sejam assumidos pelas partes envolvidas para maximização de interesses próprios (Canetti, 2020; Alves Angelo Junior, 2020).

Para os críticos dos acordos, um sistema de justiça negociada precifica os ilícitos, estimula julgamentos sem provas e viola alguns postulados constitucionais fundamentais (Rocha Lins, 2020). Os defensores desse sistema argumentam que o congestionado sistema de justiça tradicional é incapaz de responder de maneira tempestiva e adequada a todos os casos que lhe são apresentados. A demora no julgamento dos conflitos gera mais desajustes sociais, promove a impunidade e desacredita as instâncias de controle. Além disso, a participação do acusado no processo decisório final reduz a resistência ao cumprimento da pena (Souza, 2021).

Embora haja uma divergência entre os resultados dos acordos como ferramenta efetiva de justiça, Souza (2021) conclui que a questão da contradição decorrente da adoção do sistema negocial para uma esfera de controle estatal e a possível banalização econômica dos conflitos não se sustenta, pois a escolha pela adoção de instrumento dessa natureza descortina que os custos de uma atividade persecutória lenta, incapaz de alcançar os ilícitos graves, muitas vezes, desconhecidos pelas instâncias de controle, juntamente com a impunidade resultante desse cenário, levam à constatação da efetividade de um sistema de resolução de conflitos por meio para a proteção da probidade administrativa.

4 OS ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Em sua investigação detalhada sobre os princípios subjacentes aos acordos de leniência, especialmente aqueles relacionados a atos de corrupção, Marrara (2021) ressalta que o termo "leniência" sugere "brandura, suavidade ou complacência". Dessa interpretação derivam o conceito e a função dos acordos de leniência, caracterizados como componentes integrantes do processo administrativo sancionador.

Nesse arranjo, o acordo é firmado entre o ente estatal, que detém o poder punitivo na esfera administrativa, e o infrator, que se compromete a colaborar com o Estado na realização de suas funções investigativas. Em contrapartida a essa cooperação e ao cumprimento de outras obrigações acessórias, busca-se a mitigação ou a exoneração das sanções estatais aplicáveis, tanto no processo administrativo específico quanto externamente a ele (Marrara, 2021).

Nessa perspectiva, a Lei nº 12.846/2013 e as normas regulamentadoras que a sucederam buscaram desenhar os contornos do acordo de leniência proposto ao enfrentamento à corrupção no Brasil, esclarecendo as obrigações a serem assumidas por ambas as partes, a imprescindibilidade da cooperação efetiva e obtenção de provas úteis a investigações para a concessão dos benefícios (Marrara, 2021).

Nota-se a existência de binômio essencial à leniência, qual seja a ausência – ou, no mínimo, a restrição que compense a renúncia relativa ao dever de punir – de outros meios de continuidade satisfatória da persecução administrativa e a aptidão do colaborador em descortinar elementos probatórios úteis ao processo, sob pena de incorrer em desvio de finalidade da função pública ao favorecer deliberadamente uma empresa em desfavor de outra (Marrara, 2021).

Neste ponto, resta esclarecer a ausência de vinculação entre o pedido de leniência realizado pelo pretense colaborador e a deferência da autoridade, porquanto cabe ao ente estatal analisar se a cooperação ofertada impacta positivamente no desfecho de processos ou início de investigações, não havendo qualquer compulsoriedade em admitir os documentos ou informações reveladas, ou ainda, em conceder benefícios em detrimento da verificação da qualidade da colaboração (Marrara, 2021; Leite e Gonçalves, 2020).

Outro ponto que merece destaque é a mitigação da previsão de negociação apenas com a primeira empresa que optar pela leniência, instituída inicialmente pelo Decreto nº 8.420/2015, afastando-se do princípio *first come, first served*¹¹, aplicado no direito concorrencial como medida de incentivo de colaboração em ilícitos associativos. Admitindo-se a celebração de acordos com diversas entidades privadas envolvidas na mesma transgressão investigada, mediante a avaliação da relevância pela autoridade estatal, a LAC assumiu o risco de ver prejudicado o exercício do poder punitivo em face das irregularidades cometidas e, portanto, na desvirtuação do objetivo da leniência, conferido instabilidade ao instituto. (Formolo, 2020).

Segundo a Controladoria-Geral da União (2023), tal fato deveu-se à possibilidade da existência de irregularidades não associativas e, ainda, na hipótese de conluio entre pessoas jurídicas, ser conferida à autoridade competente a avaliação da vantajosidade da celebração de acordo com múltiplos envolvidos, visando à obtenção de provas, recuperação de ativos e assunção de compromissos de integridade.

Ainda sobre as definições dos acordos de leniência, a assunção de obrigação de resultado por parte do colaborador em face da cooperação oferecida, isto é, uma vez admitidas as provas em contrapartida à leniência, o Estado não detém o direito de rever os termos do ajuste sob o argumento de não ter atingido o resultado condenatório dos demais copartícipes da conduta ilícita identificada durante a negociação do acordo (Marrara, 2021).

¹¹ Inicialmente adotado na esfera concorrencial, o princípio do *first come, first served* foi incorporado ao direito nacional como o princípio da primazia.

Uma outra questão a ser refletida é acerca da segurança jurídica dos acordos celebrados pelos colaboradores com a CGU, pois se instaurou controvérsia quanto à viabilidade de utilização de provas obtidas na leniência por outras autoridades cujos tipos de responsabilização não são alcançados pelos termos do ajuste (Marrara, 2021). Sob esse enfoque, as empresas colaboradoras podem admitir como desvantagem a adesão ao programa pelos riscos advindos da cooperação em relação aos benefícios concedidos (Lira, 2020).

Em oportunidade de deliberar sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal¹² manifestou-se pela necessária adesão racional e razoável dos termos negociados pela parte colaboradora quanto à possibilidade de compartilhamento de provas produzidas pelos próprios colaboradores entre múltiplas instituições públicas de controle e fiscalização não aderentes ao acordo, sob pena de violação dos direitos à não autoincriminação e à segurança jurídica, e consequente fragilização do instrumento como mecanismo de obtenção de elementos probatórios.

À margem da decisão proferida, Marrara (2021), Tavares e Aquilino (2020) e Lira (2020) destacam que os infratores devem conhecer detalhadamente os benefícios, riscos, obrigações e extensão da leniência a qual estariam dispostos a realizar, garantindo a possibilidade de avaliação adequada das vantagens ou não da adesão ao programa, uma vez que a atratividade pela leniência é reduzida pelos impactos negativos da renúncia aos lucros decorrentes da prática ilícita, perda da confiança dos parceiros na conduta irregular, dos prejuízos financeiros da reparação integral do dano causado e efeitos reputacionais à imagem da empresa.

Outro elemento fundamental ao sucesso de um programa de leniência reside na concretização dos benefícios ofertados ao colaborador, como peça fundamental à demonstração das razões pelas quais o infrator deve optar pela cooperação (Marrara, 2021), pois, encontra-se atrelado à efetiva capacidade punitiva do Estado e, por conseguinte, ao efeito de dissuasão esperado do exercício do poder sancionador estatal (Tavares e Aquilino, 2020).

Cumprido destacar, neste ponto, a edição da Portaria Normativa CGU nº 19/2022, por meio da qual a Controladoria-Geral da União definiu o procedimento de julgamento antecipado dos processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas instaurados ou avocados por aquele órgão, nos termos da Lei Anticorrupção.

Segundo o referido normativo, o pedido de julgamento antecipado deve conter a admissão da responsabilidade objetiva pela prática de atos lesivos investigados – acompanhada do relato e provas correspondentes –, o compromisso de ressarcimento integral do dano

¹² Agravo Regimental no Inquérito 4.420. Relator: Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, 28/08/2018.

causado, perda da vantagem auferida, pagamento da multa prevista na lei, pedidos de informação relativos ao processo, não interposição de recursos administrativos contra o julgamento, abdicação da defesa técnica processual, desistência de ações judiciais relacionadas (Brasil, 2022).

De acordo com a Portaria, como benefício da apresentação do pedido de julgamento antecipado, a conduta da pessoa jurídica será considerada circunstância atenuante para o cálculo da multa aplicável (2 a 4,5%) e da penalidade impeditiva de licitar e contratar com o Poder Público, bem como a isenção da sanção de publicação extraordinária da decisão, previstas na Lei nº12.846/2013 (Brasil, 2022). Conforme documento elaborado pela Controladoria-Geral da União¹³, os resultados esperados do julgamento antecipado são o fomento à cultura de integridade, conclusão célere de processos de investigação e responsabilização de pessoas jurídicas e o aumento da capacidade de recuperação de ativos.

Na mesma esteira, a Controladoria define a ausência de elementos de identificação de outros envolvidos nos ilícitos pela pessoa jurídica solicitante como principal diferença entre o acordo de leniência e o julgamento antecipado. E, dentro desse contexto, informa a existência de benefícios superiores conferidos pela leniência, especialmente no que concerne à redução da multa em até 2/3 e isenção da sanção restritiva de licitar e contratar com o Poder Público.

Consoante se observa, a edição da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 trouxe como ponto crítico a dispensa de colaboração com a identificação de outros envolvidos e fornecimento de provas sobre as condutas ilícitas de coparticipes, possibilitando a concessão de benefícios às pessoas jurídicas investigadas semelhantes àquelas previstas pela leniência, porém sem o resultado de alavancagem investigativa resultante da celebração dos acordos de leniência.

5 METODOLOGIA

Para a coleta de dados, foram elaboradas duas consultas diretamente à CGU¹⁴, com fundamento na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), visando à obtenção de informações e documentos correspondentes aos resultados da cooperação em processos de investigação, responsabilização de entes privados (PARs) e novos acordos de leniência,

¹³ FAQ – Perguntas e Respostas, constante no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/faq-julgamento-antecipado.pdf>

¹⁴ Consultas realizadas pelo sistema Fala.Br, em 13/07/2023 (Processo nº 00106.017227/2023-19) e 11/09/2023 (Processo nº 00106.020592/2023-01).

provenientes da utilização de provas obtidas na amostra definida na primeira parte desta pesquisa.

Em resposta, a CGU confirmou ter celebrado 25 acordos de leniência no período indicado, além de informar a respeito do julgamento de 29 PARs decorrentes dos instrumentos negociais assinados no período (2014 a 2023) e o arquivamento de um procedimento, sob o argumento dos fatos em apuração terem sido abarcados por acordo de leniência anterior.

Ainda, comunicou não haver informações consolidadas disponíveis sobre os processos investigativos encerrados e não competir àquele órgão a propositura de novos acordos face à legitimidade exclusiva do ente privado envolvido em ato lesivo contra administração pública, nos termos da Lei Anticorrupção.

Diante da necessidade de complementação, o segundo pedido requereu acesso a documentos não disponíveis em transparência ativa à época da primeira solicitação, bem como informações acerca dos acordos que deram origem a processos de responsabilização específicos, cujos documentos públicos não detinham os dados necessários à concretização da coleta.

Atendendo ao requerimento, o órgão informou a atualização do Repositório de Conhecimento da CGU¹⁵, o qual foi utilizado para a coleta de documentos públicos extraídos dos processos de responsabilização mencionados nas respostas aos pedidos de acesso à informação, contendo os elementos necessários ao avanço da presente pesquisa, na parte concernente aos resultados dos procedimentos acusatórios.

Nesse cenário, a pesquisa limitou-se à análise de informações contidas em documentos públicos, disponibilizados por meio da Lei de Acesso à Informação, além daqueles hospedados em bases públicas de dados (Painel “Acordos de Leniência e “Correição em Dados”). Para o embasamento teórico, foi realizada uma revisão bibliográfica para delimitação do marco teórico da pesquisa, por meio de fontes secundárias, tais como relatórios, notícias, artigos, livros e demais publicações acadêmicas encontradas em bases de dados científicas (Portal de Periódicos da Capes, *Scielo*, Google Acadêmico, *Research Rabbit*, *Mendeley*, BDTD).

Em busca realizada nas fontes bibliográficas citadas (palavras-chave: julgamento antecipado, CGU, leniência), não foram retornados quaisquer resultados de artigos e documentos acadêmicos cujos conteúdos versassem sobre eventual comparação entre os resultados dos instrumentos negociais e os processos de responsabilização concluídos pela Controladoria-Geral.

¹⁵ Repositório de Conhecimento da CGU. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45833>.

Cumprir destacar a restrição de acesso a dados relativos aos acordos de leniência da CGU, em vista da confidencialidade inerente ao instrumento. Ciente da limitação imposta pela própria natureza do instrumento, a pesquisa restringir-se-á à análise de documentos constantes dos acordos de leniência e dos processos de responsabilização concluídos pela CGU, entre os anos de 2014 e setembro/2023, uma vez que a transparência dos dados não classificados como confidenciais somente ocorre apenas após a finalização dos procedimentos.

Portanto, a presente pesquisa não abordou acordos em admissibilidade, com negociação em andamento ou encerrados sem leniência homologada pela CGU, tal como não avançou no estudo de procedimentos investigativos em andamento, ainda resguardados pelo sigilo requerido pela legislação pertinente.

A partir dos dados coletados, o estudo foi realizado por meio da tabulação e categorização dos procedimentos acusatórios instaurados pela CGU em desfavor de entes privados em sete variáveis, decorrentes de informações e documentos obtidos em acordos de leniência e dos dados fornecidos diretamente pelo órgão.

6 RESULTADOS

6.1 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS DADOS DOS PROCESSOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

A partir dos dados encaminhados pela CGU, haviam sido celebrados 25 acordos de leniência entre 2014 e setembro de 2023. Portanto, até a data do pedido de acesso à informação, nove dos 25 acordos (36%) resultaram no julgamento de 29 processos de responsabilização, os quais resultaram em 23 empresas punidas, três arquivamentos, duas absolvições e uma suspensão judicial.

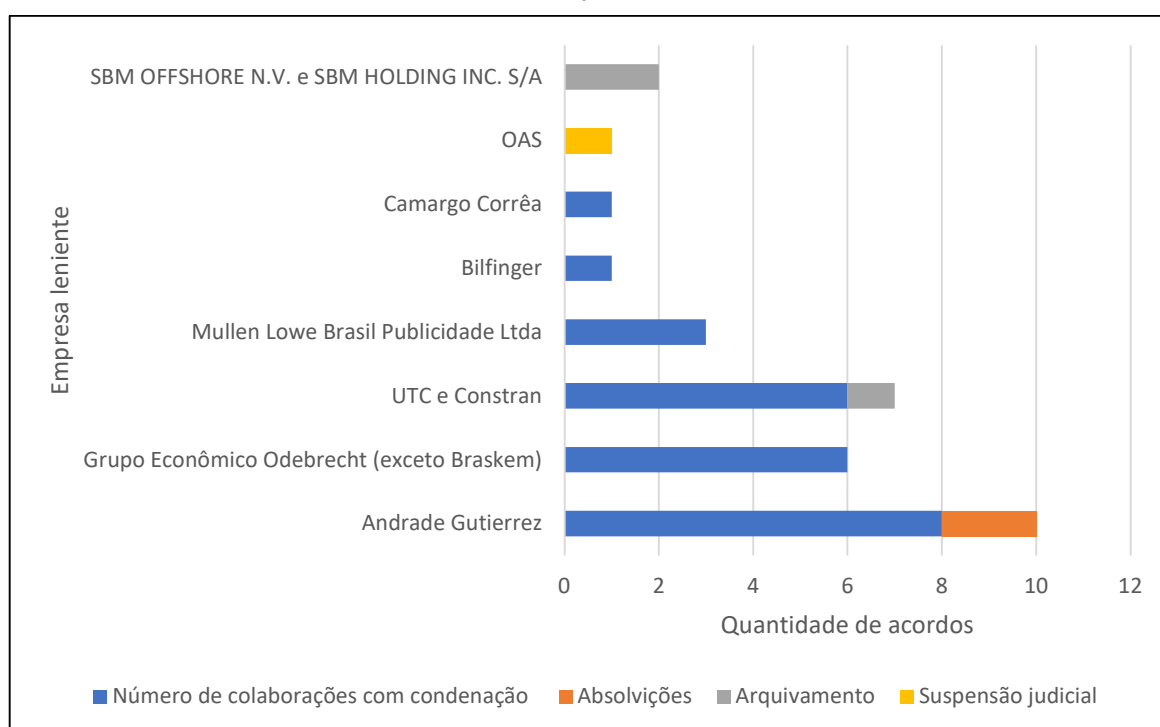
Neste ponto, merece destaque a ausência de PARs concluídos a partir de acordos de leniência firmados em 2020 e anos seguintes, dado que fornece espaço para a exploração de pesquisas futuras quanto ao resultado das cooperações posteriormente realizadas pela CGU, sob a égide da colaboração administrativa em casos de corrupção. A ausência de PARs concluídos a partir dos acordos de leniência mais recentes sugere uma potencial lacuna na implementação ou efetividade desses acordos, indicando um possível atraso nos processos judiciais ou administrativos, ou talvez desafios na obtenção de provas suficientes para concluir os casos.

Considerando que menos da metade dos acordos resultou em cooperações efetivas, é crucial entender o que diferencia esses acordos dos demais. Fatores como a qualidade das evidências fornecidas, a cooperação das empresas envolvidas, e a eficácia das medidas de

implementação podem desempenhar papéis significativos no entendimento das condições associadas ao resultado alcançado.

A análise desses dados pode também instigar a reflexão sobre como as mudanças nas políticas ou na legislação afetaram a execução dos acordos de leniência, incluindo a consideração de fatores externos, como mudanças políticas, alterações nas prioridades da CGU, ou evoluções no quadro legal que podem ter influenciado a efetividade desses acordos desde 2020.

Gráfico 1 – Relação de resultados dos PARs.



Fonte: elaborado pela autora.

A partir dos dados do gráfico, a análise da efetividade refere-se ao grau de realização dos objetivos em condições reais, considerando todos os possíveis obstáculos e variáveis externas. No caso dos acordos de leniência, relaciona-se à capacidade das informações e provas fornecidas pelas empresas lenientes de contribuir com a investigação e processamento de pessoas jurídicas envolvidas em atos ilícitos definidos na Lei Anticorrupção.

1. **Andrade Gutierrez:** O acordo destaca-se com a maior quantidade de colaborações (8) que resultaram em condenações, indicando uma alta efetividade da cooperação da empresa com as autoridades. No entanto, também são observadas duas absolvições, o que pode sugerir que nem todas as informações ou colaborações foram suficientemente robustas para levar a condenações adicionais. Portanto, dos processos julgados pela CGU, a cooperação

da Andrade Gutierrez alcançou a efetividade de 80% de resultado com condenação nos processos de responsabilização.

2. **Grupo Econômico Odebrecht:** Os documentos e provas fornecidos pelo Grupo resultaram na cooperação em seis processos com condenação, refletindo a qualidade e robustez das provas fornecidas durante o processo de negociação de leniência, resultando em 100% de efetividade de condenações nos processos concluídos.

3. **UTC e Constran:** Apresenta um número moderado de colaborações com condenação (6) e um arquivamento. A presença de casos arquivados pode indicar limitações na qualidade ou relevância das provas fornecidas pela empresa. Contudo, em consulta às informações disponíveis, verifica-se a presença de determinação judicial de arquivamento em razão da utilização de provas obtidas em colaboração premiada, indicando limitações legais ou procedimentais na utilização dessas evidências.

4. **Mullen Lowe Brasil Publicidade:** Apesar do número reduzido de processos julgados com apoio da cooperação promovida em leniência com a CGU, atingiu-se 100% de efetividade em condenações dos PARs concluídos com informações e documentos fornecidos pelo acordo da Mullen Lowe Brasil Publicidade.

5. **Camargo Corrêa e Bilfinger:** Ambos os acordos proporcionaram a condenação de uma empresa, resultando em 100% de efetividade da cooperação oferecida em leniência.

6. **OAS e SBM:** Os processos resultantes dos acordos foram suspensos ou arquivados por decisão judicial, não sendo viável avaliar a efetividade da cooperação em ambos os casos. Porém, ressalta-se a necessidade de revisão da metodologia de avaliação das provas a partir dessas limitações legais ou procedimentais, notadamente no que tange a elementos probatórios derivados de acordos firmados em colaboração premiada, no âmbito criminal.

A variação na efetividade dos acordos de leniência entre as empresas sugere uma complexidade na aplicação e resultados desses acordos, que dependem fortemente da natureza e qualidade das provas fornecidas. As absolvições e arquivamentos indicam áreas de potencial melhoria na coleta e avaliação de provas. A análise também destaca a importância de mecanismos legais e procedimentais que permitam a utilização efetiva das provas obtidas através da cooperação das empresas.

Considerando a alta taxa de efetividade na condenação de pessoas jurídicas nos PARs analisados (79%), este dado pode indicar que as provas obtidas por meio da leniência têm se mostrado robustas e eficazes para sustentar a aplicação de sanções a empresas delatadas, demonstrando que os acordos têm sido bem sucedidos em seu objetivo de colher provas

essenciais à responsabilização administrativa e, por conseguinte, proporcionar uma cultura dissuasora à prática de atos de corrupção e restauração da confiança pública.

Esta constatação pode ser corroborada pela baixa taxa de absolvição nos processos de responsabilização examinados (cerca de 7%), revelando que, em grande parte, as provas fornecidas se mostraram suficientes e com a qualidade necessária ao processamento adequado dos PARs. Contudo, a informação demonstra que os mecanismos e critérios de avaliação dos elementos probatórios ainda requer melhorias para o alcance da finalidade a que se destinam.

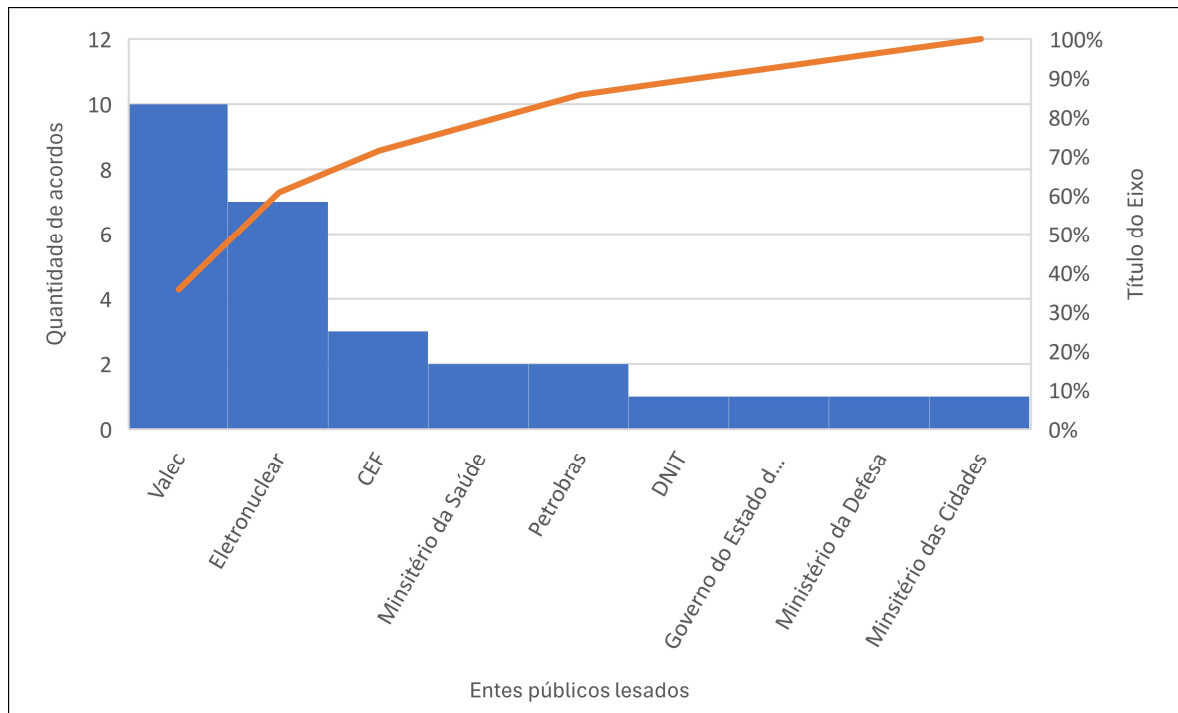
De outro lado, é relevante apontar que a efetividade dos acordos na aplicação da LAC a empresas requer o estudo aprofundado da manutenção das decisões, em caso de judicialização dos atos pelas empresas condenadas, o que pode impactar diretamente nos resultados esperados da leniência e indicar pontos de aperfeiçoamento do procedimento utilizado pela CGU, durante a persecução administrativa.

No tocante às empresas sancionadas, foram impostas à totalidade das pessoas jurídicas (100%) restrições para licitar e contratar com a Administração Pública, refletindo uma medida eficaz e dissuasória, e ampliando o espectro de consequências para as empresas corruptas, além das multas financeiras. No entanto, a desconsideração da personalidade jurídica aplicada em apenas 13% dos casos e o ressarcimento de danos em 30% dos casos sugere que ainda há espaço para o fortalecimento dos mecanismos de recuperação de ativos e de responsabilização mais ampla.

6.2 ANÁLISE DOS ENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS

Outro fator relevante ao estudo é a frequência de entes públicos envolvidos em atos de corrupção sujeitos à aplicação da Lei Anticorrupção. A análise desse indicador pode orientar em que medida as entidades públicas são atingidas por condutas ilícitas.

Gráfico 2 – Frequência de entes públicos envolvidos.



Fonte: elaborado pela autora.

Segundo o Gráfico 2, a Valec (atualmente Infra S.A.) é o órgão público mais frequentemente envolvido nos PARs, seguido pela Eletrobrás e Caixa Econômica Federal (CEF). Estes altos números podem indicar áreas nas quais a vigilância e a integridade precisam ser reforçadas ou a corrupção tem sido particularmente problemática. Esta alta incidência sugere que essas entidades enfrentam desafios significativos relacionados à corrupção e à gestão de integridade, possivelmente devido à natureza de suas operações, que envolvem grandes volumes de recursos e contratações complexas.

De outro lado, entidades como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e diferentes ministérios têm envolvimento relativamente menores, conforme indicado pelo gráfico. Isso pode refletir menos ocorrências de corrupção ou, alternativamente, uma deficiência nas investigações ou recebimento de denúncias.

O gráfico sugere que um pequeno número de entidades está envolvido na maior parte dos casos de PARs. Se a linha acumulada de porcentagem segue o princípio de Pareto (80/20), isso indica que cerca de 20% das entidades podem ser responsáveis por aproximadamente 80% dos casos. Isso seria evidenciado se a linha atingisse rapidamente 80% com poucas entidades listadas. No entanto, observa-se que as empresas com maiores ocorrências (Infra S.A. e Eletrobrás) reúnem cerca de 61% dos casos de entidades públicas, não sendo possível aplicar a Regra de Pareto para atribuir a esse grupo 20% das causas de casos de corrupção.

Embora não se aplique a Regra de Pareto, as informações analisadas podem orientar a priorização de esforços em políticas anticorrupção e recursos de investigação, com foco nas entidades que aparecem mais frequentemente nos PARs, significando que instituições como a Infra S.A., a Eletrobrás e a CEF (empresas estatais de direito privado) devem receber atenção especial no desenvolvimento de controles internos, auditorias e treinamentos de *compliance*. Ainda, o incremento da responsabilização de agentes públicos e gestores envolvidos, além do fortalecimento da transparência, podem ajudar a restaurar a confiança pública e dissuadir futuras infrações.

7 CONCLUSÕES

A luta contra a corrupção no Brasil tem se intensificado com a utilização de acordos de leniência, conforme estabelecido pela Lei nº 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção. Estes acordos são parte central das estratégias para obter colaboração das empresas envolvidas em atos ilícitos, proporcionando-lhes incentivos para revelar informações em troca de possíveis reduções de penalidades.

Os acordos de leniência têm se mostrado uma ferramenta útil no arsenal anticorrupção do Brasil, principalmente por fomentarem a cooperação das empresas e a subsequente instauração de PARs. No entanto, a efetividade desses acordos ainda pode ser aprimorada por meio da ampliação da aplicação de multas, da desconsideração da personalidade jurídica e do ressarcimento de danos, para garantir não apenas a punição, mas também a reparação efetiva dos danos causados pela corrupção.

A ausência de resultados de acordos recentes abre espaço significativo para pesquisas futuras. Estudar os motivos pelos quais esses acordos não resultaram em PARs concluídos poderia fornecer *insights* sobre os obstáculos enfrentados na aplicação prática dos acordos de leniência e como superá-los. Com base na análise dos acordos que não resultaram em PARs, recomendações específicas podem ser desenvolvidas para fortalecer o processo de leniência, tais como, melhorias na clareza e na previsibilidade do processo, no suporte oferecido às empresas colaboradoras e nas estratégias de negociação dos acordos.

Apesar da Lei Anticorrupção brasileira ter completado dez anos desde sua gênese, estudos em profundidade sobre a cooperação específica nos acordos de leniência ainda é limitada e, em sua maioria, não alcançam o espectro de atuação da CGU como autoridade competente para a implementação desse aspecto da lei, em âmbito federal. E, de forma

semelhante, não há dados consolidados dos resultados dos PARs conduzidos pela CGU os quais decorreram diretamente de provas colhidas nos acordos celebrados por aquele órgão.

Este estudo destaca a importância da adaptação das políticas de leniência e das práticas de execução para maximização de seu impacto na redução da corrupção no setor público brasileiro. A cooperação entre as empresas e o governo, por meio dos acordos de leniência, deve ser constantemente avaliada e ajustada para responder adequadamente aos desafios contínuos apresentados pela corrupção em grande escala.

Os acordos de leniência são cruciais para o sistema de justiça administrativa no Brasil, proporcionando uma ferramenta útil na luta contra a corrupção. No entanto, a efetividade total desses acordos depende da qualidade das provas fornecidas e da habilidade das autoridades em utilizá-las eficientemente nos processos de responsabilização. Nesse sentido, o aprimoramento das diretrizes para a avaliação das provas recebidas em acordos de leniência e fortalecimento dos protocolos de colaboração é essencial para garantir que as informações obtidas possam ser plenamente utilizadas para responsabilização efetiva.

De outro lado, o estudo dos PARs e seu impacto nas entidades públicas revela áreas críticas em que a corrupção se mostrou mais prevalente, tais como as empresas estatais de direito privado, comprovando a necessidade contínua de reforma nas políticas anticorrupção. O aperfeiçoamento de práticas de integridade nas entidades com maior frequência de envolvimento em PARs, assim como o reforço geral das práticas de governança em todas as instituições públicas requer a colaboração entre órgãos de controle e fiscalização, bem como da sociedade civil, para garantir uma abordagem eficaz do microsistema de controle da corrupção no Brasil.

Embora os acordos de leniência sejam apenas uma parte do espectro anticorrupção, também representam uma ferramenta importante que poderia ser mais bem explorada e integrada às práticas gerais de combate à corrupção no Brasil. Uma avaliação detalhada dos mecanismos de negociação dos acordos poderia identificar áreas de melhoria no processo de colaboração administrativa.

REFERÊNCIAS

ALVES ANGELO JUNIOR, L. Alavancagem investigativa no ambiente de leniência: repercussões para a cooperação internacional. **Publicações da Escola Superior da AGU**, [S. l.], v. 12, n. 3, 2020. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2844>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. **Portaria Normativa CGU nº 19, de 22 de julho de 2022.** Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a celebração de acordos de leniência.

BRASIL **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.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre o processo administrativo de responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Estabelece normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Estabelece normas gerais de licitação e contratação por parte da administração pública.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Guia “Recomendações probatórias para propostas de acordo de leniência com o Cade”. 2021. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/programa-de-leniencia/Guia-recomendacoes-probatorias-para-proposta-de-acordo-de-leniencia-com-o-Cade.pdf>>. Acesso em: 19 maio. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia do Programa de Leniência Anticorrupção da Controladoria-Geral da União. 2023. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/77555/1/Guia_Anticorruptao_CGU.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2024.

CANETTI, Rafaela Coutinho. *Acordo de leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DE CRISTO, Viviane Duarte Couto; RAMIDOFF, Luísa Munhoz Bürgel. CONSENSULIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO ACORDO DE LENIÊNCIA PREVISTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 3, n. 1, p. 16-35, 2017. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210566275.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 6º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei anticorrupção comentada*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 113-122.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 7º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei anticorrupção comentada*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 123-126.

DOS SANTOS, D. C.; ZAGANELLI, M. V.; DE PAIVA COELHO JUNIOR, T.. Responsabilização de Pessoas Jurídicas por Corrupção: Aplicação da Lei nº 12.846/2013 e seus primeiros resultados. **Revista da AGU**, [S. l.], v. 18, n. 2, 2019. DOI: 10.25109/2525-328X.v.18.n.2.2019.1875. Disponível em:

<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1875>. Acesso em: 10 mai. 2024.

FIGUEIREDO CARDOSO, J. C.; RORIZ MEIRELES, L. . Requisitos de integridade empresarial e a completude da cooperação nos acordos de leniência: da necessidade da admissão irrestrita dos ilícitos na colaboração da empresa. **Publicações da Escola Superior da AGU**, [S. l.], v. 12, n. 3, 2020. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2836>. Acesso em: 11 jan. 2024.

FORMOLO, R. O princípio do first come first served sob a ótica da Lei nº 12.846/2013. **Publicações da Escola Superior da AGU**, [S. l.], v. 12, n.3, 2020. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2840/2534>. Acesso em: 02 fev. 2024.

FREITAS, E. D. A.; BACHUR, J. P. ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI ANTICORRUPÇÃO: PROPOSTAS PARA REDUZIR SUA INSEGURANÇA JURÍDICA. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 15, n. 45, p. 199–225, 2022. DOI: 10.30899/dfj.v15i45.888. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/888>. Acesso em: 11 jan. 2024.

LEITE, Flávia P. A.; GONÇALVES, Fábio de L. A. A Eficácia do acordo de leniência na Operação Lava Jato e sua influência na cultura da empresa contemporânea. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 2, n. 27, 2020. Disponível em: [A EFICÁCIA DO ACORDO DE LENIÊNCIA NA OPERAÇÃO LAVA JATO E SUA INFLUÊNCIA NA CULTURA DA EMPRESA CONTEMPORÂNEA | Piva Almeida Leite | Relações Internacionais no Mundo Atual \(unicuritiba.edu.br\)](#). Acesso em: 17 de nov. 2023.

MARRARA, T. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção: pontos de estrangulamento da segurança jurídica. **Publicação da Escola Superior da AGU**, (S.l.), v. 12, n. 02, p. 357-378, 2020. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v6i2p95-113. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/issue/view/158/319>. Acesso em: 7 mar. 2022.

MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção Comentada*. 3. ed. Belo Horizonte, 2021, p 193-235.

MATIAS, Júlio Marcelo da Silva. Aspectos penais da Lei Anticorrupção. **Revista do TCU**, Brasília, v. 1, n. 147, p. 78-91, jul. 2021. Disponível em: [v. 1 n. 147 \(2021\): Revista do TCU | Revista do TCU](#). Acesso em: 03 nov. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 9º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção Comentada*. 3. ed. Belo Horizonte, 2021, p 137-141.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 2º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei anticorrupção comentada*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 21- 46.

PIMENTA, Raquel de Mattos. *Construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção*. São Paulo: Blucher, 2020.

ROCHA LINS, R. . Consensualidade e o direito sancionador: adequação dos espaços de consenso aos direitos e garantias fundamentais como fator limitante do poder punitivo estatal. **Publicações da Escola Superior da AGU**, [S. l.], v. 12, n. 3, 2020. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2841>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SENE, Ana Letícia Silva. A evolução do marco regulatório anticorrupção no Brasil: um estudo das alterações do Decreto nº 11.129/2022 em relação à lei nº 12.846/2013. 2023. 24 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/40964/1/EvolucaoMarcoRegulatorio.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

SILVA, Rodrigo Pironti Aguirre da; MACHADO FILHO, Cláudio Henrique Araújo de Castro. O acordo de leniência e a regulamentação da Lei Anticorrupção. **Investidura - Portal Jurídico**, 2015. Disponível em: <https://investidura.com.br/artigos/direito-administrativo/o-acordo-de-leniencia-e-a-regulamentacao-da-lei-anticorruptao/>. Acesso em: 1 out. 2023.

SOUZA, Renee do Ó. *Os efeitos transversais da colaboração premiada e o acordo de leniência*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

TAVARES, Sávio Gomes; AQUILINO, Leonardo Navarro. A (D)EFICIÊNCIA DO ACORDO DE LENIÊNCIA, PREVISTO NA LEI Nº 12.846 DE 2013, COMO INSTRUMENTO DE OBTENÇÃO DE PROVAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO. **Revista Vertentes do Direito**, v. 7, n. 2, p. 287-311, 2020. DOI: 10.20873/uft.2359-0106.2020.v7n2.p287-311..Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/9750>. Acesso em: 15 out. 2023.

_____. “Painel Acordos de Leniência”. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTU2MWI0MjYtY2EzOS00NzYyLTg3MWQQtYWU3MmFiMmY0ODM4IiwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 20 mai. 2024.

_____. “Painel Correição em Dados”. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 20 mai. 2024.