

RAQUEL DE MATTOS PIMENTA

A CONSTRUÇÃO DOS  
ACORDOS DE LENIÊNCIA  
DA LEI ANTICORRUPÇÃO

2020

*A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção*

© 2020 Raquel de Mattos Pimenta

Editora Edgard Blücher Ltda.

Diagramação: Laércio Flenic Fernandes

Revisão: Samira Panini

---

# Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar  
04531-934 – São Paulo – SP – Brasil  
Tel 55 11 3078-5366  
contato@blucher.com.br  
www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.  
do Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa,  
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer  
meios, sem autorização escrita da Editora.

---

Todos os direitos reservados pela Editora  
Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

---

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

#### Bibliografia

ISBN 978-65-5550-027-1 (impresso)

ISBN 978-65-5550-028-8 (eletrônico)

#### Open Access

1. Acordo de leniência - Brasil 2. Corrupção  
- Legislação - Brasil 3. Improbidade administrativa -  
Legislação - Brasil I. Título

---

20-4007

CDD 345.8102323

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Acordo de leniência - Brasil

---

# AGRADECIMENTOS

Este livro é uma versão revisitada de minha tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Todos os agradecimentos feitos naquele manuscrito aplicam-se a este. No entanto, algumas instituições e pessoas tiveram papel especial para que eu pudesse converter a tese em livro. Todos os erros e imprecisões são meus.

Agradeço ao Professor Diogo Rosenthal Coutinho, um mentor e amigo generoso para todos os assuntos e para todas as horas. Agradeço às professoras e aos professores que compuseram minha banca de defesa do doutorado. As ideias que discutimos ali me deram um impulso crucial para concluir este trabalho.

Agradeço à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e seu ambiente acadêmico privilegiado. As conversas com seus pesquisadores de excelência, me permitiu visitar os argumentos da tese e refiná-los. Em especial, agradeço à Professora Marta Machado pelo apoio incansável, pela generosidade e diálogo contínuo.

Agradeço aos Professores Kevin Davis, Mariana Mota Prado e Matthew Taylor que, além de serem referências fundamentais para este trabalho, aceitaram conversar, em momentos diferentes, sobre vários dos pontos que tento

desenvolver aqui. Agradeço à Ana Luiza Aranha por aceitar com muita generosidade comentar partes do manuscrito.

Agradeço aos meus amigos. O Rafael Trindade não só me apoia em tudo que faço, como me presenteou com a bela ilustração da capa do livro, feita por Helena Smit.

De tempos em tempos minha família se revezava na pergunta “E quando o livro vai sair?” em uma mistura de orgulho e incentivo final. Agradeço, sobretudo, ao Renan. Nos últimos anos, ele me ouviu falar sobre e debateu corrupção muito mais do que o recomendável para qualquer um. E, ainda assim, não faltou encorajamento e um café recém-passado.

---

## OUTRAS RECOMENDAÇÕES

“Este livro fornece um cuidadoso estudo de uma ferramenta nova no combate à corrupção no Brasil, o acordo de leniência, e como ela tem se inserido na rede de instituições anticorrupção no país. Desde sua introdução no direito brasileiro, o acordo de leniência lançou a possibilidade de responsabilizar pessoas jurídicas diretamente pela corrupção, ao mesmo tempo em que contribuiu para desnudar complexos esquemas que ferem o bem público. Neste estudo, Raquel de Mattos Pimenta utiliza das melhores ferramentas do direito e das ciências sociais para descrever o percurso problemático desse novo instrumento que, muito embora tenha trazido sucessos importantes nos seus primeiros anos, logo sucumbiu a diversas pressões, desde as mais legítimas até as mais obscuras. O livro será valioso a todos que se interessam pelo estudo rigoroso das técnicas de combate à corrupção.” (Matthew Taylor, American University)

“O trabalho de Raquel de Mattos Pimenta é uma importante e instigante fotografia da história recente da implementação e uso de solução consensual de acordos de leniência em tema de corrupção. A leitura das normas é insuficiente para a compreensão dos arranjos e substância dos acordos firmados até o momento. Raquel então analisa com acuidade acordos de leniência a partir das

instâncias de controle de corrupção e mostra as fragmentações, desconcertos, interações, cruzamentos, sobreposições e redundâncias de autoridades e instâncias. Revela a dificuldade de equacionamento completo dos conflitos ao redor dos acordos de leniência da Lei Anticorrupção entre atores e instituições e o perigo que embates podem trazer à sistematização e aprimoramento do acordo de leniência, no tocante à obtenção de informações, reparação de danos e sistemas de integridade. Trata-se, assim, de obra fundamental para a compreensão e a devida calibração do instituto.” (Marta Saad, Universidade de São Paulo)

“Neste que talvez seja o melhor estudo sobre os Acordos de Leniência, um ponto central dos esforços de combate à corrupção no Brasil nos últimos anos, Raquel de Mattos Pimenta também contribuiu fortemente para o desenvolvimento da análise institucional em nosso país. Ao traçar detalhadamente o desenvolvimento dos Acordos de Leniência a partir da articulação da Lei do Crime Organizado e da Lei Anticorrupção, Raquel demonstrou, com rigor metodológico impecável, os diversos problemas derivados da inexistência de competências claras para os agentes institucionais, seja o Ministério Público, a Polícia Federal, o Judiciário, Agências Reguladoras ou até mesmo os potenciais colaboradores. Por um lado, tal obscuridade processual leva a uma certa competição por protagonismo entre os diversos agentes. Por outro, a competição poderá levar a inovações institucionais, em linha com a teoria institucionalista contemporânea. Este livro torna-se, então, essencial para qualquer acadêmico ou pessoa interessada em uma perspectiva crítica dos Acordos de Leniência, além de ser um passo adiante na evolução da análise institucional brasileira.” (Carlos Portugal Gouvêa, Universidade de São Paulo)

---

# APRESENTAÇÃO

Fruto de uma tese de doutorado defendida com brilho na Faculdade de Direito da USP, este livro conta a história da implementação dos acordos de leniência no Brasil. Como se sabe, esses acordos hoje constituem, em vários países, uma peça importante - uma nova arena institucional, como diz a autora - dos modernos arcabouços anticorrupção. Com importantes antecedentes nos planos internacional e doméstico, essa história tem início, entre nós, com a Operação Lava Jato e com a edição da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013). Ela vem seguindo seu curso, por vezes tumultuado, e, aos poucos, traça os contornos de um processo complexo de criação e mudança institucional permeado por disputas jurídicas e políticas.

Raquel de Mattos Pimenta parte da premissa de que a interação entre os atores que compõem a política de controle da corrupção criou, em meio às ambiguidades criadas pela legislação, uma dinâmica particular na qual certas funções passaram a ser atribuídas aos acordos de leniência - funções essas não necessariamente previstas em lei. Com isso também vieram redundâncias e sobreposições e isso vem pondo à prova a eficiência, a legitimidade e a segurança jurídica do instrumento.

Para dar conta da difícil tarefa de testar sua sofisticada hipótese de trabalho, a autora realizou um primoroso esforço de pesquisa - desenvolvida no Brasil e no exterior - e, para isso, empregou recursos analíticos e metodológicos capazes de iluminar e compreender, de forma nuançada e crítica, essa trajetória institucional. O que se vê ao longo do argumento aqui desenvolvido é que de fato o percurso não planejado de implementação do mecanismo da leniência confere, na prática e no dia a dia, sentido e conteúdo à própria legislação que lhe deu origem. Estas reflexões nos oferecem uma lente de análise original para melhor compreender - e, a partir disso, aperfeiçoar - uma política pública de importância crucial para o país.

O traçado do fio condutor da análise feita neste livro parte do que a literatura chama de “rede de *accountability*” - o conjunto de instituições, estatais ou não, encarregadas do controle da corrupção. Essa rede, no Brasil, é composta por instituições como o Ministério Público Federal (MPF), a Controladoria Geral da União (CGU), a Advocacia Geral da União (AGU), a Polícia Federal (PF) e o Judiciário. São esses os atores que, simultaneamente, configuram e reconfiguram as regras que definem suas próprias funções e procuram interpretar, cada um a seu modo e quase sempre em seu favor, a divisão de trabalho estabelecida entre eles. Também as tentativas de composição envolvendo essas instituições sob as formas de autocoordenação, coordenação por edição normativa e por decisões do controle externo são pela autora descritas como respostas ao imperativo de dar organicidade e coerência ao sistema.

A competente pesquisa feita por Raquel Pimenta mostra, no entanto, que nem as regras, nem as tarefas e missões institucionais forjadas para pôr de pé os acordos de leniência (tampouco as tentativas de composição mencionadas) funcionaram a contento “seja por falhas de desenho, seja porque são inerentemente abertas para comportar diversos objetivos ou soluções de compromisso”, afirma. Isso leva a crer que a rede de *accountability* ainda precisa ser azeitada, sob pena dos novos incentivos criados pela ferramenta da leniência empresarial serem minados pela nebulosidade e pelas dúvidas criadas em razão do modo como a multiplicidade aqui descrita vem se instituindo e cristalizando.

O trabalho avança ainda ao tratar de forma sistemática das funções usualmente atribuídas às instituições encarregadas de implementar a política anticorrupção no país: monitorar, investigar e sancionar. A autora defende que tais funções, não obstante, também falham em dar conta das especificidades dos acordos de leniência, entre outras razões porque a discricionariedade que os caracteriza produz efeitos importantes e mesmo constitutivos do processo. “A



discrecionalidade embaralha o sequenciamento e as funções da rede de accountability”, pontua.

A partir da tipologia de análise inovadora criada para compreender a implementação de acordos de leniência nos casos concretos que em profundidade analisa, Raquel Pimenta põe seu método em prática e mapeia atores, funções e esforços de composição e, como isso, permite que enxerguemos de forma clara algo que de outra forma não veríamos: a movimentação de agentes públicos e privados, bem como a mobilização do arcabouço jurídico, entre os elementos de interdependência e multiplicidade institucionais que compõem o pano de fundo do período e dos fatos aqui analisados. O exercício mostra e confirma na prática o que a abordagem sociojurídica e a economia política ensinam em teoria: o direito e sua interpretação são mobilizados de forma estratégica para manter ou alterar a distribuição de poder. Nas esferas administrativas e judiciais do aparato anticorrupção brasileiro, o arcabouço jurídico, como bem esclarece a autora, é, “simultaneamente, quem dá as regras do jogo e um dos recursos mobilizados durante o jogo”.

A pesquisa que embasa este excelente livro e suas conclusões não poderia ter sido feita sem grande cuidado com procedimentos e escolhas metodológicas. Isso se reflete no modo como os acordos de leniência celebrados com o MPF, a CGU e a AGU e, ainda, seus desdobramentos no TCU e no Judiciário foram lidos, comparados e problematizados ao longo de meses. Também foram esquadrinhadas decisões administrativas e judiciais que impactaram a relação entre as autoridades envolvidas, além de terem sido garimpados e compulsados inúmeros atos normativos, como portarias, decretos etc. A investigação foi, ademais, enriquecida com uma série de entrevistas semiestruturadas, realizadas pela autora com indivíduos-chave – todas e todos protagonistas - de organizações públicas e privadas envolvidas na celebração ou controle dos acordos de leniência.

O que resulta disso, enfim, é um estudo extremamente oportuno e valioso para quem quer que queira entender como o Brasil vem lidando com a corrupção, sobretudo desde a perspectiva empresarial, no mundo real e imperfeito dos arranjos e desarranjos institucionais de políticas públicas. Será, sem dúvida, referência para consulta imprescindível na literatura jurídica, mas também para outras áreas e para os estudos institucionais em geral. É, ademais, um texto fluido, bem estruturado e de leitura prazerosa. Esse registro é válido, acredito, num campo em que o bacharelismo prolixo, raso e alheio à dimensão empírica ainda grassa.

Conhecendo Raquel há mais de uma década, digo isso em uma nota mais pessoal que me permito aqui fazer, nada disso surpreende. Sua dedicação, seriedade e rigor são traços que poucas acadêmicas e acadêmicos têm; só aquelas e

aqueles realmente vocacionados para o *métier*. Não por outra razão, seu percurso tem sido brilhante e eu – seu ex-orientador, com o tempo convertido em amigo – tive o privilégio de acompanhá-la de perto, mesmo quando ela esteve no exterior, em instituições de classe mundial, para fazer pesquisas e para escrever. Seja na França, seja nos EUA, seja em São Paulo, em diferentes momentos de sua carreira, mantivemos um diálogo acadêmico enriquecedor e profícuo que de forma inequívoca anunciava essa vocação profissional.

Por tudo isso, para mim é motivo de lisonja e de grande orgulho apresentar e recomendar enfaticamente este extraordinário trabalho que a leitora ou leitor tem nas mãos. Ele é o resultado concreto, palpável e cognoscível de uma combinação virtuosa: o talento e o esforço individual combinados com as oportunidades generosamente criadas pela Universidade pública brasileira. Desejo boa leitura e bom proveito a todas e todos.

São Paulo, junho de 2020.

*Diogo R. Coutinho*  
*Professor da Faculdade de Direito da USP*

---

# LISTA DE ABREVIATURAS

**AGU** Advocacia-Geral da União

**BACEN** Banco Central do Brasil

**BNDES** Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

**CADE** Conselho Administrativo de Defesa Econômica

**CEF** Caixa Econômica Federal

**CEIS** Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas

**CGU** Controladoria-Geral da União

**CNJ** Conselho Nacional de Justiça

**COMPERJ** Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro

**CPF** Cadastro de Pessoas Físicas

**CVM** Comissão de Valores Mobiliários

**ENCCLA** Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

**EPC** Engineering, Procurement & Construction

**FIOL** Ferrovia de Integração Oeste Leste

**FGTS** Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

**FUNCEF** Fundação dos Economiários Federais  
**IN** Instrução Normativa  
**LAC** Lei Anticorrupção  
**LAI** Lei de Acesso à Informação  
**LIA** Lei de Improbidade Administrativa  
**a MP** Medida Provisória  
**o MP** Ministério Público  
**MPF** Ministério Público Federal  
**OCDE** Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
**ONG** Organização Não Governamental  
**ONU** Organização das Nações Unidas  
**PI** Portaria Interministerial  
**PAR** Processo Administrativo de Responsabilização  
**PETROS** Fundação Petrobras de Seguridade Social  
**PF** Polícia Federal  
**PIB** Produto Interno Bruto  
**REPAR** Refinaria Presidente Getúlio Vargas  
**REVAP** Refinaria Henrique Lage  
**RFB** Receita Federal do Brasil  
**RNEST** Refinaria do Nordeste  
**S.A.** Sociedade Anônima  
**SELIC** Sistema Especial de Liquidação e Custódia  
**STF** Supremo Tribunal Federal  
**STJ** Superior Tribunal de Justiça  
**TCC** Termo de Compromisso de Cessação  
**ISSO** International Organization for Standardization  
**TCU** Tribunal de Contas da União  
**TI** Transparência Internacional  
**TRF-1** Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
**TRF-4** Tribunal Regional Federal da 4ª Região  
**TRT** Tribunal Regional do Trabalho

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1. ATORES E ARCABOUÇO JURÍDICO NA MUDANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	<b>20</b>
2. A POLÍTICA DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL: UMA REDE DE <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	<b>23</b>
3. ACORDOS DE LENIÊNCIA NA REDE DE <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	<b>27</b>
4. NOTAS METODOLÓGICAS.....	<b>33</b>
5. MAPA DOS CAPÍTULOS.....	<b>35</b>
<b>1. A POLÍTICA BRASILEIRA DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO.....</b>	<b>39</b>
1. CONSTRUÇÃO DA REDE DE <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	<b>41</b>
2. REDE DE <i>ACCOUNTABILITY</i> : INTERDEPENDÊNCIA E MULTIPLICIDADE .....	<b>49</b>
2.1 BENEFÍCIOS DA MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL.....	<b>52</b>
2.2 DESAFIOS DA MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL .....	<b>56</b>
3. COORDENAÇÃO: UMA SOLUÇÃO INTRINCADA.....	<b>58</b>
4. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO .....	<b>61</b>
<b>2. AS REGRAS DO JOGO: LEI ANTICORRUPÇÃO EM CONTEXTO.....</b>	<b>65</b>
1. REFORMA ANTICORRUPÇÃO E COMPROMISSOS INTERNACIONAIS .....	<b>67</b>
2. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	<b>74</b>
3. OS DISPOSITIVOS DA LEI ANTICORRUPÇÃO E DO DECRETO Nº 8.420/2015.....	<b>78</b>
4. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO .....	<b>86</b>
<b>3. O JOGO EM AÇÃO: OS ACORDOS DE LENIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL .....</b>	<b>91</b>
1. O CONTEXTO E INTERPRETAÇÕES QUE HABILITAM A ATUAÇÃO DO MPF .....	<b>93</b>
2. A PAVIMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO DO MPF: O PRIMEIRO ACORDO .....	<b>97</b>

3. OS GRANDES ACORDOS CONSOLIDAM A POSIÇÃO DO MPF.....	102
4. A ATUAÇÃO DO MPF EM ACORDOS DE LENIÊNCIA.....	117
<b>4. O JOGO EM AÇÃO: OS ACORDOS DE LENIÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO.....</b>	<b>119</b>
1. A MEDIDA PROVISÓRIA 703/2015.....	122
2. A PRIMEIRA TENTATIVA DE COMPOSIÇÃO ENTRE ATORES.....	126
3. CGU E AGU SE COORDENAM: A PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 2.278/2016.....	128
4. DESCRIÇÃO DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS PELA CGU/AGU.....	130
5. UM BALANÇO DOS ACORDOS FIRMADOS PELO MPF E PELA CGU/AGU.....	139
<b>5. O JOGO EM AÇÃO: CONTROLE SOBRE ACORDOS DE LENIÊNCIA.....</b>	<b>147</b>
1. EXERCÍCIO DO CONTROLE NO TCU: ENTRE PARTE E CONTROLE.....	149
1.1 A IN 74/2015.....	149
1.2 INTERPRETAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO: ESTUDO ECONOMÉTRICO.....	153
1.3 CASO ANGRA 3: RECALL DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS COM O MPF.....	157
2. O PODER JUDICIÁRIO: ARENA DE DISPUTA E AGENTE DE MEDIAÇÃO.....	163
2.1 CONFLITOS EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	164
2.2 DECISÃO SOBRE COMPARTILHAMENTO DE PROVAS.....	169
3. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....	172
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>177</b>
1. DESAFIOS DO CONTEXTO.....	178
2. DESENHO INSTITUCIONAL.....	181
3. APERFEIÇOAMENTO DOS COMPONENTES DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA.....	186
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>191</b>
LEIS, DECISÕES E DOCUMENTOS OFICIAIS.....	216

---

# INTRODUÇÃO

O caso “Watergate” foi um episódio da política norte-americana que reconfigurou o controle da corrupção no mundo. O escândalo ficou famoso pelo envolvimento do então Presidente Richard Nixon na tentativa de invasão ao comitê central do Partido Democrata em junho de 1972, em um complexo de prédios com o mesmo nome em Washington. O caso revelou uma série de abusos da presidência e levou Nixon a renunciar em 1974.

Além de espionagens e intimidações, as investigações do caso apontaram que empresas americanas haviam financiado ilegalmente a reeleição do Presidente. Elas mostraram que tais atos não eram restritos aos Estados Unidos da América (EUA) e as estruturas societárias e financeiras estabelecidas eram também utilizadas como canal para suborno de autoridades estrangeiras. No grupo de empresas suspeitas de realizar pagamentos irregulares em outros países, havia 117 empresas membros da publicação Fortune 500.<sup>1</sup>

Ainda em 1975, a *Securities and Exchange Commission* (SEC), autoridade encarregada de supervisionar o mercado de capitais norte-americano, começou a

---

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

investigar como as transações eram registradas na contabilidade de companhias abertas.<sup>2</sup> Em 1976, sem uma legislação específica para tratar de fraudes contábeis ou de corrupção em outros países, a SEC criou um programa de divulgação voluntária (*voluntary disclosure program*), no qual as empresas pudessem contar as condições e os pagamentos feitos, estabelecer comitês independentes para investigar seus atos e adotar medidas para garantir que a conduta não se repetiria. Informalmente, a SEC se comprometeu a não impor sanções adicionais às empresas colaboradoras, desde que as informações fossem verdadeiras e a investigação, íntegra e objetiva.<sup>3</sup> Centenas de empresas se apresentaram às autoridades, interessadas no programa.<sup>4</sup>

Este programa foi uma criação das autoridades que se encontravam diante de um contexto conturbado e desafiador. Ele tornou-se base para a formulação do Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), legislação norte-americana que prevê a responsabilização de pessoas jurídicas e pessoas físicas por fraudes contábeis e crimes de suborno de funcionários estrangeiros.<sup>5</sup> O FCPA, após reformas ao longo das décadas, passou a ser o principal instrumento de punição da corrupção transnacional, sob a autoridade da SEC e do *Department of Justice* (DoJ). Por seu intermédio, atos ilícitos cometidos fora dos EUA poderiam ser processados e multados sob a jurisdição americana.

Ainda em 1988, uma emenda ao FCPA instruíu o Poder Executivo a negociar com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) padrões de conduta semelhantes, demanda de empresários norte-americanos para que seus concorrentes estrangeiros também respeitassem as mesmas obrigações contábeis e proibição de suborno. Quase dez anos depois, em 1997, a OCDE assinou seu instrumento, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE) que, por sua vez, criou obrigações para que os Estados signatários incorporassem regras coibindo o suborno transnacional em seus ordenamentos nacionais.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> SPORKIN, Stanley, The Worldwide Banning of Schmiergeld: A Look at the Foreign Corrupt Practices Act on its Twentieth Birthday, *Northwestern Journal of International Law & Business*, v. 18, n. 2, p. 269–281, 1997.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid., p.273.

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

<sup>6</sup> SPAHN, Elizabeth K, Implementing Global anti-Bribery Norms: From the Foreign Corrupt Practices Act to the OECD anti-Bribery Convention to the U.N. Convention against Corruption, *Indiana International & Comparative Law Review*, v. 23, n. 1, p. 1–33, 2013.



Os desdobramentos do Watergate alavancaram o controle da corrupção no mundo. Atualmente, o FCPA é responsável pela condução de mais de 270 investigações e pelo recolhimento de 5,7 bilhões de dólares pagos a título de multas para as autoridades norte-americanas.<sup>7</sup> Ele exerce uma influência inegável em empresas globais. Além disso, o número de signatários da Convenção da OCDE é crescente: 44 países responsáveis pela remessa de 81% dos investimentos estrangeiros diretos devem garantir que suas políticas nacionais cumpram os standards estabelecidos pela Convenção, incluindo o Brasil.<sup>8</sup>

Menos comentado no campo global de estudos da corrupção, o Watergate também pode servir como pano de fundo para outro debate: o desenho institucional da administração pública norte-americana.<sup>9</sup> Para Ostrom, o escândalo é decorrência da concentração de poderes no Executivo, principalmente, na Presidência da República.<sup>10</sup> Abusos de auditorias fiscais e procedimentos criminais para intimidar oponentes, financiamento ilegal de campanha, e uso de prerrogativas do Presidente para não liberar evidências, teriam a mesma origem: um longo processo de centralização da administração pública, no qual decisões sobre o que e como o governo deve atuar são concentradas em uma estrutura monocrática, regida pelo princípio da hierarquia, cujo ápice é a Presidência da República.<sup>11</sup> O escândalo cresceu e se desdobrou quando as empresas passaram a revelar suas participações em tantos outros atos de corrupção que já não se relacionavam unicamente com o poder do Presidente. Ainda assim, segundo o autor, o desenho da administração pública norte-americana, nas décadas seguintes, não mudou: foi dada continuidade a uma longa tradição da administração pública americana

---

<sup>7</sup> Cf. a base de dados Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse. Disponível em: [fcpa.stanford.edu/statistics-keys.html](http://fcpa.stanford.edu/statistics-keys.html). Último acesso em: 28 fev. 2019. Para além do Watergate, muito se discute sobre as razões de os EUA manter uma política agressiva de combate ao suborno transnacional, ver DAVIS, Kevin E., **Why Does the United States Regulate Foreign Bribery: Moralism, Self-Interest, or Altruism?**, Rochester, NY: Social Science Research Network, 2012.

<sup>8</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, **Fighting the Crime of Foreign Bribery: The Anti-Bribery Convention and the OECD Working Group on Bribery**, Paris: OECD, 2018. A Convenção da OCDE foi promulgada pelo Decreto nº 3.678 de 30 de novembro de 2000.

<sup>9</sup> OSTROM, Vincent, **The intellectual crisis in American public administration**, 3ª. ed. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2008.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 117–118. Ele descreve que essa unidade de comando não é circunstancial do Watergate, mas uma série de tentativas construídas, por exemplo, no plano de reorganização de 1970 da Administração Pública, que cria bases para um Executivo legalmente onipotente, reforçado por decisões judiciais posteriores.

de igualar hierarquização e concentração com eficiência e ação decisiva.<sup>12</sup> Seu resultado foi a concentração de poder em substituição aos pesos e contrafreios entre instituições.

Tal qual o Watergate foi para os norte-americanos, o contexto brasileiro atual é sem precedentes. O país viveu diversas investigações e casos de corrupção desde sua redemocratização, mas nenhum parece se aproximar da chamada Operação Lava Jato (ou simplesmente Lava Jato), deflagrada em 2014 em Curitiba (Paraná). Quando Paulo Roberto Costa assinou seu acordo de colaboração como diretor da Petrobras, ainda em 2014, não se vislumbrava o que a Lava Jato se tornaria, sua extensão sobre a elite e seus desdobramentos políticos e econômicos.

Desde então, essa série de investigações se expandiu por mais de dezenas de fases, com forças tarefas descentralizadas em estados como Rio de Janeiro e São Paulo, desdobramentos penais, cíveis e administrativos, envolvendo a elite econômica e política do país em um enredo sobre temas tão diversos como corrupção em estatais, financiamento político-partidário, lavagem de dinheiro em múltiplas camadas, cartéis em licitações, modos e limites de atuação do Ministério Público e do Judiciário, dentre outros. Os fatos e eventos da Operação Lava Jato indicam, em suma, inúmeros desafios relacionados à regulação das relações público-privadas no Brasil.

Algumas das mais importantes empresas brasileiras, privadas e públicas, estiveram envolvidas em casos de corrupção e, uma parcela delas, em casos de subornos transnacionais. Várias decidiram, como suas semelhantes no caso Watergate, negociar com as autoridades formas de revelar e remediar atos de corrupção em troca de abrandamento das penalidades.

No Brasil, ao contrário da primeira experiência norte-americana, a possibilidade de uma solução consensual era recém-incorporada à legislação brasileira, por meio da Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013. A chamada Lei Anticorrupção (ou Lei da Empresa Limpa) foi promulgada, em parte, em resposta aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em especial à Convenção da OCDE, e, em parte, aos protestos de 2013 e outras pressões domésticas. Ainda que existisse previsão legal, o uso deste instrumento, o chamado acordo de leniência, não foi mera aplicação automática dos artigos da lei. Assim como o caso Watergate e seu programa, a implementação dos acordos de leniência no Brasil iniciou-se no contexto conturbado da Lava Jato, fomentou inovações e encontrou enormes desafios.

---

<sup>12</sup> Ibid., p. 140.

A história da Lava Jato e, em especial, dos acordos de leniência, pode ser narrada não apenas olhando a conformação do arcabouço jurídico ou o instrumento específico ou a decisão das empresas em acatá-lo, mas dando especial atenção às dinâmicas que se estabeleceram entre autoridades envolvidas e entre elas e agentes privados. Além das regras postas, seja pela Lei Anticorrupção ou outras, o arranjo institucional da administração pública brasileira, em especial de seus órgãos de controle é ângulo fundamental para compreensão dos avanços e desafios do controle da corrupção.

Como anunciado por Ostrom em sua análise dos Estados Unidos, os movimentos de concentração e difusão de poder entre instituições mudam o curso da história. Em outras palavras: olhar como o poder é distribuído (em forma de recursos, competência, prestígio) entre as organizações do Estado – e entre elas e agentes privados – pode ser lente fundamental para entender como operou a corrupção no país e, também, como foram construídos os instrumentos para seu controle.

Este livro dedica-se, então, a contar uma pequena parcela dessa história: a construção dos acordos de leniência entre 2014 e 2018. Ele investiga como o arranjo institucional brasileiro de controle da corrupção na esfera federal se mobilizou para firmar e controlar os acordos de leniência. Busca descrever como atores, por meio de diferentes interpretações e ações, interagiram, disputaram e se compuseram no uso do instrumento e como o instrumento revela as dinâmicas de poder do arranjo brasileiro de controle da corrupção.

Como se verá, a hipótese central deste livro é que o fortalecimento dos atores que compõem política de controle da corrupção, em conjunto com as ambiguidades criadas pela Lei Anticorrupção criou um contexto no qual as interações entre os atores forjaram e fortaleceram funções distintas aos acordos de leniência quando comparadas ao que foi disposto na Lei Anticorrupção. Tais interações, por sua vez, criaram sobreposições e redundâncias na ação das autoridades que geraram desafios importantes relacionados à eficiência e legitimidade do uso desse instrumento. A interação, a disputa e as tentativas de composição entre atores mudou a implementação dos acordos de leniência: tanto em seu arranjo quanto em sua substância.

Para tanto, o restante da introdução trata de refinar cada um dos elementos desta tese. Primeiro situa este livro no campo de estudos institucionais. Depois, a política pública na qual este trabalho se foca – o arranjo brasileiro de controle da corrupção, também conhecida entre diversos autores como rede de *accountability*. Em seguida, a introdução oferece com mais detalhes sobre o que são

acordos de leniência e como foram analisados no trabalho. Por fim, apresenta notas metodológicas resumidas e o plano dos capítulos do livro.

## 1. ATORES E ARCABOUÇO JURÍDICO NA MUDANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Muito se debate sobre o que importa no controle da corrupção. Por um lado, há aqueles que ressaltam as ações de indivíduos específicos – de procuradores, juízes, advogados, jornalistas, políticos e outros – avançando teses e interpretações, mobilizando a opinião pública e formando coalizões, com acertos e erros, para avançar uma agenda anticorrupção. Para aqueles que veem a agência como explicação fundamental, trajetórias profissionais de indivíduos específicos, suas convicções e discursos são elementos explicativos da implementação de políticas de controle da corrupção. Alguns estudos, por exemplo, identificam indivíduos como “empreendedores morais”, agentes que estejam dispostos a assumir os riscos econômicos e políticos do controle da corrupção.<sup>13</sup>

Por outro ângulo de análise, a ação destes indivíduos são moldadas por instituições, isto é, sistemas de regras (formais ou convenções sociais) estabelecidas e amalgamadas que estruturam os horizontes e possibilidades das ações de indivíduos. As instituições possuem componentes de estabilidade e conservação e, por isso, elas possuem força explicativa no desenvolvimento econômico e social e, claro, nas políticas de controle da corrupção. Estudos institucionais são hoje um dos principais ângulos de análise da ciência política, da economia e da sociologia.<sup>14</sup>

As instituições são capazes de constranger e habilitar a ação de indivíduos em certos sentidos. Cada indivíduo está sujeito a múltiplas instituições, sejam elas, por exemplo, relacionadas a família, religião ou a seus trabalhos. Ao tratar de políticas públicas – em especial da política de controle da corrupção – enfatiza-se instituições específicas identificadas com o Estado.

Não se trata de uma visão monolítica do Estado, pois há um conjunto de atores que o permeiam como burocracias distintas, políticos, juízes, promotores. Os atores presentes no Estado muitas vezes são organizações nas quais coletivos de indivíduos compartilham um conjunto de regras formais e informais e que, a partir delas, podem formular e implementar diferentes

---

<sup>13</sup> CLARKE, Edward J.; KELLY, Delos H., **Deviant Behavior**, [s.l.]: Macmillan, 2007; AN-ECHIARICO, Frank; JACOBS, James B., **The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective**, Chicago: University of Chicago Press, 1996.

<sup>14</sup> HODGSON, Geoffrey M., What are institutions?, **Journal of Economic Issues**, v. XL, n. 1, 2006.

estratégias e políticas, respondendo a contextos socioeconômicos e culturais distintos. A Justiça, o Ministério Público, a Advocacia Pública, o Tribunal de Contas são organizações que inseridas no Estado, possuem suas próprias codificações formais e informais, suas formas de atribuição de prestígio, de promoção e demérito, dentre outras.<sup>15</sup>

Privilegiar a análise de organizações significa desfocar a ação de indivíduos como fruto meramente voluntário, olhando-a de forma inserida nessa rede de regras. Examinar organizações, também, não subsume explicações de políticas públicas a macroestruturas. Organizações, em especial, aquelas que importam a este trabalho, como o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União ou a Controladoria-Geral da União são criadas e modificadas gradualmente, constringendo a ação dos seus integrantes e, também, sendo elas próprias constringidas por outras instituições e organizações.

Em políticas públicas, diferentes atores (ou organizações) estabelecem entre si regras formais e informais, mecanismos e processos que têm o objetivo de governar suas relações entre si e com entes fora do Estado.<sup>16</sup> Tais arranjos institucionais definem como atores e interesses se coordenam ou não.<sup>17</sup>

O adensamento institucional, por sua vez, limita a possibilidade de reconstrução total destes processos de interação entre atores e cria dependências de trajetórias.<sup>18</sup> Se os arranjos institucionais tendem à estabilidade, como exatamente acontecem transformações nestes arranjos é uma pergunta não trivial, para o campo institucionalista em geral e para políticas de controle da corrupção.

A análise do arranjo institucional é guiada por perguntas como “quem faz o que?”.<sup>19</sup> A primeira resposta do jurista seria olhar para a competência, em sentido técnico, tradicionalmente definida como o conjunto de atribuições fixadas

---

<sup>15</sup> SKOCPOL, Theda, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, in: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Orgs.), **Bringing the state back in**, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 20.

<sup>16</sup> JASPER, James M., *Introduction: Players and Arenas Formerly Known as the State*, in: JASPER, James M.; DUYVENDAK, Jan Willem (Orgs.), **Breaking Down the State**, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015, p. 11.

<sup>17</sup> Definição de arranjo institucional em políticas públicas de GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Orgs.), **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**, Brasília: Ipea, 2014.

<sup>18</sup> CLEMENS, Elisabeth S.; COOK, James M., *Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change*, **Annual Review of Sociology**, v. 25, p. 441–466, 1999, p. 457

<sup>19</sup> COUTINHO, Diogo, *O Direito nas Políticas Públicas*, in: MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.), **A política pública como campo multidisciplinar**, 1ª edição. São Paulo, SP: Rio de Janeiro, RJ: Editora UNESP; Editora Fiocruz, 2013, p. 23.

em leis para certa pessoa jurídica, órgãos e agentes.<sup>20</sup> A competência relaciona a ação pública à sua adesão ao princípio da legalidade. Bucci afirma que a regra de competência é o “nó” de cruzamento da política e da técnica jurídica: a ideia que a autoridade pública só pode agir se tiver uma habilitação jurídica.<sup>21</sup>

Alguns cientistas políticos, por outro lado, entendem que essa pergunta se refere, sobretudo, a como o poder é distribuído entre atores. “Quem faz o que” revela a estruturação do poder para certa ação, para quais atores ele flui, se seu exercício é difuso ou concentrado, dentre outras perguntas. A distribuição de poder, ao mesmo tempo que sustenta a estabilidade de determinado arranjo, também explica sua possibilidade de transformação, à medida em que a disputa entre atores pode alterar o *status quo* da distribuição de poder, não só de forma abrupta, mas também incrementalmente.<sup>22</sup> Quais propriedades do arranjo permitem a disputa e que tipos de estratégias são bem-sucedidas ou bloqueadas são exemplos de perguntas importantes àqueles que buscam entender a implementação de um arranjo institucional.<sup>23</sup>

Atores interagem estrategicamente. Muitas vezes, o “nó” que existe entre técnica jurídica e política, é parte fundamental de sua estratégia. É a partir da interpretação e aplicação do arcabouço jurídico que se busca alterar a conformação do poder, e, portanto, os arranjos institucionais. Por exemplo, a competência em sentido técnico traduz uma distribuição de poder. Neste sentido, o jurista em diálogo com o campo institucionalista possui um olhar privilegiado. É aquele capaz de conceber, identificar e interpretar as estratégias que mobilizam o arcabouço jurídico em um certo contexto socioeconômico e político.

Os atores – sejam eles organizações e, por vezes, indivíduos – são capazes de reconfigurar, nas margens e, por vezes, centralmente, a interpretação e a implementação de regras. Isto porque regras são sujeitas à interpretação. Elas não são unívocas, seja por falhas de desenho, seja porque são inerentemente abertas para comportar diversos objetivos ou soluções de compromisso. A existência de ambiguidade em arranjos institucionais de políticas públicas não é necessariamente excepcional.

---

<sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 31ª Edição. São Paulo, SP: Editora Forense, 2018.

<sup>21</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari, **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**, São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 169.

<sup>22</sup> MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann (Orgs.), **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2009.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 3.

A ambiguidade da interpretação e aplicação das regras – formais e informais – permite que atores, por um lado, sustentem determinada interpretação que favorece o *status quo* ou o modifica, a depender do contexto e de seus interesses. Nas palavras de Mahoney e Thellen : “*A ambiguidade [que estas regras] contém promove aberturas críticas à agência e à criatividade; indivíduos exploram sua abertura inerente para estabelecer novos precedentes à ação que podem ‘transformar como instituições alocam poder e autoridade.’*”<sup>24</sup>

As regras formais estruturam mecanismos, processos e competências – as regras do jogo. Porém, além disso, o arcabouço jurídico é também mobilizado pela estratégia dos atores para manter ou alterar certa distribuição de poder. No limite, o arcabouço jurídico é, simultaneamente, quem dá as regras do jogo e um dos recursos mobilizados durante o jogo.

Isto porque regras formais são um recurso poderoso para alocar poder e autoridade. Sua interpretação auxilia a compreensão das ações tomadas pelos atores: como eles obtêm legitimidade em suas ações e, também, quem ganha e quem perde neste processo de busca de recursos e prestígio. Neste trabalho, em síntese, a análise do arranjo institucional, observa como o arcabouço jurídico molda atores e suas interações e como ele é mobilizado por elas.

## 2. A POLÍTICA DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL: UMA REDE DE ACCOUNTABILITY

O primeiro passo de trabalhos que se propõem a estudar corrupção é defini-la. O debate é longo e destinado a explicitar o que fica no filtro de análise daquela pesquisa. A definição mais corrente de corrupção é o abuso de poder investido para obtenção de ganhos privados.<sup>25</sup> Ela é plástica o suficiente para reunir espécies diversas, tais quais propina, troca de favores, nepotismo, fraudes, conflitos de interesse e, até mesmo, corrupção privada. Geralmente, o arcabouço jurídico divide cada espécie como atos (ou tipos) a serem sancionados de forma diversa, por meio de mecanismos de direito administrativo<sup>26</sup> ou de direito penal, para exemplificar alguns.<sup>27</sup> Em outras áreas, corrupção

<sup>24</sup> Ibid, p. 12.

<sup>25</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J., **Corruption and government: causes, consequences, and reform**, 2a. ed. New York, NY: Cambridge University Press, 2016.

<sup>26</sup> Por exemplo, o tratamento dado a conflito de interesses na esfera federal, por meio da Lei nº 12.813 de 16 de maio de 2013.

<sup>27</sup> Por exemplo, os tipos penais de corrupção ativa e passiva, dispostos no art. 333 e 317, respectivamente, do Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940.

pode ganhar outros contornos, ainda mais abrangentes. Lessig, por exemplo, expande a definição para centrar-se em atos que não são abusos e que são considerados legais ou éticos em um dado momento, desde que distorçam a capacidade de uma dada instituição de atingir seus objetivos.<sup>28</sup> Logo se vê que o campo de estudos da corrupção é amplo.

Esta pesquisa, no entanto, não se direciona, propriamente, à análise da corrupção: como ela se estrutura, como as normas sociais e as regras formais podem se contradizer, como arcabouço jurídico apresenta “gargalos” que facilitam ou dificultam atos corruptos, quais os sentidos causais das relações entre corrupção, poder econômico, democracia e desenvolvimento. As definições de corrupção, neste trabalho, importam apenas à medida em que atribuem sentido aos elementos que estruturam a política pública voltada a seu controle.

Isto porque a pesquisa volta-se à política de controle da corrupção.<sup>29</sup> Ao chamar de política pública, busco conscientemente afastar da ideia de controle atomizado dividido em cada um dos tipos administrativos, penais e cíveis, ou ainda, em cada organização responsável por aplicá-los. Ao evocar o que usualmente se chama de “combate à corrupção” como uma política pública, busca-se olhar controle da corrupção como um objetivo eleito pelo Estado que cria um campo comum no qual se localizam diversos atores e ferramentas. Sua função é transversal: é tornar as outras políticas públicas mais eficazes e mais legítimas, promovendo equidade de acesso e sustentabilidade de resultados. Ainda assim, ela se constitui como uma política própria, a partir de um

---

<sup>28</sup> É a definição de corrupção institucional: “Corrupção institucional está presente quando há influência sistemática e estratégica legal, e até mesmo considerada ética, que prejudica a efetividade de uma dada instituição por desviá-la de seus objetivos ou enfraquecer sua capacidade de atingir esses objetivos, incluindo, na medida em que for relevante a seus objetivos, enfraquecer a confiança do público em dada instituição ou em sua integridade inerente.” (todas as traduções deste trabalho são livres e feitas pela autora). LESSIG, Lawrence, “Institutional Corruption” Defined, *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, v. 41, n. 3, p. 553–555, 2013. A influência desproporcional de empresas no processo democrático americano seria um exemplo de corrupção institucional. Não há dúvidas que é legal, mas para o autor, ela distorce a própria ideia de democracia e vontade popular.

<sup>29</sup> Na definição de Bucci, políticas públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” BUCCI, Maria Paula Dallari, **Direito administrativo e políticas públicas**, São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2002, p. 239. Marques afirma que estudar políticas é “analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam.” MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, (Orgs.), **A política pública como campo multidisciplinar**, 1a. edição. São Paulo: Editora UNESP, 2013, p. 24.



conjunto de instituições e ferramentas que são distinguíveis de outras políticas públicas. É a partir desta visão alargada que podemos olhar para interações e disputas entre atores na política de controle da corrupção.

A pesquisa em direito tradicionalmente olha a política de controle da corrupção de forma compartimentalizada.<sup>30</sup> No direito público, parte-se de classificações estanques como a dicotomia entre controle interno ou controle externo.<sup>31</sup> As interações entre agentes de controle são pouco capturadas por estas categorias, sobretudo se não houver subordinação ou hierarquia entre atores.<sup>32</sup> Ou ainda, as clivagens entre áreas do direito, como direito civil e direito penal, não iluminam conexões entre autoridades e esferas de responsabilização, ainda que sejam úteis para operacionalização de um conjunto de regras, processos e garantias.<sup>33</sup> É possível imaginar como estas divisões do estudo do direito contribuem para que as autoridades envolvidas – muitas delas formadas por juristas, juizes, advogados públicos, procuradores – não se reconheçam como parte da mesma política pública.

Abordagens excessivamente fragmentadas não permitem olhar como os atores que compõem esta política interagem, como os mecanismos de controle se reforçam ou criam sobrecargas, ou, então, quem controla os controladores. Há perdas analíticas sobre aspectos de eficácia e a legitimidade da política em si. Por

---

<sup>30</sup> MACHADO, Maíra, Contra a departamentalização do saber jurídico: a contribuição dos estudos de caso para o campo direito e desenvolvimento, *in*: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da *et al.* (Orgs.), **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI**, Brasília: CONPEDI, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito; Ipea, 2013, p. 177–200.

<sup>31</sup> Conforme Justen Filho **Curso de direito administrativo**, Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 1139 e 1147: controle interno é “é o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa promovendo as medidas necessárias para tanto.” O controle externo é “o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos Poderes e órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto.” Para uma leitura funcionalista dos tipos de controle, ver SCHAPIRO, Mario G., Discrecionariiedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes, **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, p. 311–344, 2016.

<sup>32</sup> SUNDFELD, Carlos Ari, Um Novo Direito para a Gestão Pública, **Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado**, v. Edição Especial, n. 1, p. 85–99, 2012.

<sup>33</sup> Machado trata das perdas analíticas da separação estanque entre crime e improbidade administrativa, por exemplo, para a dosimetria da pena. MACHADO, Maira Rocha, Crime e/ou Improbidade? Notas sobre a performance do sistema de justiça em casos de corrupção, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 112, p. 189–211, 2015.

essa razão, insiste-se na ideia de olhar as diversas organizações encarregadas de controlar a corrupção como parte do mesmo campo.

Arranjos institucionais de controle da corrupção é um tema de interesse crescente entre juristas e cientistas sociais.<sup>34</sup> Power e Taylor nomeiam o conjunto de instituições, estatais ou não, encarregadas do controle da corrupção de “rede de accountability”.<sup>35</sup> A expressão indica que haveria objetivo comum da atuação das diversas instituições: perenizar a prestação de contas de autoridades públicas e de agentes privados em um contexto democrático. Forma-se então um campo, no qual os atores voltam-se a três funções: monitorar, investigar e punir agentes públicos e privados. A expressão “rede” ressalta que estes atores estão conectados uns aos outros e suas diversas interações, ao longo do tempo, formaram uma trama complexa. Essa literatura joga luz no fato de que esse enredamento guarda grande potencial explicativo dos sucessos e desafios do controle da corrupção no Brasil.

O Brasil, desde a redemocratização, vem fortalecendo autoridades e criando instrumentos específicos para monitorar, investigar e punir pessoas físicas e jurídicas que cometem atos considerados ilícitos. O Ministério Público e o Poder Judiciário têm um peso importante nesta política, mas ela conta com outros atores: organizações de controle interno, como a Controladoria-Geral da União (CGU), tribunais de contas, como o Tribunal de Contas da União (TCU), advocacias públicas, como a Advocacia-Geral da União (AGU) e mecanismos

---

<sup>34</sup> Essa literatura é discutida com maior profundidade no Capítulo 2. POWER, Timothy J., TAYLOR, Matthew M., Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil, *in*: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Orgs.), **Corruption and Democracy in Brazil: The struggle for Accountability**, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011, p. 1–28; PRADO, Mariana M., CARSON, Lindsey, **Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design**, Manchester: The University of Manchester, 2014; MACHADO, Maira Rocha, PASCHOAL, Bruno, Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção, **Novos Estudos**, p. 28, 2016; ARANHA, Ana Luiza, **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção da esfera local**, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015; LOUREIRO, Maria Rita, **Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal**, Brasília: Ministério da Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2011.

<sup>35</sup> POWER, Timothy J., TAYLOR, Matthew M., cit. A nomenclatura é influenciada por MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.), **Democratic accountability in Latin America**, Oxford; New York: Oxford University Press, 2003 e também por POPE, Jeremy, **Confronting corruption: the elements of a national integrity system**, Berlin: Transparency International (TI), 2000.

de transparência, por exemplo, usados pela mídia e de participação pública, como conselhos.<sup>36</sup>

Nenhum desses atores é inteiramente responsável pela rede de *accountability*. Há, pelo contrário, enorme interdependência entre eles. Por exemplo, a CGU ativa o MPF em parte de suas atividades e ambos dependem, em certa medida, do Judiciário. Essa interdependência não é necessariamente harmoniosa. Atores podem se articular, disputar, ignorar uns aos outros e gerar, em algumas situações, sobrecarga ou vácuo em suas atuações e em seus processos.

Estas interações se prolongam no tempo, se consolidam (não necessariamente em níveis ótimos). A cada nova reforma do sistema, é possível que elas se mantenham ou se alterem. Depende do contexto, de como as ambiguidades, o fortalecimento desses atores e a distribuição de recursos (jurídicos, pessoais, financeiros) se conjugam. Este trabalho examina como o arranjo institucional de controle da corrupção se desenvolveu na implementação de acordos de leniência, o que ainda não havia sido feito pelo conjunto de estudiosos que se debruçam sobre a rede de *accountability*.

### 3. ACORDOS DE LENIÊNCIA NA REDE DE *ACCOUNTABILITY*

A Lei Anticorrupção prevê a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública. Trata-se de uma lei que cria um microsistema de responsabilização da pessoa jurídica, com autoridades, ilícitos e sanções próprios. No entanto, já existiam outras formas de investigar e sancionar empresas – ainda que imperfeitas – como a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Antitruste e a Lei de Licitações, apenas na esfera civil e administrativa.<sup>37</sup> A opção por um novo sistema, como se verá, é decorrência de pressões externas e internas.

Desde logo é preciso uma distinção terminológica. No Brasil, há pelo menos três tipos de acordos de leniência – a possibilidade de abrandamento de pena imposta a pessoa jurídica em troca de um conjunto de obrigações. O primeiro e mais antigo é o programa de leniência antitruste, implementado no início dos anos 2000. Ele não é objeto deste trabalho, apesar de ser a inspiração para a Lei

---

<sup>36</sup> Avritzer e Filgueiras apontam três tipos de controle: judicial, administrativo-burocrático e público não estatal. AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL-IPEA, 2011.

<sup>37</sup> A Lei e suas previsões são detalhadas no Capítulo 3.

Anticorrupção.<sup>38</sup> Há, também, possibilidade de acordos específicos no âmbito da regulação financeira e do mercado de capitais, estipulados pela Lei nº 13.506 de 13 de novembro de 2017, os denominados acordos administrativos em processo de revisão. Eles também não estão no escopo deste trabalho, uma vez que são respostas a ilícitos distintos e envolvem autoridades também diferentes. O terceiro é objeto deste trabalho: os acordos de leniência da Lei Anticorrupção.

A Lei Anticorrupção estipula que acordos de leniência são instrumentos destinados à “*identificação dos demais envolvidos na infração e obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração*” em troca de redução da penalidade. Estes tipos de acordos entre empresas e autoridades já existiam em outras partes do mundo, notoriamente nos EUA, onde são considerados mecanismos cruciais de investigações anticorrupção que apostam na consensualidade. Além de permitir o avanço de investigações, acordos de leniência são também uma estratégia possível de defesa que, a depender do caso, pode preferir negociar com a autoridade informações em troca de menores penalidades, ao invés de contrapô-las, como seria o esperado em um processo adversarial.

A promulgação da Lei Anticorrupção em agosto de 2013 possui apenas alguns meses a mais do que o início das fases públicas da Operação Lava Jato, em março de 2014. A possibilidade de acordos de leniência previstos na Lei foi um dos novos instrumentos disponíveis que foram fundamentais para que se avançasse em obtenção de provas, recuperação de ativos e ressarcimento de danos por atos de corrupção que beneficiaram empresas no país. Contudo, ainda que tenha sido motor propulsor de investigações e ressarcimentos, a implementação dos acordos de leniência no Brasil tem sido, no mínimo, conturbada. Tojal e Tamasaukas<sup>39</sup> afirmam de forma contundente:

“Esse sem dúvida é o grande desafio que o instituto da leniência possui no Brasil atualmente: sobreviver à competição e à autofagia de diversos órgãos e instituições do Estado que, sob efeitos do discurso anticorrupção, agem de forma esquizofrênica, competindo por um desarrazoado protagonismo ou simplesmente boicotando o instituto em razão de interesses até mesmo escusos”.

---

<sup>38</sup> Para comparação entre os dois acordos de leniência, da Lei Antitruste e da Lei Anticorrupção ver FARACO, Alexandre D., Lei de Defesa da Concorrência e Lei Anticorrupção: sobreposições e conflitos normativos, **Revista de Direito Público da Economia**, v. 59, p. 9–23, 2017.

<sup>39</sup> TOJAL, Sebastião Botto de Barros; TAMASAUSKAS, Igor Sant’Anna, A Leniência Anticorrupção: Primeiras Aplicações, Suas Dificuldades e Alguns Horizontes para o Instituto, in: **Colaboração Premiada**, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2018, p. 238–254.

A citação mostra que, por debaixo de uma narrativa positiva do uso de instrumento, há enormes desafios relacionados a como as organizações do Estado o implementaram: com disputas desarrazoadas e boicotes, nas palavras dos autores.

A conformação da Lei Anticorrupção é, por um lado, responsável por estas turbulências, como tratado com mais vagar nos capítulos. Suas disposições são lacônicas e não resolvem questões fundamentais à implementação do instrumento. Por outro lado, somente olhar para as disposições legais não permite vislumbrar que estas turbulências são também resultado do enorme fortalecimento, independente e sobreposto, dos diferentes atores que compõem a rede de *accountability* brasileira. É esta combinação, entre ambiguidades da lei e fortalecimento de atores em um contexto único (a Lava Jato) que guia a implementação dos acordos de leniência no Brasil.

As interações da rede de autoridades encarregada de investigar e sancionar atos ilícitos em acordos de leniência já foram caracterizadas como disputa de protagonismo<sup>40</sup> ou disputa de poder<sup>41</sup>. Tratar a implementação de acordos de leniência como disputas de poder evidencia que existem movimentações estratégicas dos atores que compõem o arranjo institucional. São eles, na esfera federal: a AGU, a CGU, o MPF, o TCU e Poder Judiciário. Por outro lado, dá a entender que estas disputas são apenas voluntárias ou que se dão sem nenhum tipo de constrangimento e habilitação pelas instituições, por suas configurações anteriores e pelo arcabouço jurídico. Assim, este trabalho busca destrinchar o que significa neste contexto “disputas de poder”, amalgamando-a às interpretações do arcabouço jurídico.

Se os atores disputam poder, a próxima pergunta necessária é saber o que exatamente eles disputam. A literatura sobre arranjo institucional de controle da corrupção no Brasil já está centrada na relação entre atores e funções desempenhadas. As funções geralmente atribuídas à análise da política de controle da corrupção – monitorar, investigar e sancionar – não dão conta das especificidades dos acordos de leniência.

Acordos de leniência possuem uma característica distinta: um componente de discricionariedade constitutivo do próprio instrumento. O ponto de partida dos acordos é tentativa de encontrar consensos entre autoridade e pessoa jurídica. A existência de negociação embaralha as tarefas de monitorar, investigar e

---

<sup>40</sup> REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, Adams critica disputa entre CGU e MPF por protagonismo em acordos de leniência.

<sup>41</sup> CANÁRIO, Pedro, Disputa entre órgãos deixa em segundo plano o interesse público da leniência, *Consultor Jurídico*, 2017.

sancionar, tanto em sua dimensão temporal (não são funções sequenciadas, mas feitas ao mesmo tempo), quanto em sua dimensão institucional (os atores tomam para si funções que eram reservadas a outros – por exemplo, o MPF ou a CGU quando negociam acordos, também sancionam as empresas, função que estaria reservada, tradicionalmente, ao Judiciário).

A discricionariedade embaralha o sequenciamento e as funções da rede de accountability. Por isso, os acordos de leniência são instrumentos extremamente delicados à política de controle da corrupção. Não é à toa que Søreide diz: “acordos negociados são uma ameaça (necessária) aos valores de equidade, previsibilidade e dissuasão.”<sup>42</sup> Para autoridades, ao negociar, há riscos relacionados à diminuição da previsibilidade de sanção e riscos reputacionais (podem ser percebidas como lenientes, por exemplo). Tais riscos crescem se as negociações forem conduzidas sem balizas ou sem alguma forma de transparência (ainda que se preserve o sentido das negociações). Para agentes privados, há riscos que acordos de leniência levem, nas palavras de um entrevistado deste livro, a “um horror sem fim”, caracterizado pela ausência de segurança jurídica e múltiplas punições sobre os mesmos fatos.

Contra esses riscos, é preciso ter clareza do que se pretende com os acordos de leniência. A Lei afirma que se trata de uma troca de informações por redução de sanção. Porém, em sua implementação, as funções dos acordos de leniência ultrapassam esta previsão. A partir da movimentação de atores que interpretam suas competências e os instrumentos disponíveis, os acordos de leniência ganham três funções: prover informações para investigações, como anunciado pela lei, mas também recompor o dano causado por atos ilícitos (ainda que parcialmente) e alterar o comportamento das empresas para o futuro.

Este livro busca sistematizar tais funções como espinha dorsal a partir da qual é possível entender os dilemas dos acordos de leniência.<sup>43</sup> Tais funções não

---

<sup>42</sup> SØREIDE, Tina, cit., p. 165.

<sup>43</sup> Algumas notícias e artigos já continham o reconhecimento das diferentes funções atribuídas ao acordo, sem proposta de sistematizá-las. Na reportagem de Luchete, ele relata que o então Ministro da CGU Torquato Jardim reconheceria que cada instituição aplica o instrumento de formas distintas “Ao participar de reunião promovida pelo Cesa (Centro de Estudos das Sociedades de Advogados), o ministro disse que um dos motivos do impasse é que cada instituição envolvida aplica a leniência de determinada forma: a Controladoria-Geral da União (termo que ele ainda utiliza, apesar da mudança que criou o Ministério da Transparência) pode abrandar multas ou atenuar a proibição de que a empresa envolvida feche novos contratos com a administração pública, enquanto a AGU tenta ressarcir os cofres públicos e o MPF quer responsabilizar os envolvidos.” LUCHETE, Felipe. Descompasso entre MPF, CGU e AGU ainda freia leniência na “lava jato”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/>

só reconfiguram o instrumento, mas também são mobilizadas por cada organização, criando desafios sobre o que priorizar, em que medida ou extensão.

Por exemplo, pode-se procurar compreender como cada ator optou por privilegiar uma (ou certas) funções da leniência por considerar que ela tem mais relação com seu perfil ou mandato constitucional ou legal. O MPF, por outro lado, pode enfatizar a obtenção de informações para investigações cíveis e criminais. A CGU/AGU também tem interesse nas evidências e na recomposição de danos e dos ativos da União. E assim por diante. Se e como as organizações são habilitadas para atuar importa, em que medida se atropelam e coordenam também.

Então, para mostrar a construção dos acordos de leniência entre 2014-2018, na esfera federal, o livro tem como foco da análise os atores envolvidos em sua celebração e controle, e por outro, as funções atribuídas ao instrumento, conforme Tabela 1.

Tabela 1. Unidades de análise

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

Elaborado pela autora

---

2017-fev-22/descompasso-entre-mpf-cgu-agu-freia-leniencia-lava-jato. Acesso em: 26 dez. 2018. Também, o Ministro do TCU Bruno Dantas reconhece um núcleo duro aos acordos de leniências – embora seja um contrassenso dizer que todos os seus elementos são ‘inegociáveis’: “Não se pode olvidar, porém, do núcleo inegociável dos acordos de leniência: reparação integral do dano, colaboração com as investigações, cessação da conduta ilícita e reabilitação da empresa para fazer com integridade sua função social de gerar empregos e riqueza.” DANTAS, Bruno, **Acordos de leniência e os limites de atuação de cada órgão**, Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-28/bruno-dantas-acordos-leniencia-limites-atuacao-orgaos>. Acesso em: 21 dez. 2018. Marques Neto afirma: “são objetivos do acordo de leniência previsto na LAC: (i) assegurar o ressarcimento do dano ao erário; (ii) garantir cooperação do infrator; (iii) punir de maneira efetiva a empresa e todos os responsáveis pelos atos ilícitos; e (iv) buscar assegurar que a conduta ilícita não mais se repita.” MARQUES NETO, Floriano Azevedo. MP 703 - Escárnio ou deferência à racionalidade. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mp-703-es-carnio-ou-deferencia-a-racionalidade-22012016>. Acesso em: 24 jan. 2019.

Tais funções podem se desdobrar em uma série de elementos mais específicos que as compõem. Por exemplo, um aspecto central à obtenção de informações é delimitar o escopo do acordo, isto é, quais ilícitos que serão narrados e comprovados pela pessoa jurídica. Como se verá no estudo de caso, a sua delimitação pode ser mais restrita ou mais ampla. Quanto mais ampla, melhor a preservação da integridade do relato da pessoa jurídica, mas também maior a chance de ilícitos abarcados pelos acordos esbarrarem em competências de outras autoridades, como MPs estaduais ou de outros órgãos federais, como a autoridade antitruste.

Portanto, há desdobramentos que compõem as funções. São eles que revelam desafios específicos às interações entre agentes. Claro que nem todos os agentes possuem estratégias sobre todos os elementos. Ainda assim, eles fornecem um mapa a partir do qual é possível entender a construção dos acordos de leniência e a interação entre autoridades.

Tabela 2. Função, seus elementos e exemplos de desafios

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

Elaborado pela autora



Vale lembrar que o fortalecimento destas múltiplas funções se deu em um cenário de disputa ferrenha entre autoridades. Aqui é travado um debate sobre multiplicidade institucional *versus* coordenação e seus efeitos para a eficiência, eficácia e responsividade de políticas públicas. Este debate se manifesta em outros instrumentos da rede de *accountability* e também se manifesta nos acordos de leniência. Contra disputa, pede-se coordenação. No entanto, coordenação não é simples de se engendrar.

Este livro narra, ao longo dos capítulos, diversas tentativas de composição entre atores que falharam e, também, algumas que foram bem-sucedidas. Além das categorias de atores e funções já tabeladas, são apresentadas as tentativas de composição entre instituições que existiram entre 2014 e 2018, classificadas de três formas: iniciativas de autocoordenação, coordenação por edição normativa e decisões do controle externo. Dentro de cada categoria é possível existir tentativas bem-sucedidas e fracassadas, o que dá nuances a respostas peremptórias sobre como resolver problemas do arranjo institucional sem comparar alternativas, seus ganhos e perdas.<sup>44</sup>

A tipologia aqui apresentada para a implementação dos acordos de leniência (atores, funções e tentativas de composição) serve para mostrar com clareza a movimentação dos atores e a mobilização do arcabouço jurídico. Elas são as ferramentas que permitem examinar o significado de “disputas de poder” para, no futuro, aperfeiçoar o instrumento e a rede de *accountability*.

## 4. NOTAS METODOLÓGICAS

Este livro é resultado da tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.<sup>45</sup> Para reconstituir as ações e interações entre autoridades encarregadas de negociar, celebrar e avaliar acordos de leniência entre 2014-2018 na esfera federal foram analisados diferentes tipos de dados. Dentre eles, os acordos de leniência efetivamente celebrados, as decisões administrativas e judiciais que impactaram a relação entre as autoridades encarregadas, a edição normativa dos agentes envolvidos, como portarias, decretos etc. Por fim, foram realizadas entrevistas com indivíduos de organizações envolvidas

---

<sup>44</sup> KOMESAR, Neil K., **Imperfect alternatives: choosing institutions in law, economics, and public policy**, Chicago: University of Chicago Press, 1994.

<sup>45</sup> Para referências detalhadas sobre a metodologia e escolhas metodológicas, ver PIMENTA, Raquel de M. Reformas anticorrupção e arranjos institucionais: o caso dos acordos de leniência / Raquel de Mattos Pimenta; orientador Diogo Rosenthal Coutinho. – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. 255 f.

na celebração ou controle dos acordos de leniência. Importante ressaltar que a opinião individual de cada entrevistado não pode ser tomada como a visão da organização a qual pertencem.

A combinação entre diferentes fontes de dados foi fundamental para observar o fenômeno dos acordos de leniência sob a perspectiva das diversas instituições, bem como para contornar dificuldades como informações sigilosas em processos, ênfases dadas pela mídia ou vieses de memória ou experiência de entrevistados. A triangulação entre dados buscou ampliar as bases da pesquisa para aperfeiçoar interpretações posteriores.

O estudo foi limitado pela dificuldade de obter informações públicas sobre alguns acordos e procedimentos. É compreensível que o sigilo seja importante para preservar o interesse público, as investigações e as negociações em curso. Contudo, alguns dos obstáculos encontrados revelaram que o próprio sistema de controle da corrupção pode aperfeiçoar seus próprios mecanismos de transparência. Alguns exemplos: é possível divulgar versões públicas dos acordos de leniência mais rapidamente, como era feito pela autoridade antitruste<sup>46</sup> ou como é feito em experiências internacionais. Ou ainda, é possível divulgar todos os acordos e decisões, também em versões públicas se necessário, de órgãos que apreciam a legalidade, conveniência ou adequação de se celebrar acordos de leniência.

Nesses primeiros anos de implementação do instrumento, o assunto foi muito noticiado e a mídia teve papel importante de pressionar autoridades por informações, entrevistar frequentemente indivíduos envolvidos e, assim, auxiliar a composição de uma narrativa mais completa sobre como foram construídos os acordos de leniência. Para o futuro, talvez acordos de leniência não despertem tanto interesse fora de sua comunidade epistêmica. Talvez não sejam mais tão novos ou imbricados na maior investigação de corrupção do país. Ainda assim, subsistirá o dever de prestação de contas do sistema brasileiro de controle da corrupção para a sociedade como um todo e para a comunidade acadêmica. Explicar seu uso, sua racionalidade e justificativas são tarefas tão perenes quanto efetivamente assinar acordos. O primeiro passo dos responsáveis deve ser aumentar a transparência de suas decisões e documentos, de forma tempestiva, na maior extensão possível.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Recentemente o CADE optou por não divulgar mais históricos da conduta de acordos de leniência. Acredito que é um retrocesso para a transparência e controle não estatal dos acordos celebrados, mas isso é um tema para outro trabalho.

<sup>47</sup> Um exemplo de colaboração entre autoridades e academia pode alcançar por meio da transparência de informações: é o portal *Foreign Corrupt Practices Clearinghouse* organizado

## 5. MAPA DOS CAPÍTULOS

Para desenvolver estas ideias o livro se desenvolve em cinco partes além desta introdução. O Capítulo 1 trata do arranjo institucional brasileiro de controle da corrupção e sua construção. Explica-se a formação ou fortalecimento de organizações da rede de *accountability* ao longo de trinta anos, acompanhados da expansão de instrumentos disponíveis a sua atuação. Mostra-se como, muito antes dos acordos de leniência, já existem interdependências entre atores e funções na política pública de controle da corrupção. Estas interdependências geram sobreposições que, a depender de seu contexto, podem ter efeitos benéficos ou gerar problemas para o arranjo. Uma resposta aos desafios da sobreposição são as tentativas de coordenação entre atores, o que gera seus próprios dilemas. O capítulo tenta mapear benefícios e desafios da multiplicidade institucional e da coordenação. Mostra-se que elas não são balas de prata do desenho institucional e devem ser analisadas em seu contexto específico. O capítulo se encerra com os desafios que acordos de leniência trazem para a literatura da rede de *accountability*, o que estabelece a ponte para os próximos quatro capítulos. Eles descrevem a implementação dos primeiros acordos de leniência voltados ao controle da corrupção em cinco anos de vigência da Lei Anticorrupção (2014-2018) na esfera federal.

O Capítulo 2 traz as regras do jogo. As regras postas são ponto de partida da descrição do arranjo institucional. Observar suas características – como o fato de conterem previsões mais vagas ou mais precisas, mais ou menos deferentes a outros instrumentos jurídicos de responsabilização da pessoa jurídica (como a Lei Antitruste ou a Lei de Improbidade Administrativa) – é uma forma de antecipar delimitações e sobreposições entre atores e também desenhar as funções que os acordos de leniência podem desempenhar.

No entanto, como antecipado, a ação tomada por autoridades não é resultado apenas das regras do jogo, tais como definidas em lei. Ela é construída e reorganizada também com o jogo em curso: são repensadas a partir de pedidos, dúvidas e provocações levadas por agentes privados às autoridades; são reorientadas pelas interações entre eles; e reconfiguradas por decisões judiciais e por interpretações dos próprios agentes.

---

pela Faculdade de Direito da Universidade de Stanford que tem casos, estatísticas, análises, decisões sobre investigações de corrupção transnacional conduzidas pelos EUA. É um banco de dados valioso para quem estuda o assunto. O Brasil poderia criar iniciativa semelhante, fomentando estudos mais precisos e, até mesmo, importantes para as autoridades. Disponível em: [fcpa.stanford.edu](http://fcpa.stanford.edu). Último acesso em: 28 fev. 2019.

Para capturar tal dinamismo, os Capítulos 3 e 4 descrevem como os acordos de leniência foram celebrados no Brasil, primeiro com o MPF, depois com a CGU e a AGU. Como se verá, tal construção não é óbvia. O MPF, o primeiro a celebrar acordos de leniência para coibir atos de corrupção, não é expressamente legitimado pela Lei Anticorrupção. Sua emergência como parte da negociação é controversa e é construída a partir de interpretações audaciosas do contexto da Lava Jato e das regras pertinentes. A celebração de acordos pela CGU/AGU é dificultada pelas turbulências políticas que atravessaram o período, inclusive a troca da Presidência da República e conseqüentemente da composição do governo, além da necessária coordenação entre ambas as organizações. Enfim, os dois capítulos mostram que a construção dos acordos de leniência é uma sucessão de testes, avanços e movimentações feitas por agentes públicos (e privados) envolvidos na negociação dos acordos. São frutos da imaginação e da interpretação, em cada caso concreto, de elementos como a competência para celebração de acordos, a estimativa de sanções e ressarcimento de danos, a estipulação de programas de integridade, as garantias de sigilo e de compartilhamento de provas, a possibilidade de adesão ao acordo por outras organizações, dentre tantos outros que compõe esse instrumento.

O jogo não se encerra, no entanto, na celebração de acordos de leniência. O Capítulo 5 mostra a participação do controle exercido sobre atores e sobre os acordos que eles firmam, feitos pelo TCU e o Poder Judiciário. Por vezes, o TCU e o Poder Judiciário mediaram conflitos e disputas entre autoridades celebrantes. Outras vezes, tais atores avançaram e buscaram negociar conteúdo dos acordos, tornando-se partes da negociação, tornando ainda mais complexo o cenário de sobreposição entre órgãos. Por fim, o capítulo final recupera as principais conclusões do trabalho e traz alguns apontamentos para o futuro.

Este trabalho foi pensado com dois públicos em mente. Busca estabelecer diálogo com juristas interessados na política pública de controle da corrupção, em acordos de leniência e seus dilemas específicos. Para eles, faz o convite de se aproximarem da análise não só das regras formais, mas também dos arranjos institucionais – isto é, da interação entre atores mediadas por regras formais e informais – como uma forma de entender como o arcabouço jurídico é implementado, como surgem e se sustentam inovações e tensões neste processo.

De outro lado, o livro também procura dialogar com outros cientistas sociais interessados nas relações entre instituições e controle da corrupção. Em relação a eles, ao analisar a implementação de acordos de leniência, busca fomentar uma discussão sobre o papel do arcabouço jurídico neste diálogo, no qual ele não

é só um pano de fundo das estruturas formais, mas um recurso que é, a todo tempo, mobilizado e reinterpretado para estruturar ações estratégicas, disputas e concertações em diversas arenas, muito além da esfera do Judiciário.

