



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 59

233

janeiro a março de 2022

SENADO FEDERAL



Quando mais é menos

Arranjos institucionais e acordos de leniência anticorrupção no Brasil

MARCELO DIAS VARELLA

CARLOS HIGINO RIBEIRO DE ALENCAR

MARCELO PONTES VIANNA

Resumo: O acordo de leniência anticorrupção no Brasil surgiu com a Lei nº 12.846/2013 e logo em seguida teve ampla aplicação envolvendo grandes empresas e um enorme volume de recursos, principalmente em razão da Operação Lava Jato. O artigo pretende mostrar que as mudanças legais, embora tenham facilitado a investigação e a comprovação das condutas, desenharam um arranjo institucional complexo, com sobreposição de competências e divergência de interesses. A metodologia utilizada envolveu a análise do objetivo perseguido nos acordos por cada órgão público – Ministério Público, Tribunal de Contas e ente lesado (federal, estadual ou municipal). Os resultados demonstram haver dificuldades para harmonizar os interesses de todos esses participantes. A conclusão é que a falta de delimitação do papel de cada um deles e de regras de coordenação acaba por impedir um resultado mais efetivo e célere decorrente da celebração de acordos de leniência.

Palavras-chave: acordo de leniência; corrupção; Operação Lava Jato; estratégia de negociação.

When more is less: institutional arrangements and anticorruption leniency agreements in Brazil

Abstract: The anti-corruption leniency agreements in Brazil arose under Act n. 12.846/2013, and soon followed a broad application involving large companies and a huge amount of resources, mainly due to the Operation Car Wash. The article intends to show that the legal changes, although have facilitated the investigation and the proof of conducts, designed a complex institutional arrangement, with overlapping competences and diverging interests. The methodology used involved the analysis of the aim pursued by each public agency – Prosecutors, Court of Auditors and

Recebido em 20/9/21
Aprovado em 29/10/21

harmed entities (federal, state and municipal) – in the agreements. The results show that there are difficulties in harmonizing the interests of all these participants. The conclusion is that the lack of delimitation of the role of each one and of coordination rules ends up harming a more effective and quick result from the execution of leniency agreements.

Keywords: leniency agreement; corruption; Operation Car Wash; negotiation strategy.

1 Introdução

A utilização de acordos de leniência para a solução de problemas de corrupção envolvendo empresas e o setor público foi inserida em 2013 no Direito brasileiro pela Lei nº 12.846 (BRASIL, [2015b]), que ficou conhecida como Lei Anticorrupção Brasileira. Essa solução foi implementada no contexto de um movimento internacional anticorrupção (KOEHLER, 2012) ocorrido duas décadas antes, que envolveu a assinatura de diversos tratados internacionais¹ e a criação de leis anticorrupção em vários países. O Quadro 1 mostra uma série de países que, como o Brasil, introduziram normas anticorrupção com a utilização de acordos de leniência, o que ocorreu com maior frequência no final dos anos 1990 e no início dos anos 2000:

Quadro 1

Leis anticorrupção com acordo de leniência

País	Título normativo	Entrada em vigor
África do Sul	<i>Companies Act</i>	2008
Alemanha	<i>OWiG</i>	1987
Austrália	<i>Serious and Organised Crime Act</i>	2010
Áustria	<i>VbVG</i>	2006
Bélgica	<i>Loi du 11 mai</i>	2007

¹Entre os vários tratados assinados destacam-se a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), adotada em Caracas, em 29/3/1996, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, aprovada no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), concluída em Paris, em 17/12/1997, e que entrou em vigor internacional em 15/2/1999, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque, em 31/10/2003.

País	Título normativo	Entrada em vigor
Bulgária	<i>Law on Amendments and Supplements to LAOS</i>	2013
Canadá	<i>Criminal Code (s. 22.2)</i>	2004
Chile	<i>Responsabilidad penal de las personas jurídicas</i>	2009
Coréia	<i>FBPA</i>	1999
Dinamarca	<i>Act of 4 April</i>	2000
Eslovênia	<i>Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offences</i>	1999
Estônia	<i>Penal Code (s. 298)</i>	2008
Estados Unidos	<i>FCPA Amendment</i>	1988
Finlândia	<i>Criminal Code (c. 16 s. 18)</i>	2011
Grécia	<i>Ratification of the convention of Strasburg on corruption</i>	2007
Holanda	<i>Hoge Raad</i>	2003
Hungria	<i>Act CIV on Measures Applicable to Legal Entities under Criminal Law</i>	2001
Islândia	<i>Criminal Responsibility of Legal Persons in Relation to Bribery and Terrorism</i>	2003
Israel	<i>Penal Code (a. 291-A)</i>	2010
Irlanda	<i>Prevention of Corruption Amendment Act</i>	2010
Itália	<i>Decreto Legislativo</i>	2001
Japão	<i>Unfair Competition Prevention Law Amendment</i>	2005
Lituânia	<i>Criminal Code (a. 20)</i>	2000
Luxemburgo	<i>Act of 4 February</i>	2010
Nova Zelândia	<i>Criminal Proceeds (Recovery) Act</i>	2009
Noruega	<i>Penal Code Provisions</i>	2003
Polônia	<i>Act on Liability of Collective Entities</i>	2003
Portugal	<i>Lei Penal</i>	2007
Reino Unido	<i>UK Bribery Act</i>	2010
Rússia	<i>Code of Administrative Offences</i>	2011
Suécia	<i>Penal Act</i>	2019
Suíça	<i>Criminal Code Amendment</i>	2003
Tchéquia	<i>Criminal Liability of Legal Entities</i>	2011
Turquia	<i>Code of Misdemeanour Procedure</i>	2008

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da OCDE (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2019).

Outros países também introduziram normas sobre o tema logo depois do Brasil. A lei da Espanha é de 2015, a da França, de 2016, e a do México, de 2017. A OCDE destaca a utilização da negociação em casos de corrupção como a solução adotada pela maior parte dos países signatários de sua convenção (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2019).

A Lei Anticorrupção Brasileira alcança um espectro amplo de pessoas jurídicas que praticam atos lesivos à Administração Pública. Assim, não somente empresas mas também outras pessoas jurídicas como fundações e associações privadas podem, por exemplo, ter condutas tipificadas pela Lei. Entretanto, dada a maior tendência de participação de empresas na

prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, elas serão utilizadas como uma representação de ente privado.

O acordo de leniência anticorrupção foi concebido como um contrato na instância administrativa, com reflexo limitado na instância civil. A Lei previu que o ente federado envolvido – União, estado, Distrito Federal ou município – indicaria um órgão responsável por sua negociação e celebração, já definindo que, no âmbito federal, tal competência recairia sobre a Controladoria-Geral da União, nos termos do art. 16, § 10, da Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, [2015b]).

Aliás, irmã gêmea do acordo de leniência e relacionada à instância penal – Lei nº 12.850/2013 (BRASIL, [2019a]) –, a colaboração premiada foi sancionada um dia antes da Lei Anticorrupção Brasileira e resultou na participação indispensável do Ministério Público. Também fortaleceu essa conexão a atuação do órgão na ação de improbidade, existente desde 1992.

O modelo previsto incorporou um elemento de complexidade quando, no âmbito federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) indicou sua participação no processo, com base em suas competências constitucionais. O TCU entendeu que não lhe cabia sentar-se à mesa de negociações, mas determinou o acompanhamento dos acordos e indicou que daria a palavra final quanto aos valores, em razão do art. 71, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2021a]).

Além da multiplicidade dos participantes do acordo de leniência, deve-se levar em conta que esse instrumento de solução de condutas corruptas comporta diversos interesses em sua celebração. O presente artigo aborda os quatro que se consideram principais: (a) os valores com que a empresa deverá arcar em função do problema; (b) o prazo e os elementos de coerção para o pagamento desse valor; (c) o impacto econômico na sociedade; e (d) as sanções penais.

Investiga-se como todos os partícipes interagem no processo de negociação, dados seus interesses, e como essa coordenação é importante para o resultado do acordo.

A metodologia adotada busca analisar os interesses de cada participante, mas, sobretudo, os dos órgãos públicos, com base em seus papéis institucionais. A proposta é analisar a participação de cada um deles no âmbito da política pública de combate à corrupção, não somente do ponto de vista de suas competências e interesses.

O presente artigo tem seu fundamento teórico no comportamento racional e maximizador do agente. A Análise Econômica do Direito tomou emprestado da Economia esse método de análise, baseado em especial na noção de escassez. Robbins (1932, p. 15-16, tradução nossa) definiu a Economia como “a ciência que estuda o comportamento humano como uma relação entre fins e meios escassos, que possuem usos alternativos”.

Tal método indica que, num Estado de Direito, os agentes buscarão orientar suas condutas para maximizar seus interesses. Obviamente essa maximização estará circunscrita às limitações conferidas pelo ordenamento jurídico.

O tema da pesquisa é plenamente justificado pela importância atribuída ao combate à corrupção tanto no Brasil quanto em nível internacional nos últimos anos, com a busca de instrumentos que assegurem maior efetividade a essa política.

O objetivo é mostrar que a complexidade do sistema não adveio somente da existência de múltiplos atores como também dos interesses, nem sempre convergentes, de cada um no processo, e da falta de mecanismos de harmonização, o que gera incerteza no processo de negociação. O principal problema não decorreu da já esperada divergência entre os setores público e privado, mas do conflito entre os órgãos públicos.

A hipótese principal é que o modelo criado no Brasil para os acordos de leniência não realizou uma análise do papel institucional dos diversos órgãos públicos envolvidos e não conseguiu estabelecer previamente regras de harmonização que minimizassem as dissensões entre eles. Busca-se demonstrar que, apesar de todos esses órgãos participarem da mesma política pública de prevenção e combate à corrupção, seus interesses não são necessariamente convergentes. Na ausência de regras de harmonização, fica reduzido o próprio poder de negociação dos órgãos de controle e dificultado o alcance dos objetivos da Lei Anticorrupção Brasileira.

O artigo inicia-se com uma breve análise do comportamento racional, de forma a embasar a abordagem de que cada agente agirá segundo seu interesse, e sobre as condições e a competência para a celebração dos acordos de leniência. Em seguida, trata-se dos interesses dos participantes do acordo – empresa, ente lesado, Ministério Público e Tribunal de Contas – e analisam-se

possíveis soluções institucionais e jurisprudenciais para lidar com o conjunto de interesses e aumentar a efetividade dos acordos de leniência. A conclusão é que, embora a participação desses três atores públicos pudesse garantir uma maior credibilidade ao processo, notadamente pela atuação fiscalizatória do Ministério Público e do Tribunal de Contas, a falta da delimitação do papel de cada um acaba por impedir um resultado mais efetivo e célere quanto à celebração de acordos de leniência anticorrupção, visto que cada um desses partícipes pode invalidar a negociação travada pelo outro, o que implica elementos de incerteza e instabilidade no processo.

2 Comportamento racional e maximização dos interesses dos agentes nos acordos de leniência

No caso dos acordos de leniência, o cálculo racional será fundamental na tomada de decisões, pois tanto a empresa que venha a colaborar quanto o agente público que aceite tal colaboração terão que transigir para alcançar seus objetivos. A empresa abrirá mão do direito de defender-se, admitindo sua responsabilidade e aceitando o pagamento de uma multa – ainda que reduzida – em troca de um processo mais célere e da imposição de sanções mitigadas. A autoridade pública renunciará a parte das penalidades que poderia aplicar para ter um processo também mais célere, mais seguro e com capacidade de alcançar outros envolvidos. Justamente pela falta de uma estrutura coordenada de governança, há de um lado um único agente privado, a empresa, que negocia com vários agentes do Poder Público. Para entender esse cenário, apresentam-se rapidamente as condições e competências para a celebração de acordos de leniência.

O art. 16 da Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, [2015b]), que trata do acordo de leniência, prevê

algumas condições² para sua celebração, conforme as quais a empresa deverá: (a) identificar os demais envolvidos na infração, quando couber; (b) fornecer informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração; (c) ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; (d) cessar completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; (e) admitir sua participação no ilícito e cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo; e (f) reparar integralmente o dano.

Nota-se que algumas dessas condições, em especial o item c, provieram da legislação de defesa da concorrência. Nesse domínio, tal requisito é de aplicação lógica ao ilícito de cartel, uma vez que se trata de conduta que necessariamente envolve mais de um agente. Todavia, no contexto anticorrupção, é plenamente possível o cometimento de atos lesivos contra a administração que envolva apenas uma empresa. Portanto, o requisito da primazia da colaboração só faz sentido no âmbito da Lei Anticorrupção Brasileira quando houver conluio entre particulares para a prática da conduta.

No terreno da investigação criminal da Operação Lava Jato, pioneira na negociação de acordos de leniência no Brasil, houve certo debate sobre como tratar esse tema. A prática, no âmbito penal, evoluiu para a possibilidade de celebração de acordo com várias empresas, desde que houvesse fornecimento de dados novos e redução dos benefícios.

A Lei Anticorrupção Brasileira apresentou lacuna nesse campo, pois mesmo nas normas de defesa da concorrência, em que necessaria-

² Esse artigo faz uma diferenciação entre resultados esperados, no *caput*, e requisitos, em seu § 1º. Ao final, ambas são condições, mesmo que esperadas, para a celebração. Além disso, o § 3º prevê a reparação integral do dano como condição.

mente há conluio, a possibilidade de transação com mais de uma empresa existe, embora com menores benefícios. Na defesa da concorrência existe um instrumento distinto do acordo de leniência chamado Termo de Compromisso de Cessação (TCC), previsto no art. 85 da Lei nº 12.529/2011 (BRASIL, [2015a]), que pode ser firmado com outras empresas distintas da primeira. O TCC pode ser assinado com todas as outras empresas envolvidas na conduta anticompetitiva, mas somente gera benefícios automáticos na instância administrativa, e não na criminal, embora o Ministério Público possa conceder benefícios nessa seara. Ademais, no âmbito da defesa da concorrência, existe ainda a chamada leniência *plus*, na qual uma empresa, que não se qualificou como a primeira colocada para um determinado caso, pode ter benefícios adicionais ao delatar um cartel em outro mercado relevante³.

A competência para celebração de acordos de leniência anticorrupção foi estabelecida pela lei brasileira para a “autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública”, destacando-se que a “Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira” (BRASIL, [2015b]). Não há, na Lei nº 12.846/2013, previsão para que o Ministério Público celebre acordo de leniência com ente privado⁴. No presente artigo,

³ O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) ([2017]) publicou um manual que explica de forma didática esses procedimentos.

⁴ Uma das defesas para a participação advém do fato de que o Ministério Público pode propor ação de improbidade administrativa, que teria o condão de invalidar o acordo. Dessa forma, sua participação garantiria proteção contra esse tipo de represália ao leniente. Os argumentos, todavia, têm sido mais amplos. O termo que celebrou acordo de leniência pelo Ministério Público com a J&F Investimentos S.A. fundamentou-se “no artigo 129, incisos I, III e IX, da Constituição Federal; nos artigos 13 a 15 da Lei nº 9.807/99; no art. 1º, § 5º, da Lei nº 9.613/98; art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85;

todavia, insere-se o Ministério Público como ator relevante, pois na práxis jurídica o órgão vinha desde o início da vigência da nova lei, de fato, celebrando acordos de leniência, os quais foram sendo acolhidos pelo Poder Judiciário. Mais recentemente, com a alteração do art. 17 da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, [2021c]), essa competência foi mais bem delimitada em função da possibilidade de acordo na ação de improbidade, de natureza civil, da qual é titular o Ministério Público. O art. 17, § 1º, original da Lei nº 8.429/1992, vedava a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa. Com a nova redação dada pela Lei nº 13.964/2019 (BRASIL, 2019b), a Lei de Improbidade passou a prever que as ações dessa espécie admitem a celebração de acordo de não persecução cível. Dessa forma, o Ministério Público reforçou seu papel no âmbito desse quadro.

Quanto aos efeitos do acordo de leniência, além de reduzir a multa, ele pode eximir a pessoa jurídica da publicação extraordinária da decisão condenatória, ou seja, de dar publicidade ampla do acordo nos meios de comunicação, como também da proibição do recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público.

Examinados os contornos gerais do acordo, passa-se a analisar o interesse de cada participante no processo de negociação.

3 Interesses das empresas acusadas

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

no art. 26 da Convenção de Palermo; e no art. 37 da Convenção de Mérida; nos artigos 4º a 8º da Lei nº 12.850/2013; nos artigos 3º, § 2º e § 3º, 485, VI, e 487, III, 'b' e 'c', do Código de Processo Civil, nos artigos 840 e 932, III, do Código Civil, artigos 16 a 21 da Lei nº 12.846/2013 e de seu decreto regulamentador; na Lei nº 8.429/92; nos artigos 86 e 87 da Lei nº 12.529/2011 e nos princípios de composição consensual previstos no artigo 2º da Lei 13.140/2015" (BRASIL, 2017a, p. 2). Embora nenhuma das mencionadas normas preveja expressamente o Ministério Público como celebrante de acordos de leniência anticorrupção, o Poder Judiciário acolheu essa tese, justificando plenamente inserção do ente neste artigo.

que celebraram acordos de leniência com a CGU, várias ingressaram em processo de recuperação judicial:

Quadro 2

Empresas brasileiras ⁽¹⁾ que celebraram acordos de leniência e entraram em recuperação judicial (2017-2019)

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

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da CGU (BRASIL, [2021b]).

⁽¹⁾ A CGU também celebrou acordos de leniência nesse período com as empresas estrangeiras Bilfinger e SBM Offshore. Como a maioria dos processos de investigação da Operação Lava Jato foi instaurada em 2014 e 2015, houve um prazo elevado para a conclusão da negociação dos acordos de leniência, um sinal da falta de harmonia entre os órgãos públicos.

As empresas lidam com os custos de cumprimento da sanção, com o bloqueio dos seus bens e, eventualmente, com as sanções penais para seus dirigentes – o que é relevante, sobretudo em caso de empresas de gestão familiar. Assim, pode-se dizer que *a pessoa jurídica firmará um acordo de leniência se a utilidade que espera dele for maior que o custo de cumprimento das sanções*. Este pode ser mensurado em função do custo econômico-financeiro que a empresa tem de enfrentar em razão da crise de credibilidade gerada pelo problema de corrupção detectado. Esse custo decorre, essencialmente: (a) dos valores com que a empresa deverá arcar e (b) do prazo e dos elementos de coerção para pagamento desse valor.

Os valores com que a empresa deverá arcar estão associados ao que ela tem que pagar ao Estado (normalmente multa e ressarcimento) e à desvalorização que ela sofre em razão do problema. Podemos afirmar que o primeiro é um custo público, pago ao Estado e decorrente de lei; e o segundo, um custo privado que a empresa assume perante seus parceiros particulares, em razão da perda de sua reputação.

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

da redução que o mercado lhe imputa em razão da gravidade do problema. As instituições financeiras têm a obrigação de rever a classificação de crédito dos tomadores de empréstimos sempre que ocorre um fato relevante. Assim, se um grande caso de corrupção vem à tona e isso pode vir a afetar a capacidade de pagamento da empresa, a instituição financeira prestamista é obrigada a rever essa nota, o que aumenta o custo do crédito. Da parte dos investidores, entre os que possuem ações da empresa pode haver o desejo de venda, derrubando sua cotação. Empresas que operam em bolsa de valores podem ter de imediato essa valoração medida pela queda do valor de suas ações. Mesmo empresas de capital fechado sentem essa perda de valor, pois muitos parceiros comerciais, como bancos e fornecedores, aumentam o custo de realizar negócios com elas, em função de denúncias de corrupção. O ambiente de negócios torna-se mais difícil e, portanto, mais caro.

Porém, o peso do valor com que a empresa tem de arcar é mitigado se não houver uma forma de coerção capaz de obrigá-la a pagar e, notadamente, se os prazos de pagamento forem extremamente longos. Assim, o pagamento imediato desse valor e a coerção para efetivar esse pagamento também são fundamentais para determinar o custo de cumprimento das sanções. Na esfera pública, a efetividade e o imediatismo dependem tanto da capacidade do Poder Público de bloquear bens, fontes de receitas e fontes de financiamento da pessoa jurídica, quanto do tempo de duração para que o processo chegue ao final com efetividade; na esfera privada, dependem do grau de alavancagem da empresa, ou seja, de quanto ela depende de outros entes privados para financiar-se por meio de ações, empréstimos ou adiantamentos de fornecedores.

Em relação à capacidade dos órgãos públicos para bloquear bens, fontes de receita e fontes de financiamento da empresa, o Ministério Público

ou a Advocacia Pública podem realizar essa ação com uma série de pedidos cautelares em processos cíveis, sobretudo a ação de improbidade, e a Administração, por meio de penalidades administrativas que impedem a contratação pelo Poder Público. O prazo de duração do processo é fator essencial no custo de cumprimento da sanção. Mesmo que seja alta, uma reparação perde muito de sua força caso seu tempo de efetivação se estenda por prazo elevado.

Tradicionalmente, as empresas não eram tão afetadas por denúncias graves de corrupção em virtude da duração excessiva dos processos. Em primeiro lugar, em casos de corrupção era extremamente elevado o tempo para a conclusão de um processo de ressarcimento e de um processo penal. Na esfera penal, por mais graves que pudessem ser, as sanções ficavam num horizonte distante⁵. Além disso, sua efetividade era também muito baixa, ou seja, poucas pessoas envolvidas em ilícitos sofriam condenação penal (ALENCAR; GICO JÚNIOR, 2011). No âmbito administrativo, os processos de tomada de contas especiais também apresentam sérios problemas de eficácia, em razão do tempo e dos valores das condenações (QUINTÃO; CARNEIRO, 2015).

A apuração dos danos (tomadas de contas especiais) é iniciada pelo próprio órgão ou entidade, passa pelo órgão de controle interno para verificação e segue para julgamento pelo Tribunal de Contas competente. Caso haja divergências, a pessoa jurídica pode ainda recorrer ao Poder Judiciário. Após o julgamento definitivo pelo Tribunal de Contas, o débito converte-se em título executivo extrajudicial e deve passar por um processo judicial de execução. Silva (2018) apresenta fortes evidências da ineficácia des-

⁵ Caso emblemático é o do ex-senador Luiz Estevão, condenado por fraudes na construção de um edifício para a Justiça do Trabalho em São Paulo, cujas denúncias vieram à tona em 1999, durante a CPI do Judiciário. Ele somente iniciou o cumprimento da pena em 2016.

se processo no âmbito federal. Seu tempo de duração pode ser ruim para o Estado e para as empresas, por causar insegurança sobre as sanções aplicadas, os montantes devidos, a capacidade de contratar com o poder público e a própria continuidade do negócio.

O cálculo do valor a ser ressarcido também é impactado pelo tempo. Há grande dificuldade de comprovação de sobrepreço ou superfaturamento após certo prazo. Em obras complexas, como usinas hidrelétricas de grande porte ou refinarias, é difícil a comparação de preços com obras semelhantes, dada sua singularidade. Nesses casos, normalmente o sobrepreço ou o superfaturamento são verificados pelo detalhamento dos custos, principalmente durante a execução, razão pela qual é fundamental o acompanhamento *pari passu* pelas auditorias. Em serviços, dada sua intangibilidade, também é difícil a auditoria posterior⁶. O impacto econômico costumava ser também reduzido, pois não havia a tradição de o Poder Judiciário ou a Administração aplicar sanções que, no curto prazo, tivessem relevância na situação econômica da empresa. Esse prazo também se reflete nas atividades privadas das empresas.

Em projetos de grande porte, o padrão é o financiamento por terceiros, e não com capital próprio, ou seja, grandes empresas normalmente dependem de terceiros para financiar grandes projetos. Os efeitos privados não decorrem somente da avaliação que o mercado faz das perdas potenciais da empresa, mas de quanto dura o processo que possa sinalizar a resolução do problema. Quanto mais tempo demora o processo

⁶ A CGU e o TCU, órgãos de controle no âmbito federal, apontaram vários casos de potenciais fraudes em políticas públicas que implicavam prestação de serviços (como políticas de capacitação, por exemplo) em que se suspeitava do número de pessoas efetivamente treinadas. Normalmente essas auditorias trabalhavam com amostras e sugeriam medidas de aperfeiçoamento, sendo difícil recuperar os recursos de eventuais desvios, bem como quantificá-los com precisão.

de negociação do acordo de leniência, maiores as dúvidas quanto à continuidade da empresa. Não se trata de um valor a ser ressarcido em função da descoberta do ato corrupto, dado que os empréstimos não representam nada mais do que uma obrigação por uma dívida contraída, e não uma sanção; por isso, o prazo de duração do processo pode gerar enorme ônus para a empresa, em virtude da tentativa de antecipação do vencimento e da dificuldade de adiar o pagamento das dívidas. Essa dificuldade é tanto maior quanto mais a empresa depender de terceiros para financiar suas atividades. O impacto econômico para a sociedade não é elemento central para a empresa. De certa forma, ele serve como instrumento de pressão a ser explorado por ela contra a Administração Pública, normalmente comandada por políticos que prestam contas à sociedade quanto à perda de empregos e à paralisação de obras e serviços.

Por fim, quanto às sanções penais, o interesse das empresas depende de sua estrutura societária e de governança. Caso tenha uma estrutura profissionalizada, a pessoa jurídica poderá estar mais propensa a dispensar seus diretores ou empregados envolvidos nas irregularidades. Desse modo, uma atitude de plena colaboração da empresa auxiliará o Ministério Público na persecução penal das pessoas naturais. Essa é a realidade da maioria das grandes empresas em países desenvolvidos, onde se afirma que o interesse das empresas também é fraco quanto à possibilidade de aplicação de sanções penais a seus colaboradores. Se tiver um programa sério de *compliance*, a empresa buscará antecipar-se a sanções de autoridades públicas, reportando o problema e punindo preventivamente seu colaborador.

Por outro lado, em empresas familiares, cuja administração ainda repousa no apontamento de dirigentes com relações pessoais bastante próximas com os sócios da empresa, vislumbram-se

maiores dificuldades na decisão de colaborar. Nesse cenário, espera-se que no cálculo dos acordos os controladores da empresa considerem as repercussões criminais da colaboração, tal como o tempo de prisão que terão que cumprir as pessoas físicas implicadas, sobretudo os ocupantes de postos elevados. Esse parece ter sido o caso de boa parte das empresas envolvidas na Operação Lava Jato. No geral, o custo de cumprimento das sanções era baixo. Assim, tradicionalmente a estratégia das empresas fundava-se na procrastinação dos processos administrativos e judiciais, com a utilização de todos os recursos disponíveis para adiar as decisões finais *sine die*.

É óbvio que antes de existir o acordo de leniência não havia sequer o instrumento de negociação que permitisse uma colaboração recompensada. Consideramos que a mera introdução desse acordo no ordenamento jurídico não foi suficiente para incentivar as empresas a aderirem a ele. Na verdade, houve um esforço da Administração Pública para elevar o custo de cumprimento das sanções, o que fez com que várias empresas buscassem o acordo de leniência como solução para situações envolvendo casos de corrupção. Algumas causas do aumento de custos de cumprimento decorreram de mudanças na legislação; outras, porém, resultaram de alteração de condutas ou interpretações do Poder Público.

4 Interesses dos entes públicos

Ao ente lesado – União, estados, Distrito Federal e municípios, ou suas entidades – interessa o ressarcimento efetivo e o prejuízo mínimo para a atividade econômica, ou seja, o foco do ente público lesado é no impacto econômico na sociedade e no valor a ser pago pela empresa.

Quanto ao impacto na economia, o interesse do ente lesado decorre dos efeitos diretos e das

externalidades negativas. Diretamente, se há uma grande perda, a empresa corre o risco de não conseguir dar continuidade à obra ou ao serviço prestado. Nessa situação, a Administração deverá iniciar outro processo licitatório, além de arcar com o custo de mobilização e desmobilização da obra ou da interrupção do serviço. Ademais, caso o impacto econômico seja muito forte, há reflexos nos empregos, na produção e na arrecadação de tributos. Como o ente lesado está mais sujeito à cobrança popular que o Ministério Público e o Tribunal de Contas, é natural que se destaque mais o impacto econômico na sociedade. Os trabalhadores que perderem seus empregos cobrarão soluções dos políticos, e não dos membros do Ministério Público ou dos tribunais de contas.

Uma grande mudança nos últimos anos propiciou incentivos para que empresas aderissem aos acordos de leniência: a capacidade do Poder Público de restringir o acesso das empresas corruptoras a recursos públicos, minando suas principais fontes de renda. Essa mudança decorreu, sobretudo, da utilização mais célere e efetiva das sanções impeditivas de contratação com a Administração Pública, tais como a suspensão e a declaração de inidoneidade que, além do seu efeito direto, tiveram um efeito indireto: o desgaste da reputação da empresa. Embora a Justiça possa decretar, inclusive preventivamente, vários tipos de bloqueios patrimoniais, esse não é um procedimento comum⁷. Assim, o incremento na capacidade de impedir a empresa punida de obter novas contratações públicas também não decorreu de alteração legal, mas da mudança de procedimento da Administração Pública em relação a esse tipo de sanção. Embora a suspensão e a declaração de inidoneidade – principais

⁷Normalmente os juízes somente bloqueiam bens para garantir a eventual execução da sanção. No caso em questão, o maior impacto é o do bloqueio para contratar com o Poder Público.

sanções administrativas que impedem as pessoas jurídicas de firmar novos contratos com a Administração Pública – já estivessem previstas na Lei de Licitações, a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, [2021d]), sua aplicação em grandes casos ocorreria somente muitos anos depois. Destaque-se a decretação de inidoneidade aplicada pela CGU em 2007 à Construtora Gautama (investigada no âmbito da Operação Navalha por envolvimento em desvio de recursos em licitações públicas), em 2012 à Construtora Delta e em 2016 à Construtora Mendes Júnior. Essas sanções têm forte impacto, pois, uma vez aplicadas por qualquer ente, impedem que a empresa sancionada firme novos contratos com a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e todas as suas entidades vinculadas. Em empresas que se especializaram em prestar serviços ao setor público, a impossibilidade de firmar novos contratos acarreta enorme impacto. Na prática, esses efeitos confirmaram-se nos casos mencionados. As empresas Delta e Gautama faliram e a Mendes Júnior entrou em processo de recuperação judicial.

A efetividade do bloqueio de novas contratações gerou também um impacto nas expectativas dos demais agentes econômicos sobre as empresas. Dessa forma, vários fornecedores e, principalmente, instituições financeiras, com presença frequente nos grandes projetos, passaram a avaliar os potenciais reflexos das sanções impeditivas de contratar com o Poder Público na saúde financeira das empresas. Assim, após a verificação de efetividade do bloqueio de contratar nos primeiros casos na esfera federal, o anúncio de que determinada empresa poderia estar sujeita a uma sanção de inidoneidade já fez com que vários desses agentes, principalmente os bancos, revissem a nota de crédito e restringissem os financiamentos. As expectativas dos agentes e o comportamento de terceiros – no caso as instituições financeiras que buscavam

antecipar-se ao pior cenário – faziam com que ele chegasse mais cedo.

O ente lesado não se preocupa muito com o prazo de duração do ressarcimento. Possivelmente por temor de ser acusado pelos órgãos de controle de ter sido complacente com a empresa quanto ao valor devido, os representantes do ente lesado tendem a preocupar-se mais em cobrar valores significativos, mesmo que num prazo mais longo. O aspecto das sanções penais é visto pelo ente lesado como uma tarefa do Ministério Público.

Dessa forma, o interesse do ente lesado recai principalmente no impacto econômico sobre a sociedade e sobre o valor a ser pago. Mudanças de conduta da própria Administração Pública e a opção por dar maior atenção aos processos de proibição de contratação aumentaram seu poder de barganha nos acordos de leniência.

5 Interesses do Ministério Público

No âmbito das negociações, ao Ministério Público interessam essencialmente as questões penais delas decorrentes e o valor a ser pago pelas empresas corruptoras.

Saliente-se que os acordos de leniência no Brasil não tratam de questões penais. A Lei nº 12.846/2013 trata somente de questões cíveis e administrativas. Na esfera criminal, a colaboração premiada está prevista na Lei nº 12.850/2013; na instância civil, o Ministério Público pode ingressar com ação de improbidade para cobrar valores que entende devidos e inviabilizar o acordo de leniência. Assim, ele se torna um ator essencial na negociação dos acordos de leniência, sendo fundamental o olhar que esse órgão terá sobre o aspecto penal, que certamente tem influência nesse processo. Ademais, o Ministério Público Federal (MPF) criou escritórios e uma câmara de revisão centrados em corrupção, nos quais o mesmo procurador atua tanto na instância

cível – com relação aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/1992 – como na criminal, relativamente aos crimes praticados por funcionário público ou particular contra a Administração⁸.

Quanto às questões penais, não existe responsabilidade penal de pessoa jurídica no Brasil, com exceção dos crimes ambientais (nos termos do art. 225, § 3º, da CRFB), de forma que nesse campo se trata exclusivamente de pessoas naturais. Entretanto, por que essa variável deve ingressar no cálculo do custo da punição? Ainda que se trate de pessoas jurídicas, o tipo de relação que as pessoas naturais envolvidas com os atos lesivos contra a Administração mantêm com a empresa tem enorme influência nas decisões sobre participação no acordo de leniência. Em empresas em que os dirigentes sejam ao mesmo tempo proprietários, a revelação de fatos que os incrimine poderá levá-los à prisão, de sorte que a empresa considerará essa questão de maneira bastante clara. Em empresas em que a direção é profissionalizada, a sanção penal terá pouca ou nenhuma influência sobre custos da punição. Há mercados em países desenvolvidos onde a maior parte das grandes empresas conta com administração profissional, com separação entre proprietários e gestores. Neles a pessoa jurídica privada tem interesse em delatar seu funcionário ou dirigente envolvido, pois a colaboração normalmente reduz suas penas.

Em relação ao pagamento, o Ministério Público tem adotado uma estratégia atenta a essa variável, mas sem comprometer-se com seu cálculo de maneira definitiva. Essa estratégia, presente no âmbito da Operação Lava Jato, consiste em negociar um valor, defini-lo como reparação civil e dar-lhe um caráter abrangente, envolvendo tanto o ressarcimento de danos quanto a multa. Seria, na verdade, um adiantamento, que posteriormente poderia ser revisto pelos órgãos de controle interno e externo, caso se comprovassem danos de maior valor.

Embora não seja competente para celebrar acordos de leniência no âmbito da Lei nº 12.846/2013, a construção jurídica prevalente no contexto atual é a de que o Ministério Público deve participar dos acordos de leniência. Há amplo debate sobre o crescimento do papel do Ministério Público após a CRFB. Autores como Arantes (2002), que adotam uma postura crítica em relação à ampliação desses poderes, destacam sobretudo um aspecto negativo quanto à ampliação dos instrumentos de controle dos governantes pelo Ministério Público. Ainda nesse sentido,

⁸ A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção) do Ministério Público Federal é dedicada ao combate à corrupção e atua nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/1992, nos crimes praticados por funcionário público ou particular (arts. 332, 333 e 335 do Código Penal) contra a Administração em geral, inclusive contra a Administração Pública estrangeira, bem como nos crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores, previstos na Lei de Licitações.

critica-se o Ministério Público na propositura de múltiplas ações civis públicas, como se pretendesse substituir a sociedade civil nesse campo. Um resultado dessa estrutura é o aumento do papel do Poder Judiciário *vis-à-vis* às instituições representativas. Essa atuação traria embutida uma “visão de uma sociedade civil incapaz de defender seus interesses, [hipossuficiente], e de instituições políticas insatisfatórias no cumprimento do seu papel representativo” (ARANTES, 2002 apud MACIEL; KOERNER, 2002, p. 119).

Maciel e Koerner (2002) rebatem essa visão de que o Ministério Público agiria de forma autônoma, dissociado das orientações e expectativas da sociedade. A tese de ambos é a de que o Ministério Público teria uma permeabilidade aos anseios da sociedade. Assim, essa tendência à substituição não seria uma conduta autônoma de uma instituição impermeável, mas gerada pelas denúncias e representações da sociedade. Os autores usam dados de ações civis propostas com a intenção de indicar que boa parte delas surge de denúncias da sociedade ou de órgãos administrativos do governo. Isso conferiria crescente visibilidade pública e legitimação social à sua intervenção nas disputas de natureza coletiva e difusa.

No caso dos acordos de leniência, a substituição não se dá em relação a membros da sociedade civil, mas representa uma nova forma dessa destacada atuação. Mesmo sem ter recebido competência legal expressa, o Ministério Público passa a celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas validados pelo Poder Judiciário. Nessa situação, o *parquet* não age por uma hipossuficiência do ente público, mas por um déficit de credibilidade. Essa legitimação estaria ligada a algumas garantias de que gozam os membros do Ministério Público: serem escolhidos por meio de concurso público e usufruírem de vitaliciedade, de modo que, em tese, teriam maior isenção para apurar tais casos. Há, nesse quesito, uma desconfiança quanto aos governantes eleitos e seus representantes para a celebração dos acordos de leniência, em vista da possível participação de quadros políticos em casos de corrupção, o que poderia ensejar o comprometimento dos negociadores, segundo a visão do Ministério Público.

Essa tese de falta de credibilidade e isenção dos órgãos do Poder Executivo pode ser relativizada quando se constata que boa parte das investigações da Operação Lava Jato foi realizada por órgãos do próprio Poder Executivo, como a CGU, a Polícia Federal e a Receita Federal. Talvez fosse mais adequado supor que o Ministério Público não tivesse uma posição contrária à participação de órgãos do Poder Executivo, mas que gostaria de ter a “palavra final” sobre as ações⁹. Porém, essa parece ser por

⁹ Um exemplo disso parece ter ocorrido no caso de algumas ações de improbidade administrativa propostas pelo Ministério Público no âmbito da Operação Lava Jato em

enquanto uma característica de alguns órgãos do Poder Executivo federal. Como o acordo de leniência pode ser firmado por estados e municípios, não se deve menosprezar que a atuação do Ministério Público possa trazer maior segurança ao processo como um todo. Essa atuação ganhou maior força com a alteração da Lei de Improbidade Administrativa, realizada pela Lei nº 13.964/2019 (BRASIL, 2019b, [2021c]), cujo art. 17, § 1º, passou a prever a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível. Como o Ministério Público é titular da ação de improbidade administrativa, ganhou ainda mais força para atuar nos acordos de leniência.

Destaque-se, por fim, que o Ministério Público demonstra pouca preocupação com o impacto econômico na sociedade. A razão para isso pode estar, em grande parte, no modelo de escolha de seus membros no Brasil, por meio de concurso público, o que os deixa menos suscetíveis às pressões exercidas pela sociedade. O prazo e os elementos de coerção para pagamento também têm aparecido como uma preocupação fraca do Ministério Público, que tem demonstrado preferência por obter elevadas quantias pagas pelas empresas, mesmo que em prazos longos.

6 Interesses do Tribunal de Contas

Embora não previsto como participante no acordo de leniência pela lei, com fulcro em suas competências constitucionais¹⁰, o TCU entendeu que lhe caberia avaliar, sobretudo, os valores ressarcidos. Em virtude de ser essa a participação mais efetiva no período recente, será tomada como *proxy* da ação dos tribunais de contas de maneira geral.

Ao longo do processo, o TCU tem demonstrado elevada preocupação com o ressarcimento integral do dano, ao passo que por razões distintas o

relação à empresa Odebrecht. O MP solicitou que a AGU e a Petrobras ingressassem no polo ativo de tais ações. Quando o MP celebrou acordo de leniência com algumas dessas empresas, pediu a extinção das ações. Contudo, a AGU manifestou-se no sentido de que somente aderiria a essa tese se a União aquiescesse ao mencionado acordo. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região ratificou o entendimento de que é necessária a participação do ente, no caso federal, por meio da AGU e CGU: “Com efeito e, em suma, no âmbito das competências, parecem acertadas e harmônicas as normas integrantes do microsistema de combate à corrupção, uma vez que, na seara administrativa, a empresa dispõe do acordo de leniência (Lei 12.846/2013), enquanto na seara penal o instrumento é o acordo de colaboração (Lei nº 12.850/2013), este alcançando, como visto, a pessoa física. Coerentemente, no primeiro, administrativo, a autoridade competente integra a Administração Pública Direta ou Autárquica, enquanto no segundo, penal, a atribuição é do Ministério Público. No acordo de leniência, embora a lei aponte como legitimada a CGU, faz-se necessária a participação de todos os órgãos envolvidos (Ministério Público, Advocacia Pública, Tribunal de Contas) para que a responsabilização seja única e integral” (BRASIL, 2017b).

¹⁰ Em razão de o art. 71 da CRFB (BRASIL, [2021a]) determinar que todo particular que der causa a algum tipo de prejuízo à Administração pode ter suas contas analisadas pelo TCU, o Tribunal entende que pode rever todos os valores tratados no âmbito de acordos de leniência.

Poder Executivo e o Ministério Público têm sido mais abertos à concessão de descontos em relação aos valores considerados devidos, notadamente por se concentrarem respectivamente no impacto econômico sobre a sociedade e na punição dos responsáveis.

Devido à própria dificuldade e à demora em apurar tais valores, o TCU editou uma norma¹¹ que, com base em lucro médio estimado, prevê valores que deveriam ser ressarcidos. É verdade que tal norma permite a abertura para outros cálculos, mas leva a crer que o Tribunal estaria considerando aquela metodologia, cabendo à pessoa jurídica ou aos demais participantes do acordo de leniência indicar de maneira distinta; e que, caso isso não ocorresse, o Tribunal poderia utilizar seu método por estimativa.

Uma questão que transcende os acordos de leniência e se apresenta como um cânone do Direito Administrativo brasileiro é a da indisponibilidade de negociação de valores devidos ao Poder Público. Faça-se justiça quanto a não ser essa uma questão exclusiva ao TCU, mas a diversos administrativistas, os quais entendem que concessões nesse sentido somente podem ser feitas por lei.

A dificuldade que se impôs no caso dos acordos de leniência trouxe à tona a discussão de dois aspectos. Em primeiro lugar, o Estado brasileiro tem necessidade de aumentar a efetividade dos processos de cobrança de valores. Fortes elementos indicam que os processos de cobrança são extremamente ineficazes, e somente uma pequena parcela apurada efetivamente ingressa nos cofres públicos, tanto em decisões do TCU como nas execuções da dívida ativa de natureza fiscal. Os acordos abriram espaço para tornar esse aspecto mais efetivo. Outro ponto que se destaca é a capacidade de a pessoa jurídica arcar com o ressarcimento como elemento a ser considerado. Experiências anteriores à Lei Anticorrupção de aplicação de sanção de inidoneidade levaram as empresas sancionadas a processos de falência e, conseqüentemente, de inadimplemento de valores devidos. O Ministério Público e a CGU demonstraram uma maior sensibilidade nesse tema em processos de negociação. Ressalte-se que, no âmbito dos acordos de leniência, o TCU tem atuado como revisor, e não como um participante da negociação.

Por fim, destaque-se que o TCU demonstrou pouca preocupação com o prazo e elementos de coerção para o pagamento, o impacto econômico na sociedade e as sanções penais. Na primeira situação, isso provavelmente

¹¹ “9.1.1. o ‘valor mais provável’ do potencial prejuízo causado na Petrobras na redução dos descontos nas licitações, no período de 2002 a 2015, em razão da existência dos cartéis na Diretoria de Abastecimento, é de 17% em relação à estimativa das licitações tomando por base metodologia econométrica e dados de regressão consagrados internacionalmente e fartamente aceito pelas cortes americanas (Harkrider e Rubinfeld – 2005; e Korenblit – 2012) e brasileiras (Supremo Tribunal Federal (STF), RE 68.006-MG)” (BRASIL, 2015c).

decorreria da prática de processos com longa duração no Tribunal; na segunda, das mesmas razões do Ministério Público por não se tratar de um órgão político; e na terceira, essa atuação foge às suas competências.

7 Síntese dos interesses dos envolvidos na negociação dos acordos de leniência

Pode-se criar um quadro-resumo dos interesses envolvidos nos acordos de leniência. Utilizamos aqui uma tipologia de interesse forte e fraco. Quando indicamos que um determinado participante tenha interesse fraco em um aspecto da negociação não queremos indicar que ele não se importe, mas que esse elemento não será preponderante em sua tomada de decisão.

Quadro 3

Participantes dos acordos de leniência e interesse nos elementos da negociação

Interesse nos elementos da negociação	Participante da negociação			
	Empresa	Ente lesado (União, estado, DF e município)	Ministério Público	Tribunal de Contas
(a) valores de pagamento	Forte (-)	Forte	Forte	Muito forte ⁽²⁾
(b) prazo e elementos de coerção para pagamento	Forte (-)	Fraco	Fraco	Fraco
(c) impacto econômico na sociedade	Fraco	Forte	Fraco	Fraco
(d) sanções penais	Fraco (-) ⁽¹⁾	Fraco	Forte	Fraco

Fonte: elaborado pelos autores.

⁽¹⁾ Em mercados mais desenvolvidos, as empresas apressam-se em substituir rapidamente os diretores e funcionários envolvidos em corrupção e, até mesmo, em tomar a iniciativa de denunciá-los, de forma a obter benefícios maiores pelas autoridades regulatórias. No caso da Operação Lava Jato, além de as empresas serem de capital fechado, várias delas eram geridas por famílias. Em tais situações, o interesse da empresa nas questões penais pode ser elevado.

⁽²⁾ Classificamos o interesse do Tribunal de Contas nos valores a serem pagos como muito forte em razão de ele se ter colocado na posição de revisor dos valores negociados pelo ente lesado e pelo Ministério Público, inclusive com possibilidade de imputação de responsabilidade aos demais agentes públicos participantes da negociação.

Obviamente, os interesses da empresa e dos órgãos públicos operam com sinais opostos quanto a valores de pagamento, prazo e elementos de coerção para pagamento e sanções penais. Assim, a empresa terá interesse no menor valor a ser pago; em contrapartida, os órgãos públicos buscarão o maior valor possível. Quanto ao impacto econômico na sociedade, a

empresa não terá tanto foco nesse aspecto, apenas utilizará esse elemento como fator de pressão sobre o ente lesado.

Os interesses evidenciam-se nos acordos celebrados. Como a maioria dos órgãos públicos tem fraco interesse quanto aos prazos e forte quanto aos valores, os acordos firmados acarretaram valores elevados e prazos longos, conforme se verifica no Quadro 4. Resta ainda um elemento de instabilidade quanto aos valores, pois o TCU reserva-se o direito de revê-los, o que acaba por mitigar a estabilidade do negócio jurídico. Em razão disso, classificamos o interesse do TCU como muito forte.

Quadro 4

Acordos de leniência – valores e prazos

Empresa	Valor	Prazo de pagamento
Braskem S/A	R\$ 2.872.038.787,73	6 anos
Technip Brasil e Flexibras	R\$ 819.794.768,79	2 anos
Camargo Corrêa	R\$ 1.396.128.459,76	19 anos
Nova Participações S/A	R\$ 516.301.313,70	27 anos
OAS	R\$ 1.929.257.982,37	28 anos
Odebrecht	R\$ 2.727.239.997,64	22 anos
Andrade Gutierrez	R\$ 1.489.361.135,28	16 anos
Mullenlowe e FCB Brasil	R\$ 50.000.000,00	à vista
UTC Participações S/A	R\$ 574.658.165,21	22 anos

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da CGU (BRASIL, [2021b]).

As consequências econômicas na sociedade e as sanções penais precisariam de estudos (que extrapolam os objetivos deste artigo), embora, quanto às questões penais, haja vários elementos que indicam que os membros do Ministério Público, no âmbito da Operação Lava Jato, somente teriam concordado com os acordos de leniência após terem atingido os objetivos almejados nos processos penais.

8 Possíveis soluções institucionais e jurisprudenciais

A multiplicidade de atores governamentais que podem atuar diante do cometimento de um ato lesivo contribuiu para que o instrumento do acordo de leniência adquirisse elevada complexidade e alto grau de imprevisibilidade. A empresa candidata ao acordo de leniência acaba por ter uma indesejável diversidade de caminhos a adotar, sem aparentemente ter segurança de que solucionará de forma ampla sua responsabilidade para com as diversas instituições do Estado.

Nesse sentido, alguns debates têm indicado a necessidade de se criar um “balcão único” para as empresas interessadas em celebrar um acordo de leniência (MACEDO; SANT’ANA, 2019). A ideia do balcão único materializa o anseio da empresa em ter clareza acerca do procedimento a adotar se decidir colaborar com o Estado, reunindo num único caminho uma forma de resolução de suas possíveis pendências com o Estado em face de todos os órgãos públicos legitimados. A solução de um balcão único pode ser alcançada, basicamente, por meio de três caminhos alternativos: a) alteração legislativa; b) criação de arranjos institucionais previamente definidos; e c) consolidação da jurisprudência sobre o tema.

O primeiro caminho ainda não parece ter encontrado terreno fértil para prosperar. O estabelecimento de uma norma legal para definir que entidade seria a competente para firmar um acordo de leniência abrangente aparenta ser a solução mais sólida e efetiva. No entanto, cada ator envolvido parece desejar maximizar seu poder de atuação, em vez de atuar de forma concertada com os demais numa nova estrutura de governança. Uma solução legislativa poderia ser organizada pelo Poder Executivo, como a Casa Civil ou o Ministério da Justiça, com esteio no diálogo com todos os envolvidos.

Contudo, o processo legislativo ainda não parece ter conseguido atingir um consenso acerca de como editar tal norma. A esse respeito, vale lembrar a malsucedida tentativa aventada pela edição da Medida Provisória nº 703, de 2015 (BRASIL, [2016]). Ainda que o texto merecesse aperfeiçoamento, a proposição previa de forma mais explícita a participação das diversas instituições governamentais, bem como quais seriam os respectivos efeitos específicos gerados conforme o acordo contasse com um maior número de entidades em sua celebração. Mesmo assim, tal Medida Provisória não foi acolhida

pelo Congresso Nacional, tampouco provocou um aprofundamento do debate.

Na ausência de previsão normativa, outro caminho a ser trilhado é o da cooperação institucional direta entre os entes governamentais envolvidos no tema. Uma prévia definição do papel de cada entidade, ainda que constituída pela prática ou baseada em acordos de colaboração, traria maior previsibilidade para o candidato à leniência, além de reduzir o número de conflitos institucionais.

Foi aparentemente dentro desse espírito que, em agosto de 2020, o Ministério da Justiça, a CGU, a AGU e o TCU firmaram o *Acordo de Cooperação Técnica em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei nº 12.846, de 2013* (BRASIL, 2020a). Esse instrumento visou estabelecer um conjunto de princípios aplicáveis à celebração dos acordos de leniência, o reconhecimento das competências de cada instituição e, do ponto de vista mais operacional, as medidas a serem adotadas para assegurar um ambiente de maior cooperação e consequente solidez aos acordos celebrados.

Ocorre que a própria celebração de tal acordo não contou com a participação do MPF. Por meio de manifestação técnica (BRASIL, 2020b), ele entendeu que o acordo não contemplava de forma adequada suas competências constitucionais e não contribuía para o incremento da segurança jurídica no regime legal dos acordos de leniência previstos na Lei nº 12.846/2013. Assim, apesar do louvável esforço para estabelecer uma harmonização institucional, o acordo falhou no seu nascedouro ao não incluir o MPF. Ademais, passado já certo tempo desde sua celebração, não há notícias de que o acordo tenha trazido uma melhor articulação institucional, ao menos entre seus signatários.

Por fim, um caminho igualmente possível para trazer maior previsibilidade na celebração

de acordos de leniência é o da consolidação jurisprudencial. Apesar de mais lento e incremental, a partir do ajuizamento de ações específicas pode-se ter a construção de um entendimento do Poder Judiciário acerca dos efeitos gerados por cada acordo de leniência. Normalmente, esse caminho partirá de casos concretos nos quais alguma pessoa jurídica que, tendo celebrado um acordo com algum ente estatal, se vê prejudicada pela ação de alguma outra instituição que não tomou parte do acordo.

Sobre essa possibilidade, uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) limitou a capacidade do TCU em sancionar pessoas jurídicas que tenham celebrado acordos de leniência com a CGU e o MPF. No voto conjunto nos Mandados de Segurança nºs 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526 (BRASIL, 2020c), o ministro Gilmar Mendes discorreu de forma detalhada acerca da complexidade do tema dos acordos de leniência num cenário de órgãos governamentais com diversidade de competências.

Em síntese, aqueles mandados de segurança foram impetrados por empresas que celebraram acordos de leniência com alguma instituição estatal – a AGU, a CGU, o MPF ou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Em alguns casos específicos, empresas celebraram acordos de forma conjunta com a AGU e CGU e, em outras situações, com o MPF e o Cade. Entretanto, dentre as impetrantes, apenas a Andrade Gutierrez conseguiu assumir compromisso perante esses quatro órgãos. Apesar de terem celebrado acordos de leniência, as pessoas jurídicas foram sancionadas ou ameaçadas de serem sancionadas pelo TCU pelos mesmos fatos objeto dos acordos. Por isso, as empresas demandaram por segurança para afastar a possibilidade de sofrerem sanção do TCU. O STF acolheu o argumento de que a possibilidade de o TCU sancionar empresas que lograram celebrar acordo de leniência com outras autoridades acabaria por fragilizar o instrumento legal, tornando ineficiente a ação estatal. Deste modo se posicionou o ministro relator:

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

Apesar de importante avanço a conferir maior previsibilidade aos efeitos dos acordos de leniência, por falta de provocação o STF não se manifestou

quanto à possibilidade de acordos celebrados pelo MPF poderem, por exemplo, afastar a competência específica da Administração Pública de impor as sanções administrativas previstas pela Lei nº 12.846/2013. Acerca do tema, em sede de aditamento ao seu voto, o ministro relator limitou-se a destacar que, dada a ausência de norma específica, os acordos celebrados pelo MPF “[têm] gerado notáveis focos de insegurança jurídica” (BRASIL, [2021?], p. 13). Com fundamento nessa conclusão, o ministro relator assevera que tal situação deveria “nortear eventual atuação futura do legislador quanto o próprio controle realizado pelo Poder Judiciário na apreciação da validade desses acordos” (BRASIL, [2021?], p. 13).

9 Conclusão

A empresa que cometeu um ato lesivo contra a Administração Pública assinará um acordo de leniência anticorrupção se os benefícios dele resultantes forem maiores que seu custo, o que envolve basicamente o valor que ela terá que pagar, os prazos e condições desse pagamento e os efeitos das sanções penais.

Mudanças ocorridas nos últimos anos no Brasil aumentaram o custo de cumprimento das sanções, o que favorece a celebração de acordos, pois a alternativa torna-se mais onerosa para as empresas. Todavia, sobretudo quanto à distribuição de competências entre os agentes públicos, os arranjos institucionais estabelecidos criaram um mecanismo de incentivos que gera instabilidade em relação aos acordos de leniência anticorrupção.

Os interesses dos órgãos públicos envolvidos na celebração dos acordos de leniência são distintos, dependendo de cada participante. O Ministério Público busca maximizar as condenações penais e os valores pagos pelas empresas, embora possa abrir mão de parte desses valores

para obter provas mais robustas na persecução penal. O ente lesado (União, estado, município, Distrito Federal ou suas entidades) busca minimizar os impactos na atividade econômica e maximizar o ressarcimento, embora também aceite conceder descontos neste último, a fim de garantir seu efetivo ingresso e reduzir os efeitos econômicos. O Tribunal de Contas busca maximizar o ressarcimento, tendo menor disponibilidade para admitir descontos sobre esse ponto, tanto por suas competências institucionais como pela interpretação literal da Lei Anticorrupção.

Essas decisões são tomadas em instâncias distintas: penal e cível, no caso do Ministério Público, e administrativa, no caso do ente lesado e do Tribunal de Contas. Assim, mesmo com a inafastabilidade da decisão judicial, esta não pode substituir a decisão administrativa. Não se trata de um processo integralmente judicial, em que o juiz decide com base nas alegações de acusação e defesa. O Judiciário somente pode agir em relação a um ato administrativo se houver algum tipo de violação à lei ou princípio. Além disso, no caso dos acordos de leniência, apesar da instância administrativa não poder rever uma decisão judicial, na prática, pode torná-la totalmente ineficaz. Seria o caso de uma empresa que tivesse firmado acordo de leniência com o Ministério Público ser decretada inidônea pela Administração ou pelo Tribunal de Contas, por exemplo.

Como se trata de um processo negocial, em que as competências envolvendo os três participantes do setor público (Ministério Público, ente lesado e Tribunal de Contas) não estão bem definidas, cria-se uma incerteza no processo, havendo a oportunidade de que cada um desses partícipes invalide a negociação travada pelo outro, ao aplicar sanção no âmbito de sua competência. Essa possibilidade é um elemento que implica extrema instabilidade. Embora a participação desses três atores pudesse assegurar maior credibilidade ao processo, principalmente em

virtude da atuação fiscalizatória do Ministério Público e do Tribunal de Contas, a falta da delimitação do papel de cada um acaba por obstar um resultado mais efetivo e célere quanto à celebração de acordos de leniência. Nesse caso, mais é menos.

Sobre os autores

Marcelo Dias Varella é doutor em Direito pela Universidade de Paris 1 (Panthéon Sorbonne), Paris, França; especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia; professor da graduação e do programa de pós-graduação (mestrado e doutorado) do UniCEUB, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: marcelodvarella@gmail.com

Carlos Higinio Ribeiro de Alencar é mestre em Direito pelo Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil; doutorando em Direito no UniCEUB, Brasília, DF, Brasil, e na Universidade de Paris 1 (Panthéon Sorbonne), Paris, França; auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: carlos.higinio.alencar@gmail.com

Marcelo Pontes Vianna é mestre em Direito pela Universidade de Notre Dame, Notre Dame, Indiana, EUA; auditor federal da Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: marcelopv@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

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

(APA)

Varella, M. D., Alencar, C. H. R. de, & Vianna, M. P. (2022). Quando mais é menos: arranjos institucionais e acordos de leniência anticorrupção no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 59(233), 35-59. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p35

Referências

ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 75-98, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24041>. Acesso em: 2 dez. 2021.

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

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Tribunal de Contas da União. *Acordo de Cooperação Técnica [...] em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei nº 12.846, de 2013*. Brasília, DF: República Federativa do Brasil, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/cgu-agu-e-pf-definem-procedimentos-para-troca-de-informacoes-sobre-acordos-de-leniencia-e-delacoes-premiadas/act.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

_____. Controladoria-Geral da União. [Página inicial]. [Brasília, DF]: CGU, [2021b]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>. Acesso em: 13 dez. 2021.

_____. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. *Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 13 dez. 2021.

_____. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. *Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013*. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. *Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015*. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. [Vigência encerrada]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm. Acesso em: 13 dez. 2021.

_____. Ministério Público Federal. *Acordo de leniência*. I – Base jurídica. II – Interesse público. III – Partes do acordo de leniência. IV – Poder de controle para cumprimento do acordo. V – Objeto do acordo de leniência. VI – Outros fatos revelados pelo acordo. VII – Fatos revelados não-conexos às Operações Greenfield, Sépsis, Cui Bono e Carne Fraca. VIII – Hipótese de negativa de adesão por outros membros ministeriais [...]. Brasília, DF: MPF, 2017a. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/acordo_leniencia_jf_final.pdf. Acesso em: 13 dez. 2021.

_____. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada. *Nota Técnica nº 2/2020 – 5ª CCR*. Nota Técnica da Egrégia 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF), através de sua Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada (CPAALCP), sobre o Acordo de Cooperação Técnica assinado pela Advocacia-Geral da União (AGU) [...]. [Brasília, DF]: MPF, 2020b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NotaTecnicaAcordodeCooperacaoFinal.pdf/view>. Acesso em: 10 dez. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança 35.435/DF*. Aditamento ao voto. Manifestação conjunta nos MS 35.435, MS 36.173, MS 36.496 e MS 36.526. Impetrante: A. G. E. S. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Gilmar Mendes, [2021?]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tcu-nao-declarar-inidoneidade-empresa.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança 36.496/DF*. Voto-conjunto MS 35.435, MS 36.173, MS 36.496 e MS 36.526. Relator: Min. Gilmar Mendes, 26 de maio de 2020c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756394245>. Acesso em: 13 dez. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 3.089/2015*. Estudo econométrico sobre o valor estimado do dano causado ao erário por conta de atuação de cartel em licitações. Encaminhamento do trabalho a diversos órgãos de controle. Juntada de cópia da presente deliberação aos processos em tramitação neste Tribunal que tratam da matéria. Interessado: identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992). Entidade: identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992). Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (SeinfraPetróleo). Relator: Min. Benjamin Zymler, 2 de dezembro de 2015c. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A3089%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINTEIRO%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 9 dez. 2021.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR*. Direito administrativo. Agravo de instrumento. Ação de improbidade administrativa. Lei de Improbidade Administrativa. Lei Anticorrupção. Microsistema. Acordo de leniência. Vício de competência. Indisponibilidade de bens. Determinada [...]. Agravante: União – Advocacia-Geral da União. Agravados: Agenor Franklin Magalhaes Medeiros e outros. Relatora: Des. Federal Vânia Hack de Almeida, 22 de agosto de 2017b. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/824331946/agravo-de-instrumento-ag-50239726620174040000-5023972-6620174040000/inteiro-teor-824331996>. Acesso em: 13 dez. 2021.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Guia: Programa de Leniência Antitruste do Cade*. Brasília, DF: Cade, [2017]. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/2020-06-02-guia-do-programa-de-leniencia-do-cade.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

KOEHLER, Mike. The story of the Foreign Corrupt Practices Act. *Ohio State Law Journal*, [s. l.], v. 73, n. 5, p. 929-1.013, 2012. Disponível em: <https://kb.osu.edu/handle/1811/71554>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MACEDO, Alexandre Cordeiro; SANT'ANA, Raquel Mazzuco. Balcão único para negociação de acordos de leniência no Brasil. *SSRN*, [s. l.], p. 1-36, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3424277. Acesso em: 10 dez. 2021.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452002000200006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/XtH5MwKHLqL5xyN7dwd6zC/?lang=pt>. Acesso em: 7 dez. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Resolving foreign bribery cases with non-trial resolutions: settlements and non-trial agreements by parties to the Anti-Bribery Convention*. [S. l.]: OECD, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/anti-bribery/>

oecd.org/corruption/resolving-foreign-bribery-cases-with-non-trial-resolutions.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

QUINTÃO, Cynthia Magalhães Pinto Godoi; CARNEIRO, Ricardo. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 473-491, mar./abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612127943>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/46662>. Acesso em: 7 dez. 2021.

ROBBINS, Lionel. *An essay on the nature and significance of economic science*. London: Macmillan & Co., Limited, 1932. Disponível em: www.mises.org/books/robbinsessay2.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

SILVA, Vitor Levi Barboza. *Tomada de contas especial: a inefetividade do Tribunal de Contas da União na recuperação dos danos ao Erário Federal*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, DF, 2018.