

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2024.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriapiri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

**A EFETIVIDADE DA COOPERAÇÃO NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI Nº
12.846/2013: ANÁLISE DOS RESULTADOS DA RESPONSABILIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA DE PESSOAS JURÍDICAS**

**THE EFFECTIVENESS OF COOPERATION IN LENIENCY AGREEMENTS
UNDER LAW Nº 12.846/2013: ANALYSIS OF THE RESULTS OF THE
ADMINISTRATIVE LIABILITY OF LEGAL ENTITIES.**

Paula Araújo Corrêa¹

Luiz Honorato da Silva Júnior²

Virgílio Caixeta Arraes³

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior⁴

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

¹ Mestrado Profissional em Gestão Pública pela Universidade de Brasília.

² Graduação, mestrado e doutorado em economia pela Universidade Federal de Pernambuco e estágio doutoral pela Université Pierre-Mendès-France. É professor e foi Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP e professor do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios - PROPAGA, ambos da Universidade de Brasília

³ Graduado em História pela Universidade de Brasília (1994), mestre em História pela Universidade de Brasília (1998), doutor em História pela Universidade de Brasília (2005) e pós-doutor em História pela Université de Montréal (2017). Professor Associado da Universidade de Brasília.

⁴ Pós-Doutorado em Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, ISCSP, Portugal. Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ,

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.

I. 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 precípuas 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.

II. 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 8.420/15⁵ prescreveu a apuração conjunta nas hipóteses de infração tipificada na Lei Anticorrupção e, ao mesmo tempo, na Lei nº 8.666/93⁶ 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)

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

⁵ 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.

⁶ 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.

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)

III. 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 Jogos⁷, especificamente por meio do modelo do “dilema dos prisioneiros”. O objetivo é configurar um contexto em que, do ponto de

⁷ 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.”

vista do infrator, cooperar com as autoridades ofereça o retorno mais vantajoso e uma estratégia fundamentada na análise de *payoff*⁸ 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 (Alan, 2017).

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 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

⁸ Conforme Hilbrecht (2011, p. 117-118), os *payoffs* “são resultados que cada jogador espera conseguir em cada combinação possível das estratégias escolhidas pelos jogadores.”

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.

IV. 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*⁹, 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 CGU (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)

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

⁹ Inicialmente adotado na esfera concorrencial, o princípio do *first come, first served* foi incorporado ao direito nacional como o princípio da primazia.

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 Federal¹⁰ 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 causado, perda da vantagem auferida, pagamento da multa prevista na lei, pedidos de

¹⁰ Agravo Regimental no Inquérito 4.420. Relator: Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, 28/08/2018.

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 CGU¹¹, 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.

V. METODOLOGIA

Para a coleta de dados, foram elaboradas duas consultas diretamente à CGU¹², 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,

¹¹ 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>

¹² 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 CGU¹³, 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

¹³ Repositório de Conhecimento da CGU. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45833>.

resultados dos instrumentos negociais e os processos de responsabilização concluídos pela Controladoria-Geral.

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.

VI. RESULTADOS

VII. ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS DADOS DOS PROCESSOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

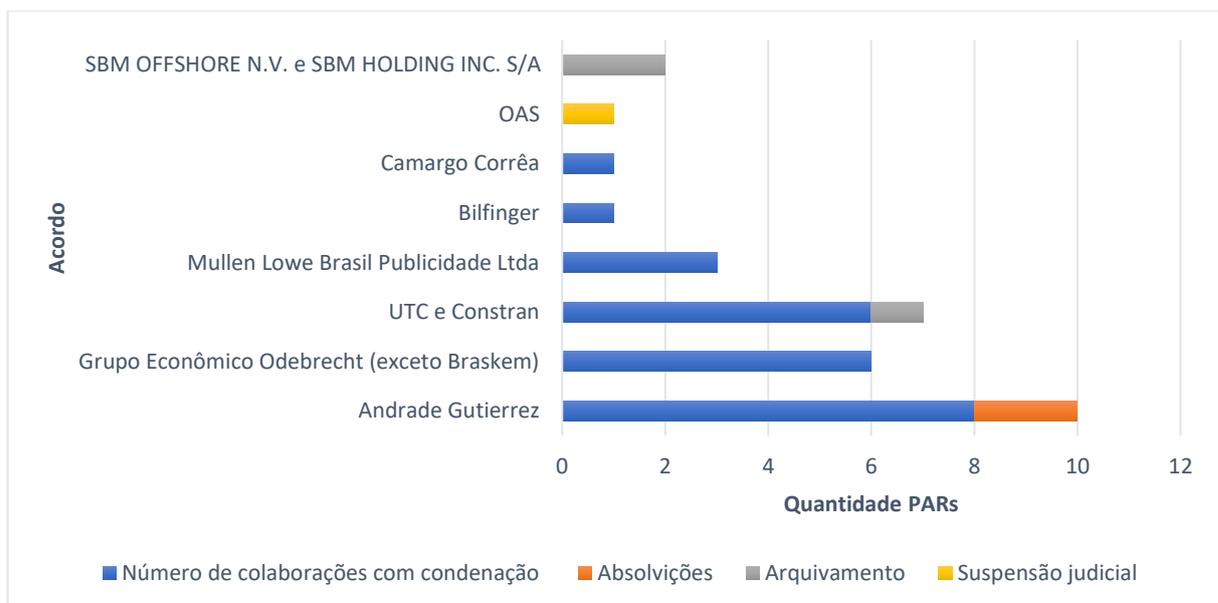
A partir dos dados encaminhados pela CGU, haviam sido celebrados 25 acordos de leniência entre 2014 e setembro de 2023. Portanto, até a data do pedido de acesso à informação, nove dos 25 acordos (36%) resultaram no julgamento de 29 processos de responsabilização, os quais resultaram em 23 empresas punidas,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

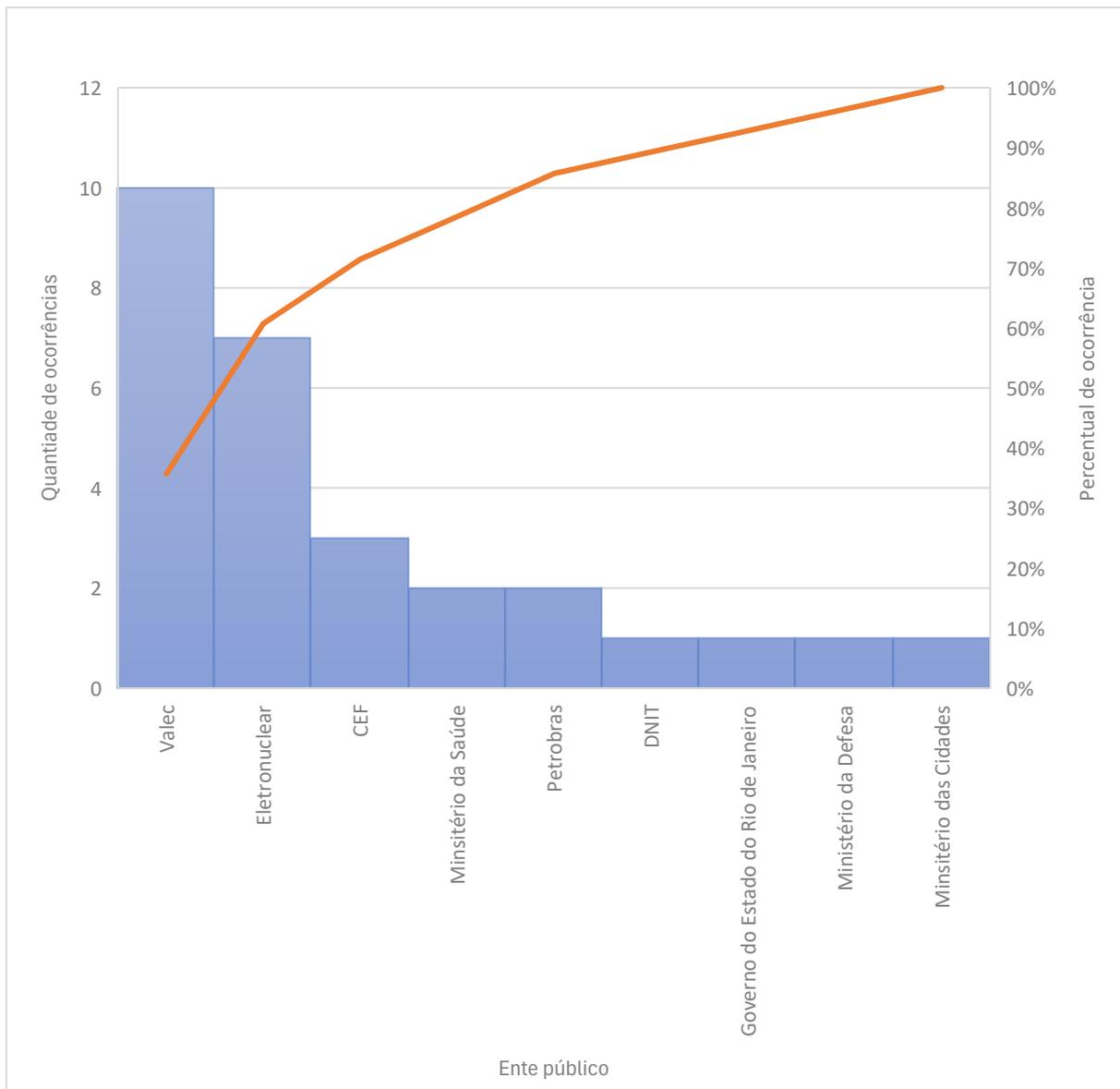
De outro lado, é relevante apontar que a efetividade dos acordos na aplicação da LAC a empresas requer o estudo aprofundado da manutenção das decisões, em caso de judicialização dos atos pelas empresas condenadas, o que pode impactar diretamente nos resultados esperados da leniência e indicar pontos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

VI.II. 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 percentagem 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 Eletro nuclear) 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.

VII. 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 microssistema 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-anticorrupcao/>. 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=eyJrIjoiZTU2MWIOMjYtY2EzOS00NzYyLTg3MWQ0tYWU3MmFiMmY0ODM4IiwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 20 mai. 2024.

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