

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**ANA PAULA SOUZA COUTINHO**

**A COOPERAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL EM ACORDOS DE  
LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO: uma análise dos desafios e oportunidades no  
combate à corrupção**

São Paulo

2023

**ANA PAULA SOUZA COUTINHO**

**A COOPERAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL EM ACORDOS DE  
LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO: uma análise dos desafios e oportunidades no  
combate à corrupção**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à banca examinadora da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Silvio Luis Ferreira da Rocha.

São Paulo

2023

Banca Examinadora

---

---

---

---

---

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, dedico este trabalho à minha família, que percorreu esta caminhada ao meu lado e por todo o apoio, amor e incentivo. Especialmente, gostaria de agradecer aos meus pais, Andrea e Carlos, que sempre estiveram ao meu lado.

Ao meu falecido avô, Walter, por todo o amor, carinho e incentivo em todos os nossos momentos juntos.

À minha avó, Ivete, por todo o apoio e por sempre acreditar em mim.

Agradeço aos meus colegas da graduação, especialmente Mariana Bonucelli, Letícia Facco e Giovanna Isabele, que estiveram presentes em todos os momentos da minha graduação, por toda a parceria, companheirismo e dedicação. O apoio de vocês foi essencial para chegar até aqui.

*A corrupção dos governantes quase sempre começa com a corrupção dos seus princípios. (Montesquieu)*

## RESUMO

COUTINHO, Ana Paula Souza. **A COOPERAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL EM ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO: uma análise dos desafios e oportunidades no combate à corrupção.**

O presente artigo busca analisar, em um primeiro momento, os conceitos da corrupção, as suas causas e as suas consequências para a sociedade e para as instituições democráticas. Para isso, serão trazidos diversos conceitos doutrinários que buscarão definir o conceito e as causas desse fenômeno. O aspecto internacional da corrupção também será analisado, bem como as suas características e impactos. No segundo capítulo, serão abordados tratados internacionais que possuem o objetivo de combater a corrupção e que serviram de inspiração para a edição da Lei 12.846/2013 no Brasil (Lei Anticorrupção). No âmbito internacional, as legislações americanas e inglesa de combate de combate à corrupção também serão analisadas, haja vista que trouxeram regulações e sanções rigorosas para aqueles envolvidos em atos de corrupção. No terceiro capítulo, a Lei Anticorrupção será abordada e na sequência, os acordos de leniência, que receberão especial destaque. Neste ponto, será realizada uma análise do histórico dos acordos de leniência antitruste celebrados pelo CADE até os surgimentos dos acordos de leniência anticorrupção. Depois de abordados o conceito, histórico e características dos acordos de leniência anticorrupção, serão estudados exemplos de acordos de leniência bem-sucedidos, a fim de destacar a importância desses acordos para a recuperação de valores advindos da corrupção, bem como para aumentar a capacidade persecutória do Estado. No quarto capítulo, será realizado um estudo sobre a forma de celebração de acordos de leniência, com ênfase na cooperação entre diversos órgãos legitimados para a sua celebração a fim de se alcançar segurança jurídica e efetividade no processo. Por fim, serão trazidos outros acordos utilizados no exterior que se mostraram ferramentas efetivas para o combate à corrupção, além do acordo de leniência.

**Palavras-chave:** acordo de leniência; corrupção; cooperação internacional; multiplicidade de órgãos; Lei nº 12.846/2013.

## **ABSTRACT**

COUTINHO, Ana Paula Souza. **NATIONAL AND INTERNATIONAL COOPERATION IN ANTI-CORRUPTION LENIENCY AGREEMENTS: an analysis of the challenges and opportunities in combating transnational corruption.**

The present article seeks to analyze, in a first moment, the concepts of corruption, its causes and its consequences for society and democratic institutions. To this end, several doctrinal concepts will be presented that seek to define the concept and causes of this phenomenon. The international aspect of corruption will also be analyzed, as well as its characteristics and impacts. In the second chapter, international treaties will be addressed that have the purpose of combating corruption and that served as inspiration for the enacting of Law 12.846/2013 in Brazil (Anti-Corruption Law). At the international level, American and English anti-corruption legislation will also be analyzed, given that they have brought strict regulations and sanctions for those involved in acts of corruption. In the third chapter, the Anticorruption Law will be addressed, followed by leniency agreements, which will receive special emphasis. At this point, an analysis of the history of antitrust leniency agreements entered by CADE will be performed until the creation of anticorruption leniency agreements. After the concept, history and characteristics of anti-corruption leniency agreements are discussed, examples of successful leniency agreements will be studied, to highlight the importance of these agreements for the recovery of amounts arising from corruption, as well as to increase the State's capacity of prosecution. In the fourth chapter, a study will be conducted on how to enter into leniency agreements, with emphasis on the cooperation between the various bodies legitimized to enter into them in order to achieve legal security and effectiveness in the process. Finally, other agreements used abroad, in addition to the leniency agreement, have proven to be effective tools in combating corruption.

**Keywords:** leniency agreement; corruption; international cooperation; multiplicity of agencies; Law No. 12,846/2013.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGU	Advocacia-Geral da União
BACEN	Banco Central do Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DOJ	<i>Department of Justice</i>
DPA	<i>Deferred Prosecution Agreement</i>
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
MJSP	Ministério de Justiça e Segurança Pública
NPA	<i>Non Prosecution Agreement</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
PAR	Processo Administrativo de Responsabilização
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UKBA	<i>U.K Bribery Act</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE A CORRUPÇÃO</b> .....	11
1.1. Corrupção: conceito, causas e efeitos.....	11
1.2. Suborno transnacional: conceito, características e impactos.....	14
<b>2. CONVENÇÕES INTERNACIONAIS PARA COMBATE À CORRUPÇÃO</b> .....	18
2.1. Principais legislações internacionais: FCPA e UKBA.....	20
<b>3. A LEI ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL: Lei nº 12.846/2013</b> .....	22
<b>4. ACORDOS DE LENIÊNCIA</b> .....	26
4.1. Histórico dos acordos de leniência na legislação brasileira: a experiência do direito concorrencial.....	27
4.2. Conceito e fundamentos dos acordos de leniência anticorrupção.....	29
4.3. Exemplos de acordos de leniência bem-sucedidos.....	33
4.3.1. O caso da Odebrecht.....	33
4.3.2. O caso da JBS.....	34
<b>5. FORMAS DE CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO</b> .....	36
5.1. O Acordo de Cooperação Técnica (“ACT”).....	38
5.2. Principais disposições do acordo (“ACT”).....	40
5.3. Não aderência do MPF.....	43
<b>6. OUTROS MEIOS DE RESOLUÇÃO DE CRIMES CORPORATIVOS</b> .....	44
6.1. Estados Unidos: os institutos do DPA e NPA.....	44
6.2. O <i>Plea Bargain</i> .....	46
<b>CONCLUSÃO</b> .....	48
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	49

## INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por objetivo estudar o acordo de leniência anticorrupção, introduzido no ordenamento pela Lei 12.846/2013. Para isso, será abordado, em um primeiro momento, os conceitos e as causas da corrupção. A corrupção é um fenômeno enraizado na cultura do Brasil e afeta as instituições democráticas e o pleno funcionamento da Justiça. Assim, faz-se fundamental estudar esse fenômeno para compreender o objetivo dos chamados acordos de leniência anticorrupção, objeto do presente trabalho.

Em um segundo momento, será analisada a Lei Anticorrupção. A sua origem decorre do compromisso internacional de combate à corrupção assumido pelo país. Nesse contexto, o Brasil celebrou tratados internacionais de especial relevância, como a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção e a Convenção Interamericana contra a corrupção, entre outras, que embasaram o surgimento da lei, que penaliza, nos âmbitos civil e administrativo, pessoas jurídicas que pratiquem atos corruptos em detrimento da Administração Pública nacional ou estrangeira.

Subsequentemente, deverá ser realizada uma análise dos acordos de leniência, por meio do qual as empresas podem ter sanções atenuadas ou isentas, desde que colaborem com as investigações, com o processo administrativo e que cumpram requisitos mínimos, que serão abordados no decorrer do trabalho. O acordo de leniência pode ser considerado uma técnica de investigação, que procura combater condutas corruptas e anticoncorrenciais do mercado. É, assim, um instrumento de promoção da justiça consensual.

A forma de realização desses acordos também será estudada ao longo do trabalho, para evidenciar a importância de cooperação entre órgãos de controle brasileiros a fim de se alcançar maior efetividade e segurança jurídica para o acordo, criando, assim, incentivos para que as empresas tragam ao conhecimento das autoridades atos de corrupção praticados para permitir o início ou expansão da investigação estatal. Também se examinará a importância da cooperação internacional no combate à corrupção transnacional, de forma a destacar a relevância da cooperação internacional como uma abordagem essencial para o enfrentamento desse problema.

## 1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE A CORRUPÇÃO

### 1.1. Corrupção: conceito, causas e efeitos

A corrupção é um fenômeno social que afeta de forma negativa os sistemas políticos, econômicos e sociais em todo o mundo. A origem etimológica é do latim *corrumpere*, que significa decomposição, deterioração, corromper. Sêneca, há muitos séculos, dizia que a corrupção é vício dos homens, não dos tempos (PÉREZ, 2014, p. 35)<sup>1</sup>.

A corrupção representa uma ameaça ao desenvolvimento sustentável, à igualdade social e à confiança nas instituições democráticas, além de reduzir a eficiência dos serviços públicos, distorcer a aplicação de recursos e desencorajar o investimento estrangeiro. A corrupção também prejudica a concorrência justa, abala a governança e compromete a confiança da população nas instituições governamentais. Jesús González Pérez<sup>2</sup> define a corrupção como sendo:

A utilização de prerrogativas funcionais para o atendimento de interesses particulares, qualquer que seja a forma por meio da qual se manifeste, seja em benefício próprio ou de terceiro, seja por motivos de amizade, dinheiro ou benefícios de outras naturezas.

Tal conceito refere-se à corrupção pública, pois pressupõe a participação de um agente público, que utiliza de suas prerrogativas funcionais para obter vantagens ilícitas. Por outro lado, Augusto Durán Martínez define a corrupção de maneira mais ampla, pois entende que a corrupção pode ocorrer tanto na esfera pública quanto na privada, senão vejamos: “utilização de determinada posição para obter, para si ou para terceiro, um benefício indevido, qualquer que seja a sua natureza”<sup>3</sup>.

Assim, para que seja possível compreender o surgimento, causas e consequências da corrupção e entender como ela persiste no centro de diversas sociedades com o passar do tempo (e talvez até séculos), é fundamental que ela seja

---

<sup>1</sup> *Pero, no nos engañemos, la corrupción no es un fenómeno de hoy. SÉNECA escribió hace muchos siglos que la corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos.*

<sup>2</sup> PÉREZ, Jesús González. **La ética en la administración pública**. Segunda edición. Madrid, Cuadernos Civitas, 2000. Disponível em: <[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-M-1996-1001170015](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-1996-1001170015)>. Acesso em: 21 de maio de 2023.

<sup>3</sup> MARTÍNEZ, Augusto Durán. **Derechos humanos y corrupción administrativa**. In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional, p. 43, Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/589/25>. Acesso em: 21 de maio de 2023.

analisada sob uma perspectiva social e política, e não apenas associá-la como uma prática atrelada somente a aspectos econômicos.

No que tange ao aspecto social da corrupção, existem particularidades que podem tanto estimular quanto desestimular a corrupção. Na visão de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>4</sup> sempre existiu, no mundo contemporâneo, a ideia de que seria lícito procurar e obter vantagens para si, independente dos meios utilizados para que isso ocorra. Tal concepção deriva da teoria do “individualismo utilitarista”.

O referido autor também salienta a existência de uma “visão vulgar do materialismo”. Essa visão seria adotada por indivíduos que possuem interesses puramente materiais e fazem o que for necessário para alcançar esses interesses. Manoel Gonçalves também menciona o efeito “maria-vai-com-as-outras”, termo elaborado por David Riesman (que o denominou como *other-directed persons*), segundo o qual as “atitudes dos indivíduos das sociedades de massas são orientadas de acordo com as atitudes de seus colegas”<sup>5</sup>.

David Riesman, em sua teoria<sup>6</sup>, assevera que, em geral, os seres-humanos podem ser agrupados em três tipos majoritários de caráter social, cada sociedade ou cultura manifestando, predominantemente, um ou outro tipo, de acordo com a fase particular de crescimento da população. Os tipos são: *tradition-directed people*, no qual as pessoas são orientadas da maneira tradicional de seus antepassados; as *inner-directed people* direcionam-se para os seus próprios valores e padrões como orientação de seu comportamento; enquanto as *other-directed persons* dependem das pessoas ao redor para dar-lhes a direção de suas ações.

George Sarmiento<sup>7</sup>, no mesmo contexto, explica que:

Em importante estudo sociológico, EVARISTO DE MORAES FILHO demonstra que ela (a corrupção) é um subproduto da sociedade de consumo em que o acúmulo de riquezas é o principal símbolo de poder e sucesso. Em sua opinião, **“o consumismo e a ostentação como sinais de elevado status e o enriquecimento rápido como símbolo de sucesso**; a indiferença pelos métodos de se alcançar fortuna; a permissividade em relação aos lucros descabidos e o incentivo à especulação financeira; o desmerecimento do trabalho, aviltado pelos baixos salários; e a afrontosa impunidade dos

<sup>4</sup> FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **A corrupção como fenômeno social e político**. In: Revista de Direito Administrativo. Ed. 185, p. 1-18, Rio de Janeiro, 1991. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44482>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

<sup>5</sup> RIESMAN, David. **La foule solitaire**. Paris, Arthaud, 1964 apud FILHO, 1991, p. 7. Tradução livre.

<sup>6</sup> KASSARJIAN, Waltraud Marggraff. **A Study of Riesman's Theory of Social Character**. In: American Sociological Association. Vol. 25, Nº 3 (Sep., 1962), p. 213-230. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2786125>>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

<sup>7</sup> SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre, 2002, p. 37.

colarinhos brancos – tudo isto contribuiu para a venalidade no serviço público, em todos os graus de hierarquia, notadamente nos setores ligados à aquisição de bens, à contratação de serviços e ao controle da fiscalização geral". (grifos meus)

No entanto, a partir de um viés político, entende-se que a corrupção está ligada às atividades de gestão política dos países e afeta os valores de regimes essencialmente democráticos. Nesse sentido, a corrupção passa a ser facilmente identificada de acordo com a sua ilegitimidade diante dos valores e normas expressas em prol do interesse público<sup>8</sup>.

A corrupção ocorre mais frequentemente no setor público, muito embora possa ocorrer no setor privado, e está atrelada a atos ilícitos praticados por agentes políticos que agem motivados por interesses individuais em detrimento do interesse público, o que prejudica o desenvolvimento sustentável da sociedade. Não é em vão que a corrupção é considerada, no âmbito internacional, como uma “ameaça à democracia, aos princípios da boa administração, à justiça social e ao desenvolvimento econômico”<sup>9</sup>.

Em relação às causas da corrupção, Toke Aidt, ao analisar referências doutrinárias sobre economia e corrupção, elencou três condições necessárias que culminam para a persistência de ato de corrupção no setor público: (i) poder discricionário; (ii) rendas econômicas e (iii) instituições fracas<sup>10</sup>.

No mais, segundo Marcos Otávio Bezerra<sup>11</sup>, o fenômeno da corrupção possui uma dimensão legal, histórica e cultural que não pode ser negligenciada quando se pretende estudá-la. Nesse sentido, as causas da corrupção são contextuais e enraizadas nas tradições burocráticas, na história social e no desenvolvimento político do país.

Nesse mesmo contexto, é interessante destacar que as causas da corrupção também podem surgir com base no nível de desenvolvimento de cada país, especialmente no âmbito daqueles considerados mais subdesenvolvidos, como o

---

<sup>8</sup> AVRITZER, Leonardo, FILGUEIRAS Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Textos para discussão Cepal-Ipea. Brasília, 2011, p. 13. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28145>>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

<sup>9</sup> CONSELHO DA EUROPA, **Convenção Penal sobre a Corrupção**. Estrasburgo, 1999.

<sup>10</sup> AIDT, Toke S. **The causes of corruption**. CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparison 9 (2), p. 15-19, 2011. Tradução livre. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/167032/1/ifo-dice-reportv09-y2011-i2-p15-19.pdf>>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

<sup>11</sup> BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: um estudo sobre o poder público e as relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995. p. 12.

Brasil. Em consequência disso, os países subdesenvolvidos são constantemente ranqueados de forma negativa no chamado Índice de Percepção da Corrupção (“IPC”), publicado anualmente pela Transparência Internacional<sup>12</sup>.

No ano de 2022, o Brasil foi ranqueado na 94ª posição<sup>13</sup>, entre 180 países avaliados, obtendo somente 38 pontos (sendo 0 equivalente a “altamente corrupto” e 100 equivalente a “muito íntegro”). À título de comparação, o Brasil ficou empatado com a Argentina, Etiópia, Marrocos e Tanzânia.

Nos últimos dez anos, os resultados do IPC demonstram que o Brasil vem perdendo a sua capacidade de combater a corrupção de forma efetiva, haja vista que de 2012 a 2022, o país caiu 25 posições no ranking e perdeu 5 pontos, indo de 69ª a 94ª posição. A pontuação alcançada também fica abaixo da média dos países integrantes do BRICS (e.g., Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que é de 39 pontos, e da média regional para a América Latina (43 pontos). Já a média dos países integrantes do G20 e da OCDE é de 53 pontos<sup>14</sup>, o que demonstra a tamanha disparidade entre o Brasil e países mais desenvolvidos economicamente, no que se refere ao efetivo combate à corrupção.

Além disso, não apenas as causas da corrupção devem ser destacadas, mas também os efeitos da corrupção, dentre os quais estão: a perda da legitimidade do Estado, dificuldades no desenvolvimento econômico, empobrecimento do país e a inviabilização do adequado exercício da função estatal, sobretudo no que tange à prestação de serviços públicos<sup>15</sup>.

Em última análise, os fatores acima elencados estão relacionados, direta ou indiretamente, aos aspectos sociais e políticos da corrupção que permitem que ela seja praticada, e tolerada, até hoje, seja no setor privado, seja no setor público.

## 1.2. Suborno transnacional: conceito, características e impactos

---

<sup>12</sup> A Transparência Internacional (ou *Transparency International*, em inglês) é uma organização sem fins lucrativos sediada em Berlim, na Alemanha, que atua no combate à corrupção em nível global.

<sup>13</sup> INTERNATIONAL, Transparency. **Corruption Perceptions Index**. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/bra>>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

<sup>14</sup> Brasil continua com resultado ruim no principal índice de corrupção do mundo. Disponível em: <<https://www.ibraop.org.br/blog/2023/02/01/brasil-continua-com-resultado-ruim-no-principal-indice-de-corrupcao-do-mundo/>>. Acesso em: 8 de junho de 2023.

<sup>15</sup> BUONAMICI, Sérgio Claro. REMÉDIO, José Antônio. **Corrupção Administrativa: Histórico, efeitos danosos e combate por meio de instrumentos de tutela coletiva**. In: Revista Paradigma, A. XXII, Vol. 26, N° 1, São Paulo, 2017, p. 147-165. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/854>. Acesso em: 25 de maio de 2023.

No contexto internacional, a corrupção assume uma dimensão ainda mais complexa, haja vista que muitos atos corruptos envolvem transações entre diferentes países e violam leis em múltiplas jurisdições. Em razão disso, a cooperação internacional tem se mostrado fundamental para combater de maneira efetiva a corrupção transnacional, vez que nenhum país é capaz de enfrentar esse problema isoladamente, havendo a necessidade de existir uma cooperação internacional robusta.

Diante da natureza transnacional da corrupção, é fundamental adotar uma abordagem global e coordenada para combater efetivamente esse problema, de forma que a cooperação entre governos, organizações internacionais e setor privado é essencial para que exista o compartilhamento de informações, o fortalecimento das investigações e a aplicação de medidas punitivas contra atos corruptos.

A corrupção transnacional, ou suborno internacional, envolve diversos países e atores. Esse tipo de corrupção deteriora o desenvolvimento das nações e as relações entre elas e ocorre quando empresas, governos ou indivíduos praticam atos corruptos, como subornos, tráfico de influência ou lavagem de dinheiro, para obter vantagens ilícitas em transações comerciais internacionais.

No tocante ao suborno transnacional, a Convenção Interamericana contra a Corrupção<sup>16</sup> dispõe especificamente, em seu art. 8º, que:

Cada Estado Parte proibirá e punirá o oferecimento ou outorga, por parte de seus cidadãos, pessoas que tenham residência habitual em seu território e empresas domiciliadas no mesmo, a um funcionário público de outro Estado, direta ou indiretamente, de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros benefícios, como dádivas, favores, promessas ou vantagens em troca da realização ou omissão, por esse funcionário, de qualquer ato no exercício de suas funções públicas relacionado com uma transação de natureza econômica ou comercial” (CONVENÇÃO..., 2007, p. 25).

Uma característica fundamental da corrupção transnacional é a presença de conexões internacionais, seja por meio de empresas multinacionais que operam em vários países, por intermédio de agentes públicos que possuem autoridade em jurisdições diferentes ou através de redes de corrupção que se estendem para além de um único país ou nação. Essas conexões tornam os atos de corrupção mais complexos e difíceis de serem investigados e punidos.

---

<sup>16</sup> CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO. Brasília, CGU, 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea>>. Acesso em: 10 de junho de 2023.

Nesse contexto, é importante evidenciar explicação realizada por Carvalho e Silveira<sup>17</sup>, nos seguintes termos:

Em realidade, as atividades econômicas de impacto transnacional aumentaram de maneira significativa e trouxeram novos desafios para o Direito da Concorrência. **A cooperação internacional se torna, neste contexto, um instrumento importante para enfrentar este novo cenário para a implementação de uma política consistente de defesa da concorrência.** Isto porque, enquanto as relações econômicas se internacionalizam cada vez mais, as normas de proteção da concorrência permanecem nos níveis nacionais ou regionais. (grifos meus)

Com razão, a corrupção nas transações comerciais internacionais encontra na transnacionalidade um terreno propício para a sua prática, de forma que cabe aos órgãos de defesa da concorrência, e as chamadas *law enforcement agencies*<sup>18</sup>, a instauração de paridade de armas. Havendo tal paridade de esforços, será possível encontrar, na transposição de fronteiras, as mesmas oportunidades que são identificadas pelos agentes que praticam atos de corrupção, em detrimento do desenvolvimento de um mercado internacional competitivo<sup>19</sup>.

A cooperação internacional no combate à corrupção é facilitada por meio de tratados internacionais, acordos bilaterais e mecanismos de cooperação estabelecidos por organizações regionais e internacionais. A cooperação também pode ocorrer, por exemplo, por meio de assistência jurídica mútua, a extradição de suspeitos, a cooperação em investigações e processos penais, e a promoção da integridade e da transparência nas transações internacionais.

No que se refere ao aspecto da cooperação para o combate à corrupção, Aluísio de Souza Martins<sup>20</sup> explica:

À intensificação das relações internacionais entre os estados nacionais e as instituições econômicas e financeiras, tem-se proliferada a corrupção em escala mundial. Como se trata de questão que extrapola as fronteiras nacionais, não pode ser enfrentada isoladamente, motivo pelo qual os

---

<sup>17</sup> CARVALHO, Vinícius Marques de; SILVEIRA, Paulo Burnier da. **A Cooperação Internacional na Defesa da Concorrência.** Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 10, n. 1, 2013. p. 98.

<sup>18</sup> Organismos de investigação e aplicação da lei.

<sup>19</sup> GODINHO, Thiago José Zanini. **Contribuições do Direito Internacional no Combate a Corrupção.** Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 58, jan./jun. 2011, p. 356.

<sup>20</sup> MARTINS, Aluisio de Souza. O COMBATE À CORRUPÇÃO COMO DESAFIO TRANSNACIONAL. Revista FAETE. Disponível em: <[http://www.faete.edu.br/revista/OCOMBATEaCORRUPO\\_COMO\\_DESAFIO\\_TRANSNACIONAL.pdf](http://www.faete.edu.br/revista/OCOMBATEaCORRUPO_COMO_DESAFIO_TRANSNACIONAL.pdf)> Acesso em: 07 de junho de 2023.

estados soberanos, através dos principais organismos internacionais celebraram convenções internacionais para combater a corrupção.

No entanto, existem desafios significativos, como diferenças jurídicas e culturais, questões de soberania nacional e falta de recursos adequados que viabilizem a cooperação internacional efetiva. Superar esses desafios requer um compromisso contínuo e aprimoramentos constantes nos mecanismos de cooperação internacional.

É importante destacar que o aspecto da transnacionalidade do fenômeno da corrupção impõe a mobilização dos Estados no sentido de procurarem instrumentos e ferramentas de atuação conjunta e integrada. Nesse contexto, a cooperação entre os *law enforcement authorities* poderá tornar o combate a esse tipo de corrupção mais eficiente e célere, potencializando a eficácia da aplicação da lei.

Considerando, ainda, que diversos casos de corrupção transnacionais podem escapar da repressão estatal ante a falta de cooperação entre os países afetados e suas agências competentes<sup>21</sup>, somente a ferramenta de cooperação internacional possui a capacidade de enfrentar esse desafio, proporcionando o intercâmbio de informações, técnicas investigativas, experiências, métodos de controle e de repressão, programas de treinamento, entre outros, entre organizações internacionais, setor privado e governos, a fim de proporcionar um desenvolvimento de práticas, procedimentos e criar mecanismos eficazes de recuperação de ativos exitosos para o enfrentamento da corrupção transnacional.

Nesse sentido, e ainda destacando o importante papel das Convenções internacionais de combate à corrupção transnacional, podemos chegar à conclusão de que a efetiva instrumentalização da cooperação internacional, e a necessária criminalização doméstica dos atos de corrupção, com a adoção de parâmetros internacionalmente aceitos e consolidados, proporciona uma ferramenta essencial para a prevenção e repressão da corrupção transnacional.

Por fim, pertinente notar a reflexão de Pflug e Oliveira, no que concerne a um movimento de "internacionalização no combate à corrupção por instrumentos como Convenções e Tratados, uma vez que a sua prática ultrapasse os limites do Estado,

---

<sup>21</sup> Sem cooperação, a própria repatriação de ativos não se mostra possível ou provável.

para se configurar um fenômeno mundial”<sup>22</sup>.

## 2. CONVENÇÕES INTERNACIONAIS PARA COMBATE À CORRUPÇÃO

As convenções internacionais de combate à corrupção foram a base para a promulgação da lei anticorrupção no Brasil. As convenções também trazem a ferramenta de cooperação internacional como indispensável para o enfrentamento da corrupção transnacional. São elas: a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (“Convenção da OEA”), a Convenção sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (“Convenção da OCDE”) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (“Convenção da ONU”).

A Convenção da OEA foi o primeiro instrumento de natureza multilateral que trouxe à tona o caráter transnacional da corrupção, tendo sido aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

A Convenção reconheceu que o fenômeno da corrupção “perpassa as fronteiras dos Estados, prejudica a legitimidade das instituições públicas, degrada a ordem moral e atenta contra os diversos povos”<sup>23</sup>. Apesar de não definir um conceito para a corrupção, a referida Convenção previu medidas que tinham o objetivo de promover e fortalecer o desenvolvimento de mecanismos necessários para prevenir, detectar e punir a corrupção, assim como promover ações que estimulassem uma cooperação internacional entre os países signatários.

Para a efetivação da cooperação internacional, a Convenção da OEA elaborou um rol de condutas classificadas como atos de corrupção e, ainda, exigiu que os países signatários tipificassem o suborno transnacional e o enriquecimento ilícito, bem como prever assistência recíproca entre os países signatários com relação às solicitações relativas à prevenção, detecção, investigação e punição de atos de

---

<sup>22</sup> PFLUG, Samantha Ribeiro Meyer. OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares. **O Brasil e o combate internacional à corrupção**. BRASÍLIA: Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, a.46, n. 181. jan./mar. 2009, p. 188.

<sup>23</sup> BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OEA: a Convenção**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/a-convencao>>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

corrupção. A última disposição é de especial relevância pois teve o intuito de facilitar a obtenção de provas e a realização de outros atos necessários para facilitar diligências, investigações ou a persecução penal dos atos corruptivos<sup>24</sup>.

A Convenção da OCDE, por sua vez, foi celebrada em 1997, e tem o propósito de combater os atos de corrupção no âmbito do comércio internacional. A Convenção foi ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678, de 30 de novembro de 2000<sup>25</sup>. A Convenção tinha o propósito de sensibilizar os países signatários da importância de reprimir a conduta de pessoas e empresas que agissem de forma corrupta com agentes públicos.

A Convenção da OCDE trouxe disposições que tinham o propósito de adequar a legislação dos países signatários às medidas de prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros efetuados por pessoas físicas e/ou jurídicas no momento de realização de transações comerciais que envolvam mais de um país.

Também determinou que os países signatários criminalizem “o oferecimento, a promessa ou a doação de qualquer vantagem indevida a um funcionário público estrangeiro, direta ou indiretamente, no intuito de que, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções oficiais, esse funcionário realize ou dificulte transações comerciais ou obtenham outras vantagens ilícitas na condução de negócios internacionais”<sup>26</sup>.

Por último, a Convenção da ONU, celebrada em 2003, foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 pelo Brasil. A Convenção da ONU é considerada o mais extenso tratado internacional sobre prevenção e combate à corrupção pública e privada, isso porque caso os países signatários não cumpram com as suas disposições, poderão sofrer pressão da comunidade internacional<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OEA: principais temas**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/principais-temas>>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

<sup>25</sup> BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OCDE**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde>>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

<sup>26</sup> BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OCDE: a Convenção**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/a-convencao>>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

<sup>27</sup> BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da ONU**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/a-informacao/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-onu>>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

Os seus dispositivos tratam sobre medidas de prevenção e penalização da corrupção, da recuperação de ativos e da cooperação internacional. Interessante notar que a Convenção da ONU não apenas trata sobre medidas de prevenção da corrupção no setor público, mas também no setor privado, contendo disposições relativas a desenvolvimento de padrões de auditoria e de contabilidade para as empresas, promoção da cooperação entre os aplicadores da lei e as empresas privadas, prevenção de conflitos de interesse; proibição de existência de “caixa-doís”<sup>28</sup>, entre outros.

O contexto de elaboração de tais Convenções, que possuem ampla aplicação extraterritorial, que tratam sobre a corrupção transnacional, reside, principalmente, no objetivo de enfrentamento a essa modalidade de corrupção, praticada por funcionários públicos que atuam em transações internacionais, paralelamente ao intuito de resgate da confiança nas instituições e nos mercados internacionais.

Em última análise, o fato de o Brasil ter sido signatário dessas três Convenções (Convenção da OEA, Convenção da OCDE e, especialmente, a Convenção da ONU) exerceu grande influência na elaboração e promulgação, posteriormente, da Lei nº 12.846/2013 (“Lei Anticorrupção”), em uma tentativa de aprimorar e adequar a legislação brasileira aos padrões normativos anticorrupção estabelecidos no âmbito internacional.

A elaboração da Lei Anticorrupção demonstra a preocupação do Brasil em alinhar a sua legislação a dos países que já haviam inserido em seu ordenamento jurídico normas e disposições sobre a responsabilização de pessoas jurídicas por atos ilícitos praticados, buscando prevenir atos de corrupção.

## **2.1. Principais legislações internacionais: FCPA e UKBA**

No âmbito internacional, é importante ressaltar legislações estrangeiras que são de especial relevância em matéria de combate à corrupção e que serviram de inspiração para a edição da legislação brasileira.

A primeira legislação que merece destaque é o *U.S Foreign Corrupt Practices Act* (“FCPA”), de 1977, que é aplicável às empresas sediadas nos Estados Unidos e cidadãos norte-americanos que pratiquem atos de corrupção no exterior. As empresas

---

<sup>28</sup> A expressão “caixa-doís” se refere a recursos financeiros não contabilizados e não declarados aos órgãos de fiscalização do Poder Executivo.

de capital aberto listadas nas bolsas de valores estadunidenses e aquelas que, mesmo não o sendo, cometem atos ilícitos no país, também se submetem às disposições do FCPA.

Assim, a aplicação do FCPA não se limita apenas a empresas e indivíduos dos Estados Unidos. Ele tem alcance extraterritorial e pode ser aplicado a empresas estrangeiras que tenham operações nos Estados Unidos ou que estejam envolvidas em atos de corrupção relacionados a transações comerciais com empresas norte-americanas.

Assim, como exemplo, uma empresa brasileira que tenha ações listadas nas bolsas de valores dos Estados Unidos e que cometa atos de corrupção no exterior poderá ser responsabilizada pelo FCPA, por meio de investigações conduzidas por autoridades locais.

O FCPA impõe sanções para os atos de corrupção propriamente ditos, os quais devem envolver funcionários públicos estrangeiros e o descumprimento de obrigações contábeis que são impostas às empresas, que são obrigadas a manter livros e registro contábeis atualizados e fidedignos. As sanções podem ser aplicadas às pessoas jurídicas e pessoas físicas envolvidas, seja no âmbito cível (com a aplicação de multas), seja no âmbito criminal (com a imposição de penas de prisão).

No caso das pessoas jurídicas, o FCPA estabelece a responsabilidade objetiva, ou seja, a empresa pode ser responsabilizada independentemente da culpa ou conhecimento dos seus dirigentes ou funcionários. As sanções criminais que podem ser aplicadas incluem multas significativas e até mesmo a possibilidade de prisão para indivíduos envolvidos em condutas corruptas.

As sanções civis podem incluir a restituição de valores obtidos de forma ilícita, além de medidas como a proibição de contratar com o governo dos Estados Unidos e a imposição de monitorias e auditorias externas para garantir o cumprimento das leis anticorrupção.

Além disso, o FCPA também prevê a responsabilização de pessoas físicas envolvidas em atos de corrupção. Essas pessoas podem enfrentar processos criminais que podem resultar em multas e penas de prisão, dependendo da gravidade das condutas.

Além do FCPA, outro importante diploma internacional anticorrupção é o *U.K Bribery Act* do Reino Unido ("UKBA"), de 2020, porém, a diferença é que a mera inclusão das empresas na bolsa de valores britânica não é suficiente para o alcance

da legislação, sendo necessária a efetiva realização de negócios no âmbito do Reino Unido.

O UKBA, por sua vez, além de tipificar condutas de corrupção envolvendo funcionários públicos estrangeiros, também tipifica condutas de corrupção ativa e passiva cometidas por quaisquer indivíduos.

A influência de tais dispositivos no contexto internacional de combate à corrupção foi tão grande que outros países passaram a elaborar suas legislações específicas, em uma tentativa de se adequar aos altos padrões anticorrupção estabelecidos pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido.

Podemos citar alguns exemplos como a própria elaboração da Lei Anticorrupção brasileira, a Lei *Sapin II* (França), a Lei de Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídicas (Argentina) e a Lei Geral de Responsabilidade Administrativa - Sistema Nacional Anticorrupção (México). Todas essas normativas foram fortemente inspiradas nas disposições das legislações anticorrupção norte-americana e britânica.

Deve-se anotar que o acordo de leniência, instrumento por meio do qual o investigado colabora com a Administração para apuração do caso e, por essa razão, obtém uma redução em eventual sanção pecuniária aplicada, além de ficar impedido de sofrer determinadas penalidades previstas na lei, é previsto e permitido em ambos os diplomas legais aqui mencionados.

### **3. A LEI ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL: Lei nº 12.846/2013**

Um dos instrumentos de combate à corrupção transnacional são os acordos de leniência anticorrupção, introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro com a edição da Lei 12.846/2013, também chamada de Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa.

A iniciativa legislativa da Lei Anticorrupção surgiu em consequência do então cenário internacional, em que países estavam firmando compromissos, com o objetivo de prevenir e combater condutas empresariais antiéticas<sup>29</sup>. A movimentação internacional levantou um alerta no país, no sentido da necessidade de criação de normas e leis que trouxessem medidas repressivas para combater condutas corruptas praticadas por empresas privadas em relação a agentes públicos.

---

<sup>29</sup> SIMÃO, Valdir M.; PONTES, Marcelo. **O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas**, 1ª edição: Editora Trevisan, 2017, p. 21. E-book. ISBN 9788595450011. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450011/>. Acesso em: 13 mai. 2023.

No ano de 2013, o país enfrentou diversas manifestações populares que reivindicavam do governo uma postura mais eficiente e agressiva no combate à corrupção, dentre outros pleitos, o que agilizou a tramitação e aprovação da Lei 12.846/13, posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.420/2015, que foi revogado pelo Decreto Federal nº 11.129/2022 ("Decreto Regulador").

A Lei Anticorrupção encontra-se em vigor desde janeiro de 2014 e instituiu ferramentas importantes para os órgãos de prevenção e repressão da corrupção, prática que, infelizmente, encontra-se enraizada no País.

Nesse sentido, a edição da lei também foi uma tentativa de adequar a legislação anticorrupção brasileira aos padrões internacionais de combate à corrupção, considerando os compromissos que o Brasil assumiu ao filiar-se às Convenções da OEA, OCDE e ONU, por exemplo. O legislador também se inspirou em normativos internacionais como o FCPA e o UKBA.

A Lei Anticorrupção foi criada para aprimorar a legislação brasileira no combate à corrupção e seguir os padrões internacionais de integridade e transparência corporativas. Nesse viés, a lei veio a inaugurar no ordenamento jurídico brasileiro, a possibilidade de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas<sup>30</sup> pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública nacional e estrangeira. Com sua promulgação, o Estado passou a deter meios de sancionar pessoas jurídicas de forma efetiva. Anteriormente, a ação estatal ficava restrita à punição das pessoas naturais que agiam em nome das empresas ou, ainda, à aplicação de sanções judiciais ou administrativas de caráter contratual ou regulatório.

Ressalta-se, assim, que a Lei Anticorrupção não trata de sanções aplicadas a pessoas naturais, portanto, não existirá processo instaurado e aplicação de pena em face de indivíduos, com base na Lei 12.846/13.

É importante sublinhar que a responsabilidade jurídica prevista na lei é a responsabilidade objetiva, prescindindo, pois, da prova de culpa ou dolo na conduta. Isso significa que as empresas podem ser responsabilizadas por atos praticados pelos seus funcionários, parceiros e representantes que atuem em seu nome. Conforme

---

<sup>30</sup> De acordo com o art. 1º, parágrafo único da Lei Anticorrupção, pessoas jurídicas são as sociedades empresárias e as sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

sustenta Fábio Medina Osório<sup>31</sup>, não seria cabível a exigência do requisito de comprovação de dolo ou culpa, no caso de aplicação de sanções a pessoas jurídicas:

No plano do Direito Administrativo Sancionador, pode-se dizer que a culpabilidade é uma exigência genérica, de caráter constitucional, que limita o Estado na imposição de sanções a pessoas físicas. Não se trata de exigência que alcance também as pessoas jurídicas.

Nesse sentido, apesar dos esforços realizados pelos organismos internacionais, o Brasil apresentou uma postura pouco ativa na responsabilização direta de pessoas jurídicas por atos de corrupção realizados no exterior. Além disso, no plano interno, havia uma grande dificuldade em punir as pessoas jurídicas por corrupção. Utilizava-se somente a Lei de Improbidade Administrativa, que apesar da sua grande importância para responsabilização dos agentes públicos infratores, é de difícil aplicação para as pessoas coletivas, pois se exige a comprovação do elemento subjetivo, bem como a identificação de um agente público.

Nesse sentido, Sérgio Cavalieri Filho destaca que, conforme o entendimento da teoria da responsabilidade objetiva, "todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou, independentemente de ter ou não agido com culpa". Resolve-se, assim, o problema na relação de nexos de causalidade, dispensável qualquer juízo de valor sobre a culpa"<sup>32</sup>.

Assim sendo, não é necessária a comprovação de culpa ou dolo de agentes específicos, basta para caracterizar a conduta, a atuação genérica da empresa envolvida na prática dos ilícitos, sem que haja a necessidade de individualização de conduta ou comprovação do elemento subjetivo de pessoas físicas a ela vinculadas<sup>33</sup>.

A Lei Anticorrupção também é clara no sentido de que a responsabilização das pessoas jurídicas "não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito", nos termos do art. 3º. E se mostra rigorosa ao prever, em seu art. 4º, que "subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária".

---

<sup>31</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Ed. RT, 2009.

<sup>32</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008, p. 137.

<sup>33</sup> CAMPOS, Patrícia Toledo de. **Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção**. Vol. 2, Nº 1, 2014, p. 160-185. In: Revista Digital de Direito Administrativo. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/80943>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

Na sequência, o rol de condutas lesivas à Administração Pública está disposto no art. 5º da Lei Anticorrupção, constituindo atos que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra os princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, sendo especificadas as seguintes condutas: (i) prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada; (ii) comprovadamente financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática de atos ilícitos na Lei Anticorrupção; (iii) comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; (iv) diversas medidas que objetivam fraudar licitações e contratos; e (v) dificultar a atividade de investigação ou fiscalização em órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação<sup>34</sup>.

No âmbito administrativo, nos termos do art. 6º da Lei Anticorrupção, as empresas responsáveis pelos atos lesivos sujeitam-se à dois tipos de sanções: (i) multa, no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, que nunca será inferior à vantagem auferida, quando possível a sua estimação; e (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória. As sanções podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, a depender do caso concreto e da gravidade das infrações cometidas pelas pessoas jurídicas envolvidas.

O art. 7º, por sua vez, trata dos aspectos que devem ser levados em consideração quando da aplicação das sanções, sendo uma delas a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações (Art. 7º, inciso VII, da Lei Anticorrupção). A dosimetria da sanção a ser aplicada dependerá de um juízo que considere aspectos inerentes do ato, a situação econômica da empresa infratora, assim como o comportamento da empresa a qual o empregado ou administrador pertença<sup>35</sup>.

É importante salientar, ainda, que a responsabilidade da pessoa jurídica na esfera administrativa não afasta a possibilidade de sua responsabilidade na esfera judicial, conforme previsão do art. 19 da Lei Anticorrupção.

---

<sup>34</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Governança, Compliance e Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 26.

<sup>35</sup> *Ibid*, p. 27.

As sanções podem ser: (i) perdimento de bens, direitos e valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvada o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; (ii) suspensão ou interdição parcial de suas atividades; (iii) dissolução compulsória da pessoa jurídica<sup>36</sup>; e (iv) proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras de um a cinco anos.

Assim, ao aumentar a carga punitiva com relação às práticas de corrupção na esfera privada, o legislador objetivou criar incentivos para a cooperação dos agentes privados no combate ao fenômeno da corrupção<sup>37</sup>.

O legislador, conforme mencionado, introduziu na Lei Anticorrupção o acordo de leniência, no qual a empresa celebrante poderá receber certos benefícios e incentivos, caso forneça informações suficientes para a investigação e resolução do caso. O programa de leniência apresenta uma série de requisitos para a sua celebração, os quais serão discutidos nos próximos capítulos. De forma geral, o acordo de leniência poderá ser celebrado, na esfera administrativa, pelas autoridades máximas de cada órgão ou entidade pública com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos à Administração Pública, desde que colaborem de forma efetiva com as investigações e com o processo administrativo, em troca de benefícios legais.

A inserção da Lei Anticorrupção no ordenamento jurídico teve como objetivo fazer com que pessoas jurídicas e pessoas físicas que atuam em seu nome se abstenham de praticar atos de corrupção, haja vista as rigorosas sanções impostas. A Lei Anticorrupção, dessa maneira, reforçou o sistema jurídico sancionatório por meio do aumento da carga punitiva, objetivando-se criar incentivos para a cooperação os agentes privados no combate à corrupção<sup>38</sup>.

#### 4. ACORDOS DE LENIÊNCIA

---

<sup>36</sup> Conforme o art. 19, §1º da Lei Anticorrupção, a dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado: I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; o II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

<sup>37</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. BAGATIN, Andreia Cristina. **Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas: responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos**. Revista de Direito Público da Economia. RDPE, Ano 12, nº 47. Belo Horizonte, 2014.

<sup>38</sup> CAMPOS, Patrícia Toledo de. **Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção**. Vol. 2, Nº 1, 2014. P. 160-185. In: Revista Digital de Direito Administrativo. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/80943>. Acesso em: 10 de junho de 2023.

#### 4.1. Histórico dos acordos de leniência na legislação brasileira: a experiência do direito concorrencial

No Brasil, o acordo de leniência anticorrupção, embora configure uma inovação legislativa nessa área específica, não foi o primeiro do gênero a ser regulamentado no ordenamento jurídico brasileiro. Antes da vigência da Lei Anticorrupção, o acordo de leniência era utilizado para combater práticas atentatórias à livre concorrência<sup>39</sup>.

Nos dias atuais, a legislação brasileira prevê três tipos de acordos de leniência, quais sejam: (i) o acordo de leniência previsto na Lei nº 12.529/2011 (“Lei de Defesa da Concorrência”), utilizado para reprimir atos ilícitos anticoncorrenciais; (ii) o acordo de leniência anticorrupção, previsto no art. 16 da Lei Anticorrupção, e objeto de análise do presente trabalho; e (iii) o acordo de leniência previsto no art. 17 da mesma lei, o qual pode ser celebrado por pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos ilícitos previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>40</sup>.

Acerca do acordo de leniência, Guilherme Nucci entende que: “Cuida-se da aparente bondade estatal em amenizar a situação de pessoas jurídicas e/ou físicas, quando cometem ilícitos, concedendo multas menores ou prazos extensos para quitá-las, entre outros benefícios”<sup>41</sup>.

Assim, apesar de ambos os acordos possibilitarem a concessão de benefícios legais aos envolvidos com práticas ilícitas, devem ser destacadas algumas diferenças entre as duas espécies de leniência brasileira (anticoncorrencial e anticorrupção).

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“CADE”) é a autoridade que investiga práticas prejudiciais à concorrência no mercado brasileiro, como cartéis, prática que se concretiza quando várias empresas combinam de vender um produto por um determinado preço. O acordo de leniência antitruste ou anticoncorrencial encontra fundamento legal no art. 86 da Lei nº 12.529/2011, que prevê que o CADE, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordos de leniência.

---

<sup>39</sup> TAVARES, Sávio Gomes. AQUILINO, Leonardo Navarro. **A (D)eficiência do acordo de leniência, previsto na Lei nº 12.846 de 2013, como instrumento de obtenção de provas no combate à corrupção**. In: Revista Vertentes do Direito, Vol. 7, Nº 02, 2020, p. 287-311.

<sup>40</sup> PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury. **Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)**. In: Revista Brasileira de Infraestrutura. Belo Horizonte, 2016, p. 79-113. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/acordo-leniencia-lei-anticorrupcao.pdf>>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

<sup>41</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção**. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2015.

De um lado, o regime de leniência do CADE tem o objetivo de combater cartéis e trata de delitos que, embora causem prejuízo à Administração Pública, são praticados no âmbito das relações privadas. Do outro lado, há o acordo de leniência anticorrupção, que possui como pressuposto a prática de ilícitos previstos na Lei Anticorrupção, que, conseqüentemente, ocorrem no âmbito das relações público-privadas<sup>42</sup>.

No mais, o acordo de leniência anticoncorrencial pode ser celebrado com pessoas físicas e jurídicas, e o acordo de leniência anticorrupção, por outro lado, somente poderá ser celebrado com pessoas jurídicas, conforme veremos mais detalhamento nos próximos capítulos.

Percebe-se que a lei brasileira buscou inspiração nas experiências internacionais existentes até aquele momento, inaugurando um programa de leniência fundado nas mesmas bases das experiências americana e europeia, o que garantiu não apenas imunidade administrativa às empresas colaboradoras, mas também penal aos indivíduos incluídos na leniência, nesse último caso, de forma inovadora.<sup>43</sup>

A edição da Lei nº 12.529/2011, alterou a competência para a celebração dos acordos de leniência antitruste, que, atualmente, é da Superintendência Geral do CADE. A Lei também trouxe alterações, dentre as quais destacam-se: (i) a imunidade penal decorrente da leniência foi estendida aos demais crimes conexos à prática de cartel não tipificados na Lei nº 8.137/1990, como o crime de associação criminosa e aqueles previstos na então Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1990). Em maio de 2016, o CADE lançou o “Guia do Programa Antitruste de Leniência do CADE”, com o objetivo de aumentar a transparência e a previsibilidade do programa. Em última análise, o Guia previa fomentar a elaboração dos acordos.

Nesse contexto, o sucesso do programa brasileiro de leniência para combate a cartéis fez com que o legislador procurasse reproduzir esse programa no âmbito do direito administrativo de combate à corrupção, instituído pela Lei nº 12.846/2013.

Note que a doutrina salienta que, dependendo da espécie do dano, outras autoridades podem ser competentes para a celebração de acordo, como o Banco Central do Brasil (“BACEN”), a Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”), caso se trate

---

<sup>42</sup> BITELLO, Lorena. **Os efeitos da falta de cooperação e coordenação entre os órgãos legitimados a firmar acordo de leniência**. In: Revista Científica do CPJM – Centro de Pesquisa em Crimes Empresariais e Compliance. Vol. 1, Nº 2. Rio de Janeiro, 2021, p. 296-317.

<sup>43</sup> AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção - Ensaio sobre a Operação Lava Jato**. 1. ed.: São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 148.

de dano ao Sistema Financeiro Nacional, o Tribunal de Contas da União (“TCU”), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (“COAF”) ou o CADE, como visto anteriormente, nos casos em que envolvam infrações à ordem econômica<sup>44</sup>.

Tais instituições, de certa forma, também atuam no contexto de combate à corrupção de acordo com as suas atribuições e prerrogativas regulatórias e fiscalizatórias. Assim, nas palavras de Sebastião Botto de Barros Tojal, “a coexistência de instituições e leis em permanente disputa de competências acabou por formar um sistema em rede, que emula competição e cooperação entre os órgãos”<sup>45</sup>.

#### 4.2. Conceito e fundamentos dos acordos de leniência anticorrupção

Segundo Marcos Paulo Veríssimo<sup>46</sup>:

Acordos de leniência são ajustes por meio dos quais o Estado oferece isenção ou redução de penas a pessoas naturais e jurídicas que, não obstante tenham praticado sérias infrações à legislação penal ou administrativa em vigor, optam por informar às autoridades, de maneira em geral espontânea, acerca dessas infrações, fornecendo provas que permitem a abertura de investigações ou mesmo a obtenção de condenações em relação a terceiros que tenham atuado como coautores da mesma conduta ilícita confessada. São, portanto, instrumentos de detecção de violações à legislação em vigor (praticadas em geral por um conjunto de agentes) que se baseiam na oferta de uma vantagem a um desses agentes que se dispõe a delatar os demais. Em poucas palavras, são incentivos institucionais à traição entre agentes que tenham violado em conjunto o direito.

A palavra “leniência” deriva do latim *lenitate* e significa brandura, suavidade e mansidão. Nas palavras de Amanda Athayde<sup>47</sup>, o acordo de leniência pode ser conceituado da seguinte forma:

Entende-se por acordo de leniência o acordo celebrado entre uma autoridade pública investigadora e uma agente privado (seja este uma pessoa jurídica ou física), por meio do qual a autoridade concede a extinção ou o

---

<sup>44</sup> NOHARA, Irene Patrícia et al. **Lei anticorrupção: Lei 12.846/2013**. 1ª ed. Vol. 9. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>45</sup> TOJAL, Sebastião Botto de Barros; TAMASAUSKAS, Igor Sant’anna. **Decifrando a esfinge: como o sistema de multiplicidade institucional anticorrupção brasileiro permitiu que se produzissem meia centena de acordos de leniência. Compliance no direito empresarial [livro eletrônico]**. 1ª ed. Vol. 4. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

<sup>46</sup> VERISSIMO, Marcos Paulo. Acordos de Leniência a experiência nacional e internacional de combate a cartéis e sua transposição para o combate à corrupção no Brasil. In: AMBOS, Kai; MENDES, Marcos Zilli Paulo de Sousa (org.) **Corrupção: ensaios sobre a operação lava jato**. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 134.

<sup>47</sup> ATHAYDE, Amanda. **Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 30.

abrandamento da penalidade aplicável ao agente, recebendo em troca prova e a colaboração material e processual ao longo das investigações. O Programa de Leniência, por sua vez, consiste no arcabouço jurídico que provê incentivos da autoridade pública investigadora para que os agentes privados a procurem para negociação dos referidos Acordos de Leniência.

O sentido do instituto do acordo de leniência é impor compromisso e responsabilidade às pessoas jurídicas que voluntariamente se propõem a romper com o envolvimento com a prática ilícita e adotar medidas para manter suas atividades de forma ética e sustentável, cumprindo com a sua função social. Busca-se, com isso, romper o silêncio entre o corruptor e corrompido e incentivar que um deles traga ao conhecimento das autoridades o ato ilícito praticado.

Por meio do acordo, são ampliadas as possibilidades de sanção sobre terceiros (agentes públicos, privados e outras empresas) cujas condutas ou respectivos elementos de prova não eram de conhecimento do órgão de controle e de recuperação de valores procedentes da corrupção junto a esses outros atores. O elemento fundamental para a celebração do acordo de leniência deve ser sempre a busca pelo aumento da capacidade investigativa do Estado para, desse modo, alcançar maior punição pelos atos de corrupção.

Em troca desse acordo, somado à efetiva colaboração que resulte na identificação dos demais envolvidos na infração e na obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração, a pessoa jurídica é beneficiada com o abrandamento de sanções<sup>48</sup>.

Tanto a Lei Anticorrupção quanto o seu Decreto regulador (arts. 16<sup>49</sup> e 33<sup>50</sup>, respectivamente) preveem que o acordo de leniência poderá ser celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos, com o objetivo de obter isenção ou atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem de forma efetiva com as investigações e com os respectivos processos administrativos.

---

<sup>48</sup> SANTOS, Kleber Bispo dos. Acordo de Leniência na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2018. p. 85.

<sup>49</sup> Decreto nº 11.129/20122, art. 16: Os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.

<sup>50</sup> Decreto nº 11.129/2022, art. 33: O acordo de leniência será celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846, de 2013, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei nº 14.133, de 2021, e em outras normas de licitações e contratos, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o PAR, devendo resultar dessa colaboração (...).

A celebração do acordo de leniência pressupõe a prática de, pelo menos, um dos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção e é de se notar que, por mais que a lei preveja a concessão de benefícios legais às empresas colaboradoras, o dever de reparar integralmente eventuais danos causados ao erário subsiste, nos termos do art. 16, §3º da Lei Anticorrupção.

Essa disposição deixa claro que o objetivo a ser buscado pela Administração Pública é estimular as pessoas jurídicas envolvidas em atos antiéticos a cooperarem com as investigações, de forma a tornar o seu sistema sancionatório mais efetivo e contribuindo, conseqüentemente, para o combate à corrupção no Brasil. O acordo de leniência visa, assim, mudar a cultura anticorrupção dentro de grandes empresas.

O art. 16, §1º da Lei Anticorrupção estabelece requisitos que devem ser preenchidos, cumulativamente, a fim de viabilizar, tecnicamente, a celebração do acordo de leniência. São eles: (i) a pessoa jurídica deve ser a primeira a demonstrar interesse em cooperar com as autoridades públicas (o acordo é voluntário); (ii) deve admitir sua participação no ilícito; (iii) deve cessar completamente o seu envolvimento no ilícito investigado e (iv) cooperar de forma completa com as investigações, a fim de apurar os fatos, identificar outros envolvidos e recuperar os valores desviados. Além disso, importante ressaltar que o acordo de leniência deverá ser proposto pela pessoa jurídica de direito privado até a conclusão do respectivo Processo Administrativo de Responsabilização (“PAR”).

Observa-se que no instituto da leniência, o delator não pode permanecer em silêncio, pois deve apresentar provas dos fatos e indicar os partícipes dos delitos. O fato revela antítese em relação ao direito ao silêncio do processo penal.

Mais ainda, a Lei Anticorrupção estabelece que a colaboração prestada pelas pessoas jurídicas interessadas em celebrar o acordo de leniência deverá resultar, necessariamente, na (i) identificação dos demais envolvidos na infração administrativa, quando couber; e (ii) na obtenção célere de informações e documentos que comprovem a infração que se encontra sob apuração, nos termos do art. 16, incisos I e II.

Os acordos de leniência anticorrupção visam a criação de incentivos para que as empresas envolvidas em práticas de corrupção denunciem seu envolvimento em ilícitos, sem que, contudo, reste a empresa colaboradora punida civilmente por sua parcela na ação. Vale ressaltar que se mais de uma empresa estiver envolvida no ilícito, o acordo beneficiará somente a empresa que foi a primeira a fazer o reporte.

Após celebrado o acordo de leniência e verificado o seu cumprimento por parte da pessoa leniente, uma série de benefícios<sup>51</sup> poderão ser concedidos. Entre os benefícios do acordo de leniência estão: (i) a isenção da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora; (ii) isenção da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicos e de instituições financeiras ou controladas pelo Poder Público; (iii) redução em até  $\frac{2}{3}$  do valor final da multa aplicável; ou (iv) isenção ou atenuação das sanções administrativas previstas nos arts. 86 a 88 Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993), ou em outras normas de licitações e contratos. No mais, o acordo pode permitir que a empresa preserve sua imagem e reputação, demonstrando sua disposição em reparar os danos causados.

A concessão de benefícios legais às pessoas jurídicas colaboradoras aparenta ser vantajoso e atrativo porque mitiga, de forma muito significativa, os prejuízos financeiros, reputacionais e de relacionamento com o Poder Público que elas poderiam vir a sofrer em condições normais de responsabilização administrativa e judicial. Desta feita, constata-se que, mesmo de forma indireta, a empresa leniente acaba por garantir a manutenção de sua função social, no sentido de dar continuidade a seu funcionamento como agente econômico e empregador, em razão da contribuição valiosa proporcionada à atuação estatal repressiva por meio da colaboração prestada no âmbito do acordo de leniência<sup>52</sup>.

Ressalta-se que o acordo de leniência não impede que a empresa e seus representantes sejam investigados e processados criminalmente, nem que outras sanções possam ser aplicadas. No entanto, o acordo pode ser uma forma eficaz de minimizar as consequências negativas para a empresa e de promover a responsabilização e a reparação dos danos causados à sociedade.

Em relação à autoridade competente para celebrar os acordos de leniência anticorrupção, segundo a Lei Anticorrupção (art. 16, §10º, da Lei nº 12.846/2013), compete exclusivamente à Controladoria Geral da União (“CGU”) negociar os acordos de leniência com empresas investigadas pela prática de atos lesivos contra a

---

<sup>51</sup> O art. 50, §2º, do Decreto nº 11.129/2022, prevê que os efeitos do acordo poderão ser estendidos às pessoas jurídicas que integrarem o mesmo grupo econômico, de fato ou de direito, desde que tenham firmado o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

<sup>52</sup> BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Estudo Técnico 01/2017 – Estudo sobre inovações da Lei 12.846 e o papel do Ministério Público nos acordos**, p. 1-131, 2017. Disponível em: [https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/mpf\\_estudo\\_tecnico\\_acordo\\_leniencia\\_e\\_seus\\_efeitos.pdf/>](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/mpf_estudo_tecnico_acordo_leniencia_e_seus_efeitos.pdf/>).

Administração Pública no âmbito do Poder Executivo Federal, uma vez que a própria lei já lhe conferiu poderes para supervisionar a condução dos processos de responsabilização em tal esfera. Também cabe à CGU apurar os casos envolvendo a administração pública estrangeira.

Nesse contexto, será abordado mais adiante a participação de outros organismos que são igualmente competentes para a celebração de acordos de leniência, no âmbito de suas competências.

Em resumo, o acordo de leniência é um importante mecanismo previsto na Lei Anticorrupção para incentivar a colaboração das empresas envolvidas em práticas ilícitas com as autoridades públicas e para promover a responsabilização e a reparação dos danos causados.

### **4.3. Exemplos de acordos de leniência bem-sucedidos**

#### **4.3.1. O caso da Odebrecht**

Os acordos de leniência têm demonstrado ser instrumentos eficazes no combate à corrupção em várias partes do mundo. Neste capítulo, serão apresentados exemplos de acordos de leniência que obtiveram sucesso em suas respectivas jurisdições, destacando os benefícios e as lições aprendidas com esses casos.

Um exemplo notável de acordo de leniência é o caso da empresa Odebrecht, uma das maiores empreiteiras do Brasil, no âmbito da operação Lava-Jato. A empresa estava envolvida em um amplo esquema de corrupção em vários países da América Latina e África. Ao enfrentar a descoberta dessas irregularidades, a Odebrecht decidiu colaborar com as autoridades e buscar um acordo de leniência. Como parte desse acordo, a empresa forneceu informações detalhadas sobre os subornos e pagamentos ilícitos realizados, além de cooperar com investigações em outros países. Esse acordo resultou em penalidades financeiras substanciais, reformas internas na empresa e o compromisso de implementar mecanismos de conformidade mais robustos.

Especificamente, em 2016, a Odebrecht, celebrou um acordo de leniência com as autoridades brasileiras, americanas e suíças, marcando um marco na história dos acordos anticorrupção. Sob esse acordo, a empresa concordou em pagar uma multa

de aproximadamente R\$ 8,5 bilhões<sup>53</sup> para que sejam suspensas todas as acusações que envolvam a empreiteira e a Braskem, indústria petroquímica pertencente ao grupo. A empresa também concordou em colaborar plenamente com as investigações, em troca de imunidade penal para seus executivos. Esse acordo foi resultado das extensas investigações sobre corrupção que atingiram a empresa no âmbito da investigação da Petrobras.

No Brasil, o acordo de leniência foi firmado com o Ministério Público Federal (MPF), que liderou as investigações sobre corrupção envolvendo a Odebrecht. Além disso, a empresa também celebrou um acordo de leniência com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos e a *Securities and Exchange Commission*. As autoridades suíças também estiveram envolvidas nesse processo, e celebraram um acordo de leniência com a Odebrecht. De acordo com o Departamento de Justiça americano, os Estados Unidos e a Suíça receberiam, cada um, 10% da multa total que a Odebrecht concordou em pagar em seu acordo de leniência.

Como pode-se perceber, a cooperação internacional desempenhou um papel fundamental no acordo de leniência da Odebrecht. As autoridades brasileiras, americanas e suíças trabalharam em conjunto, compartilhando informações e coordenando seus esforços para investigar os casos de corrupção envolvendo a empresa.

Como resultado desse acordo, ocorreram várias prisões e condenações de políticos e empresários envolvidos em corrupção, tanto no Brasil quanto em outros países. A Odebrecht passou por mudanças significativas, incluindo a renúncia de vários executivos e a implementação de medidas de conformidade mais rigorosas.

Assim, o acordo de leniência da Odebrecht representou um ponto de virada na luta contra a corrupção, envolvendo a cooperação de várias autoridades internacionais e resultando em impactos significativos na empresa e nas pessoas envolvidas nos casos de corrupção.

#### 4.3.2 O caso da JBS

---

<sup>53</sup> RICHTER, André. **Odebrecht fecha acordo de leniência com EUA e Suíça**. Agência Brasil. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/odebrecht-fecha-acordo-de-leniencia-com-eua-e-suica>>. Acesso em: 09 de junho de 2023.

A holding J&F, controladora da empresa JBS, uma das maiores empresas de alimentos do mundo, também celebrou um acordo de leniência. A JBS enfrentou acusações de suborno a funcionários públicos e decidiu colaborar com as autoridades. Esse acordo envolveu o pagamento de multas e a total cooperação com as investigações. Além disso, a JBS implementou reformas internas para prevenir práticas corruptas futuras e trabalhou para recuperar sua reputação perante o mercado. O acordo será analisado com maiores detalhes a seguir.

Em 2017, a JBS celebrou um acordo de leniência também no contexto da Operação Lava-Jato. O acordo foi firmado com a Controladoria-Geral da União, o Ministério da Transparência, a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal.

O acordo de leniência da JBS estabeleceu uma série de termos importantes. Em primeiro lugar, a empresa confessou sua participação em atos ilícitos, incluindo o pagamento de propinas a agentes públicos para obter vantagens indevidas em contratos e licitações. Além disso, a JBS se comprometeu a colaborar plenamente com as investigações, fornecendo informações, documentos e provas relevantes. Essa colaboração incluiu a identificação de outros envolvidos e a revelação de esquemas ilícitos.

A empresa também concordou em pagar uma multa substancial como forma de ressarcir os danos causados ao erário público. O valor estabelecido foi de aproximadamente R\$ 10,3 bilhões<sup>54</sup>, que seriam pagos em parcelas ao longo de 25 anos. Outro ponto importante do acordo foi a implementação de medidas de integridade e compliance pela JBS. A empresa se comprometeu a adotar programas de *compliance*, ética e integridade para prevenir a ocorrência de práticas corruptas e ilícitas no futuro. Isso incluiu a criação de controles internos, treinamentos, revisão de políticas e procedimentos, entre outras ações.

No mais, para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas no acordo, foi estabelecido um monitoramento externo independente. Esse monitoramento tinha como objetivo verificar a transparência e a efetividade das medidas implementadas pela empresa.

---

<sup>54</sup> CHAGAS, Paulo Victor. **MPF homologa acordo de leniência com J&F; grupo pagará multa de R\$ 10 bilhões**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-08/mpf-homologa-acordo-de-leniencia-com-js-grupo-pagara-multa-de-r-10-bilhoes>>. Acesso em: 09 de junho de 2023.

O acordo de leniência da JBS visava garantir benefícios à empresa, especialmente em relação a sanções administrativas, permitindo que continuasse a realizar contratos com o setor público. No entanto, é importante destacar que os executivos da JBS também estavam sujeitos a investigações criminais individuais e poderiam enfrentar processos penais caso não obtivessem acordos de colaboração ou leniência específicos.

Esses exemplos ilustram a importância dos acordos de leniência no combate à corrupção. Ao colaborar com as autoridades e fornecer informações cruciais, essas empresas obtiveram benefícios significativos, como a redução de multas e penalidades, a proteção contra ações civis e criminais adicionais, e a oportunidade de continuar suas operações comerciais. Além disso, esses acordos promoveram mudanças internas, estimulando a adoção de práticas éticas e de conformidade.

Portanto, a cooperação internacional em casos de suborno transnacional é importante para garantir a efetividade das investigações e assegurar que empresas que tenham cometido irregularidades sejam responsabilizadas de forma adequada.

## 5. FORMAS DE CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO

A Lei Anticorrupção prevê que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos ilícitos previstos em seu texto legal. Nesse ponto, é importante destacar que a Lei Anticorrupção atribui competência a outras autoridades governamentais para a celebração do acordo de leniência sem, contudo, especificá-las. Nesse cenário, ensina Ubirajara Costódio Filho que<sup>55</sup>:

Deste caput [art. 16 da Lei Anticorrupção], importa destacar, primeiramente, que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, ao regulamentarem a Lei Anticorrupção mediante normatização própria, **deverão indicar, na sua respectiva estrutura administrativa, qual será a autoridade ou órgão responsável pela celebração desses pactos, na esteira do que a própria Lei 12.836/2013 fez relativamente à esfera federal [...]**. Tal providência parece indispensável, embora o texto da cabeça deste artigo enuncie que tal acordo de leniência será celebrado pela “autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública”. **À falta de tal regulamentação, considerando a existência de centenas de órgãos e dezenas de entidades públicas no âmbito interno da Administração Direta e Indireta dos diversos níveis de**

---

<sup>55</sup> FILHO, Ubirajara Costódio. **Do acordo de leniência**. In: Comentários à Lei 12.846/2013. Lei Anticorrupção. 2ª Edição. Revista dos Tribunais. Curitiba, 2015.

**governo, é fácil perceber a confusão administrativa e a insegurança jurídica a ser gerada.** (grifos meus)

Assim, na prática, essa omissão legislativa acabou por ocasionar uma ausência de coordenação institucional entre os órgãos legitimados a celebrar acordos de leniência. O principal efeito negativo que decorre dessa ausência de coordenação institucional é o fato de que uma empresa pode celebrar acordo de leniência com determinado órgão, que, apesar de lhe garantir alguns benefícios legais, não a isenta totalmente de ser responsabilizada na esfera de competência de outros órgãos que não participaram das negociações e da assinatura do acordo<sup>56</sup>.

A Lei Anticorrupção específica que a CGU é órgão competente para celebrar acordos de leniência na esfera do Poder Executivo Federal, todavia, ao não fazer o mesmo com relação aos outros entes governamentais legitimados a celebrar referido acordo nas demais esferas, a legitimidade exclusiva da CGU se torna ineficaz na prática<sup>57</sup>, vez que outros órgãos, como o Ministério Público Federal (“MPF”) (haja vista a sua relevante atuação na Operação Lava Jato), celebram acordos de leniência com frequência, em que pese a sua competência para tal não esteja expressamente prevista na Lei Anticorrupção.

Além da prevenção de atos de corrupção ficar a cargo da CGU, na esfera do Poder Executivo Federal, a investigação de referidos atos é de responsabilidade da Polícia Federal (“PF”) e a fiscalização fica a cargo do MPF<sup>58</sup>. Além disso, outros órgãos que atuam no combate à corrupção, dentro de seu contexto e prerrogativas funcionais, como o TCU, COAF, CADE, BACEN, podem celebrar acordos de leniência.

A multiplicidade de órgãos legitimados a atuar contra a corrupção inviabiliza a utilização de acordos efetivos de leniência destinados a servir como mecanismos autônomos de detecção de atos ilícitos, como ocorre no âmbito antitruste, por exemplo. Conforme explicitado pela literatura, em casos de sobreposição de institucionais tais acordos somente se mostram viáveis caso o sistema jurídico forneça

---

<sup>56</sup> BITELLO, Lorena. **Os efeitos da falta de cooperação e coordenação entre os órgãos legitimados a firmar acordo de leniência.** In: Revista Científica do CPJM – Centro de Pesquisa em Crimes Empresariais e Compliance. Vol. 1, Nº 2. Rio de Janeiro, 2021, p. 296-317.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> OLIVIERI, Cecília. **Combate à corrupção e controle interno.** In: Ética pública e controle da corrupção. Proposta Caderno Adenauer 02/2011. Belo Horizonte, 2011, p. 75-83. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Filgueiras/publication/289341704\\_Cadernos\\_Adenauer\\_-\\_Etica\\_publica\\_e\\_controle\\_da\\_corrupcao/links/568b9f1408ae1e63f1fdcc54/Cadernos-Adenauer-Etica-publicae-controle-da-corrupcao.pdf#page=75](https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Filgueiras/publication/289341704_Cadernos_Adenauer_-_Etica_publica_e_controle_da_corrupcao/links/568b9f1408ae1e63f1fdcc54/Cadernos-Adenauer-Etica-publicae-controle-da-corrupcao.pdf#page=75). Acesso em: 28 de maio de 2023.

aquilo que Luz e Spagnolo chamam de *one stop point*, capaz de permitir que empresas e indivíduos que se dirijam às autoridades em um processo coordenado e não discricionário que lhes garanta imunidade em todas as possíveis instâncias e institucionalidades implicadas<sup>59</sup>.

Valdir Moysés Simão e Marcelo Pontes Vianna sugerem a criação do *one stop point* conforme detalhado abaixo:

Nesse ponto, seria igualmente natural propor uma simples resolução para o dilema. Bastaria o MPF e a(s) autoridade(s) administrativa(s) atuarem de forma conjunta. O MPF concederia os benefícios penais, e os entes administrativos os benefícios administrativos. Assim, seria possível uma atuação uniforme do Estado, alcançando-se melhores resultados do ponto de vista da obtenção de informações e restituição de valores à Administração Pública.<sup>60</sup>

Também Irene Patrícia Nohara entende que:

A atuação conjunta dos órgãos públicos de alguma forma relacionados ao ato ilícito serve não só para evitar o *bis in idem*, mas também para tornar mais atrativo à pessoa jurídica a proposição de acordo de leniência.<sup>61</sup>

Em razão do exposto acima, a efetividade do acordo de leniência anticorrupção depende de fatores que garantam a sua transparência, credibilidade e efetividade dos benefícios eventualmente concedidos às empresas deladoras<sup>62</sup>, o que demanda uma coordenação institucional entre os órgãos legitimados a celebrá-lo. Caso contrário, o instituto da leniência pode se tornar desvantajoso para as empresas colaboradoras, por haver risco de responsabilização mesmo após a celebração do acordo de leniência.

## 5.1 O ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA (“ACT”)

A partir do exposto acima, vemos um problema de multiplicidade institucional no que tange à celebração de acordos de leniência anticorrupção. Para tentar

<sup>59</sup> LUZ, Spagnolo: *Journal of Competition Law & Economics*, 13, 4, 2017. p. 761.

<sup>60</sup> VERISSIMO, Marcos Paulo. Acordos de Leniência a experiência nacional e internacional de combate a cartéis e sua transposição para o combate à corrupção no Brasil. In: AMBOS, Kai; MENDES, Marcos Zilli Paulo de Sousa (org.) *Corrupção: ensaios sobre a operação lava jato*. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 163.

<sup>61</sup> NOHARA, Irene Patrícia et al. *Lei anticorrupção: Lei 12.846/2013*. 1ª ed. Vol. 9. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>62</sup> MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 2ª Ed., Editora Fórum. Belo Horizonte, 2018, p. 187-227.

solucionar esse problema, em 2020, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica, com início de vigência em agosto de 2020. Os signatários foram o Tribunal de Contas da União (“TCU”), a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União (“AGU”), o Ministério de Justiça e Segurança Pública (“MJSP”) e o Ministério Público Federal (“MPF”), que estava como subscritor, porém, não assinou o acordo. As causas da não assinatura serão analisadas nos próximos capítulos. O Supremo Tribunal Federal (“STF”) firmou o acordo na qualidade de coordenador.

O ACT em acordos de leniência prevê uma articulação interinstitucional e cooperação entre os órgãos signatários, de forma a estimular o fluxo de informações, assistência, cooperação e reciprocidade na busca de objetivos em comum. Propõe uma parceria horizontal entre os órgãos, de forma que a CGU, a AGU e o TCU buscarão parametrizar metodologia específica para apuração de eventual dano a ser endereçado em negociação para acordo de leniência.

O Acordo de Cooperação Técnica tem como conteúdo os acordos de leniência celebrados no âmbito da lei 12.846/2013. Traz orientações para uma atuação mais articulada entre as autoridades, além de reconhecer que a atual dinâmica para a negociação dos acordos enfraquece a atuação das instituições públicas e cria insegurança jurídica para as empresas. Com o compartilhamento de informações e estabelecimento de um canal de diálogo, busca-se segurança jurídica para que os acordos firmados não sejam questionados por órgãos diversos, como ocorria até então.

Nesse contexto, o ACT foi desenvolvido numa tentativa de integrar a atuação de diferentes órgãos que eram competentes para a celebração de acordos de leniência (como a CGU, AGU, MPF, entre outros).

Nesse contexto, dentre os motivos que ensejaram a edição do ACT, podem-se mencionar as fissuras normativas existentes entre a Lei Anticorrupção e a Lei Orgânica do TCU, que é o órgão responsável pela definição de danos a serem ressarcidos pelo erário<sup>63</sup>. O sistema antes do ACT não estava solucionando questões com relação às tomadas de contas especiais, que estavam em andamento no TCU, e que, muitas vezes, impactavam em acordos de leniência celebrados com a CGU e a AGU, por existirem fatos atrelados à competência do TCU.

---

<sup>63</sup> Conforme artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal e na Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do TCU.

Nesse sentido, havia tomadas de contas em andamento em relação a acordos já celebrados e homologados, o que gerava grande insegurança jurídica para o colaborador, além de configurar um desestímulo à celebração dos acordos. Percebe-se, pois, uma ausência de um esforço institucional para apurar o dano ao erário nos acordos.

Ainda hoje, são diversas as representações e tomadas de contas que ainda cuidam do ressarcimento ao erário que teria sido supostamente subestimado em acordos já celebrados e homologados. A judicialização do debate entre CGU e TCU evidenciou o fracasso das duas instituições em encontrar um diálogo que permitisse uma atuação articulada, que dê maior segurança à celebração dos acordos de leniência.

Vale destacar que o STF, também signatário do ACT, foi inserido no acordo para resolver eventual impasse entre CGU, CGU e TCU, contudo, ainda não há regulamentação sobre como se daria essa coordenação.

Outro ponto que merece menção tem relação com a declaração de inidoneidade pelo TCU de empresas subscritoras de acordos de leniência, o que também acarreta insegurança jurídica. Discussões chegaram a ser alçadas ao Supremo Tribunal Federal sobre a legalidade de declaração de inidoneidade pelo TCU de empresas, apesar de serem subscritoras de acordos de leniência.

Pelo exposto, é evidente a necessidade de conferir maior segurança jurídica aos lenientes quando em negociações de acordos de leniência. A segurança jurídica traz atratividade ao sistema de acordos de leniência e incentiva a autodenúncia.

Aqui exposto estão alguns dos motivos que levaram ao esforço institucional que instituiu o ACT, que pode ser visto como um protocolo de intenções entre os entes signatários que busca solucionar algumas questões práticas, por lacunas no microssistema anticorrupção. Nesse sentido, a desarticulação e o conflito entre órgãos marcaram, por diversas vezes, a aplicação da legislação anticorrupção.

Em última análise, o acordo de cooperação é ato administrativo negocial, entre instituições que surgiu para facilitar o intercâmbio de informações, e ao mesmo tempo, visa a cooperativização e harmonização das operações dessas instituições, de forma a aprimorar a negociação de conflitos com órgãos públicos e aumentar a eficácia e segurança jurídica dos acordos de leniência.

## **5.2. Principais disposições do acordo (“ACT”)**

O acordo<sup>64</sup> prevê que CGU, AGU e o MPF e, quando for o caso, a Polícia Federal, buscarão atuar de forma coordenada para negociação de acordos de leniência e, se cabível, de paralelos acordos de colaboração premiada, a fim de que se resolva, simultaneamente, a responsabilidade de pessoas físicas e jurídicas, conforme o caso, pelos ilícitos de natureza corruptiva.

Nesse sentido, o ACT prevê que os diversos atores públicos ajam de forma coordenada e em estrita observância às suas atribuições e competências legalmente estabelecidas na matéria. Sem isso, gera-se insegurança jurídica, conflitos interinstitucionais, sobreposição de atuações, insuficiência ou vácuos na atuação estatal, impunidade e desproporcionalidade na punição das pessoas físicas e jurídicas. Enfim, não se garante a justa prevenção e combate à corrupção.

O acordo estabelece, por exemplo, que a AGU e a CGU sejam os órgãos responsáveis pela negociação final e fechamento das denúncias. É válido destacar que o ACT não altera as competências constitucionalmente previstas: a colaboração não inibe competências, mas as potencializa e confere segurança jurídica ao pactuado.

O documento incentiva a autodenúncia voluntária e a rapidez para obter informações e provas. Determina, ainda, que o colaborador no acordo de leniência não poderá receber sanções adicionais às que já tinha recebido antes, evitando, assim, a incidência do *non bis in idem*.

O ACT estabelece quatro pilares essenciais para a celebração de um acordo de leniência: (i) efetiva colaboração; (ii) ressarcimento ao erário do dano apurado; (iii) obrigatoriedade de implementação de programas de integridade e *compliance*; e (iv) perda dos benefícios do colaborador em caso de descumprimento do acordo firmado.

O acordo também destaca a importância de se preservar a empresa envolvida no acordo e os empregos, sempre que for possível, dando especial destaque aos princípios da cooperação, da transparência e da publicidade dos acordos de leniência firmados.

---

<sup>64</sup> Acordo de Cooperação Técnica, celebrado entre CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), ADVOCACIA -GERAL DA UNIÃO (AGU), MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL(MPF), TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP), em matéria de combate à corrupção no Brasil, no âmbito de acordos de leniência. Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68730/5/ACT\\_%20assinado\\_vers%c3%a3o%20final.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68730/5/ACT_%20assinado_vers%c3%a3o%20final.pdf)>. Acesso em: 9 de junho de 2023.

Na prática, o ACT irá gerar um impacto nas negociações que envolvem a jurisdição do TCU. Dessa forma, o TCU (i) terá controle externo sobre atos relacionados à atividade de administração e gestão de bens, dinheiros e valores públicos que resultem receita e despesa pública, e, ainda, sobre os atos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; e (ii) o TCU terá acesso a informações (só as informações sobre ilícitos que causem prejuízos ao erário, sobre as quais ele tenha jurisdição) que lhe permitirão calcular o valor do dano ao erário, que poderá ser incluído nos termos do acordo de leniência.

Concluindo a AGU/CGU que o acordo está em condições de ser assinado e ainda não havendo a manifestação do TCU, este será comunicado para que se manifeste em até 90 dias acerca da possibilidade de não instaurar ou extinguir procedimentos administrativos de sua competência para cobrança de dano em face de colaboradora, por considerar que os valores negociados atendem aos critérios de ressarcimento do dano.

Destaca-se, também, um importante regra trazida pelo ACT: a não utilização de informações recebidas contra o colaborador. Trata-se, pois, de uma garantia ao colaborador, que é formalizado mediante a assinatura do Termo de Compromisso de não utilização das informações recebidas pelo colaborador contra o colaborador. Assim, a CGU e a AGU deverão avaliar o compartilhamento de informações com outros entes que pretendam obter essas informações para responsabilizar outras pessoas físicas ou jurídicas, a fim de parametrizar a metodologia de apuração de danos.

No mais, importante evidenciar que as informações recebidas pelas signatárias do ACT não poderão ser utilizadas para a responsabilização de outras pessoas físicas e jurídicas envolvidas nos ilícitos revelados pelo colaborador, até que se efetive a assinatura do acordo, salvo casos de ilícitos em andamento e com prévia anuência do colaborador.

A grande contribuição do ACT para fins de preservação da segurança jurídica dos regimes de colaboração reside na garantia de que, tanto no compartilhamento pré-celebração do acordo quanto no compartilhamento pós-celebração, o TCU assumirá o compromisso de não utilizar as informações recebidas contra o colaborador e até mesmo, no caso dos acordos já firmados, de não aplicar sanção de inidoneidade, suspensão ou proibição de contratar com a Administração Pública quanto aos ilícitos já resolvidos no escopo do acordo de leniência.

### 5.3. Não aderência do MPF

Não se pode negar que o Acordo de Cooperação Técnica sobre Leniência seja um marco para o combate à corrupção e para as lacunas a serem preenchidas pela Lei nº 12.846/2013, entretanto a ausência do MPF, órgão que protagonizou a maioria dos acordos de leniência da atualidade, terá seus efeitos e transtornos.

O MPF emitiu a Nota Técnica n. 2/2020 da 5ª CCR/MPF justificando os motivos pelos quais não assinou o acordo. Segundo a carta, as novas regras propostas retiram do MPF a atribuição de conduzir acordos de leniência, responsabilidade que fica com a AGU e CGU. A atuação do MPF ficaria reservada à investigação criminal de pessoas físicas, enquanto a legitimidade para a responsabilização de pessoas jurídicas envolvidas em corrupção, incluindo a negociação e celebração de acordos de leniência, caberia à AGU e à CGU.

A Nota Técnica apresenta fortes objeções ao ACT. Em particular, a Nota Técnica afirma que é inconstitucional excluir o MPF da negociação e execução de acordos de leniência nos termos da Lei Anticorrupção. A Nota Técnica afirma ainda que o ACT interpreta erroneamente a Lei Anticorrupção e não reconhece adequadamente o papel legal e a autoridade do MPF para negociar e executar tais acordos.

As provas compartilhadas pelas empresas nesses acordos são encaminhadas ao MPF só depois que o acordo tiver sido assinado com órgãos do governo. Os procuradores responsáveis por investigar os crimes de uma empresa ficam de fora da análise de quais fatos criminosos a empresa está confessando, e não negociam com a empresa. Recebem o acordo pronto e partem dele para tomar as devidas providências. Haveria, assim, um esvaziamento da atuação do MPF. Segundo a nota<sup>65</sup>:

As premissas e disposições do ACT não atendem ao interesse público primário que deve reger a atuação do Parquet, tampouco à Constituição da República e à legislação anticorrupção. Acrescentou que a modelagem de cooperação interinstitucional limita inconstitucionalmente a atuação cível do Parquet Federal no enfrentamento da corrupção.

---

<sup>65</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica nº 2/2020 – 5ª CCR**. Brasília: MPF, 2020.

A 5ª Câmara do MPF defende que mais eficaz do que a adoção de um “balcão único” para a negociação de acordos de leniência é a assunção de compromisso de que o acordo firmado por um dos órgãos públicos legitimados será reconhecido e respeitado pelos demais, salvo se houver ilegalidade ou se for comprovado ato lesivo ao interesse público.

Sem a sua assinatura os membros do MPF não ficam vinculados ao acordo, o que promove a insegurança jurídica. O alcance do acordo será, então, limitado em razão da decisão do Ministério Público Federal, ator central em matéria de repressão à corrupção, de não o subscrever.

## 6. OUTROS MEIOS DE RESOLUÇÃO DE CRIMES CORPORATIVOS

### 6.2. Estados Unidos: os institutos do DPA e NPA

Os Estados Unidos também possuem uma vasta experiência em acordos de leniência e em acordos de não persecução ou imunidade, como os "*Deferred Prosecution Agreements*" (“DPA”) e os "*Non-Prosecution Agreements*” (“NPA”).

Um DPA é um mecanismo legal utilizado nos Estados Unidos para lidar com alegações de conduta empresarial indevida sem que o caso vá a julgamento. Trata-se de acordo em que as autoridades competentes (geralmente do Ministério Público ou órgão regulador) concordam em adiar a instauração ou prosseguimento de uma ação penal contra uma empresa ou indivíduo que tenha cometido uma infração, em troca do cumprimento de certas condições acordadas entre as partes<sup>66</sup>.

Os DPAs têm sido utilizados em praticamente todas as áreas de delitos corporativos, incluindo cartel, fraude, suborno doméstico, evasão fiscal, violações ambientais e casos de corrupção estrangeira.

A utilização da DPA tem se tornado cada vez mais comum em vários países como uma forma de garantir a efetividade do combate à corrupção e outros crimes corporativos, ao mesmo tempo em que permite às empresas e indivíduos uma oportunidade de corrigir seus erros e evitar sanções criminais.

---

<sup>66</sup> Deferred Prosecution Agreement (DPA). Disponível em: < <https://content.next.westlaw.com/practical-law/document/I8b0f218c102b11e598db8b09b4f043e0/Deferred-Prosecution-Agreement-DPA?contextData=%28sc.Default%29&transitionType=Default&viewType=FullText>>. Acesso em: 9 de junho de 2023.

Assim como um acordo de leniência, um DPA permite que a empresa se reabilite após a prática do crime, desde que tenha reparado integralmente o dano. Assim, a imagem da empresa é protegida, bem como seus negócios e os empregos gerados pelo negócio. Um DPA também evita julgamentos longos e custosos.

O NPA, por sua vez, é um acordo celebrado entre uma pessoa física ou jurídica envolvida em condutas criminosas e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Esse acordo é geralmente firmado no âmbito de investigações criminais e tem como objetivo evitar ou suspender um processo penal em troca de certas contrapartidas por parte do acusado. Nessa modalidade de acordo, nenhuma penalidade pecuniária é imputada à empresa, desde que ela cumpra com as exigências.

No contexto de um NPA, o acusado concorda em cumprir uma série de condições, que podem incluir o pagamento de multas, a cooperação com as investigações, o estabelecimento de programas de *compliance*, a implementação de medidas corretivas e outras medidas específicas determinadas pelas autoridades. Em troca, as autoridades concordam em não apresentar acusações formais ou em suspender um processo penal existente.

É importante evidenciar que se as exigências não forem cumpridas pela empresa no NPA ou no DPA, exigências essas que geralmente estão relacionadas à consolidação de programas de *compliance* e aperfeiçoamento de controles internos, o governo norte-americano poderá aplicar severas penas criminais a serem determinadas em juízo.

Em última análise, os DPAs e NPAs constituem uma inovação nas práticas de aplicação da lei penal e na coordenação entre autoridades de aplicação da lei penal e civil. A Divisão Criminal do DOJ tem sido signatária da maioria dos NPAs e DPAs celebrados por empresas, embora outras divisões do DOJ também tenham celebrado muitos NPAs e DPAs<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> MILLER, Mary T. *“More Than Just a Potted Plant: A Court’s Authority to Review Deferred Prosecution Agreements Under the Speedy Trial Act and Under Its Inherent Supervisory Power.”* Michigan Law Review 115 (2016): p. 135-170; ALEXANDER, Cindy R. and COHEN, Mark A. *“The Evolution of Corporate Criminal Settlements: An Empirical Perspective on Non-Prosecution, Deferred Prosecution, and Plea Agreements.”* American Criminal Law Review 52 (2015): p. 537; REILLY, Peter. *“Negotiating Bribery: Toward Increased Transparency, Consistency, and Fairness in Pretrial Bargaining Under the Foreign Corrupt Practices Act.”* Law & Society: Civil Procedure eJournal (2014).

Esses acordos têm sido amplamente utilizados pelo Departamento de Justiça dos EUA para combater a corrupção e outros crimes corporativos. Um exemplo é o caso da Siemens, em que a empresa alemã concordou em pagar multas significativas e cooperar com as investigações em troca da suspensão dos processos criminais.

Como um exemplo prático da celebração de DPA, pode-se citar o caso da Siemens. Em 2006, a Siemens foi acusada de organizar um sistema global de corrupção, pagando mais de 1,4 milhões de dólares em subornos a funcionários públicos em diversos países. No final, a Siemens aceitou realizar um DPA com os procuradores alemães: as acusações contra a empresa foram retiradas em troca de um acordo para pagar uma multa de 395 milhões de euros, reformular a sua gestão e permitir que as suas operações fossem acompanhadas de perto. Nos Estados Unidos, a empresa pagou multas de 450 milhões de dólares ao Departamento de Justiça e de 350 milhões de dólares à *Securities and Exchange Commission*<sup>68</sup>.

O DPA exigia que a Siemens cooperasse com as investigações em curso, implementasse um programa abrangente de conformidade e mantivesse um monitor independente para supervisionar os esforços de conformidade da empresa. O DPA foi prorrogado duas vezes, e a Siemens acabou pagando um total de \$1,6 bilhão em multas e penalidades para resolver investigações conduzidas por autoridades nos Estados Unidos e outros países<sup>69</sup>.

O caso da Siemens e o DPA assinado com as autoridades refletem a importância crescente dos acordos desse tipo como uma ferramenta para lidar com casos de corrupção corporativa. Esses acordos visam promover a responsabilização das empresas, incentivar a cooperação e a implementação de medidas corretivas, ao mesmo tempo em que evitam os impactos negativos mais severos que uma condenação criminal poderia ter na empresa e em seus funcionários.

## 6.2 O *Plea Bargain*

Nesse contexto de acordos existentes nos Estados Unidos que possibilitam a empresas e a pessoas físicas terem atenuadas ou, até mesmo, reduzidas as suas

---

<sup>68</sup> Miller, Mary T. "***More Than Just a Potted Plant: A Court's Authority to Review Deferred Prosecution Agreements Under the Speedy Trial Act and Under Its Inherent Supervisory Power.***" Michigan Law Review 115 (2016): p. 135-170.

<sup>69</sup> ALEXANDER, Cindy R. and COHEN, Mark A. "***The Evolution of Corporate Criminal Settlements: An Empirical Perspective on Non-Prosecution, Deferred Prosecution, and Plea Agreements.***" American Criminal Law Review 52 (2015): p. 537.

penas, há que se fazer menção ao instituto do *Plea Bargain*. Paul Marcus<sup>70</sup> explica os chamados *plea bargains* da seguinte forma:

A promessa de uma redução da pena ou até mesmo de desistência da acusação e de imunidade se um ou mais dos indivíduos acusados cooperarem com o órgão acusador e se tornarem, como se vê nos filmes, um informante. Em troca, o réu renuncia o direito a um julgamento. Gostaria de salientar que há, quase sempre, uma pessoa que fala contra os outros em troca de um bom acordo negociado entre as partes e homologado pelo juiz.

O *Plea Bargain* é um acordo negociado entre o réu e o promotor de justiça, em que o réu se declara culpado em troca de uma redução na pena ou de outras vantagens<sup>71</sup>. O *Plea Bargain* é utilizado tanto em casos de crimes cometidos por pessoas físicas quanto em casos de crimes cometidos por empresas (*white-collar crimes*)<sup>72</sup>. Os benefícios do *Plea Bargain* incluem a economia de tempo e recursos do sistema de justiça criminal, a redução do número de julgamentos e a possibilidade de obter informações sobre outros crimes, aumentando, assim, a capacidade de investigação do Estado em repressão de crimes.

---

<sup>70</sup> MARCUS, Paul. **Combatendo a Corrupção Nos Estados Unidos** (2015). Faculty Publications. 1798. Disponível em: <<https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1798>>. Acesso em: 08 de junho de 2023.

<sup>71</sup> FANTIN, Ufes Iago Abdalla. **A negociação na justiça criminal no Brasil e o "plea bargaining"**. (2018). E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH - Belo Horizonte. Volume X, número 2, dezembro de 2017 – IS, p. 178.

<sup>72</sup> Nelson, Febby Mutiara et al. "**Initiating the Plea Bargaining: An Effort to Optimize the Return of State Financial Losses on Corruption.**" Proceedings of the 2nd Borobudur International Symposium on Humanities and Social Sciences, BIS-HSS 2020, 18 November 2020, Magelang, Central Java, Indonesia (2021).

## CONCLUSÃO

O presente trabalho visou identificar as causas da corrupção, explicar o surgimento da Lei Anticorrupção, com base no estudo de diplomas internacionais e analisar os acordos de leniência como instrumento efetivo de combate à corrupção, seja aquela ocorrida no âmbito doméstico, como internacional. Os acordos de leniência celebrados até então demonstraram que eles são instrumentos eficazes na recuperação de valores advindos da corrupção e na punição de empresas que insistem em praticar atos corruptivos.

A leniência, além de permitir o ressarcimento ao erário, obriga que empresas que se envolvam em crimes contra a Administração pública nacional ou estrangeira a implementar programas de integridade, com o objetivo de construir uma cultura corporativa ética, íntegra e transparente, tornando o negócio sustentável a longo prazo. Assim, a obrigação de implementação de programas de *compliance* robustos objetiva que a empresa esteja sempre em conformidade com as regulações a ela aplicáveis e monitore possíveis riscos de corrupção e afins.

Em âmbito nacional, ressalta-se que a assinatura do ACT ainda não gerou efeitos práticos, porém demonstra a preocupação dos órgãos de controle brasileiros de combater a corrupção de forma efetiva, coordenada e organizada. Considera-se que o ACT foi um acordo positivo para o enfrentamento da corrupção em nível nacional e espera-se que ele gere resultados positivos nos próximos anos, com o aumento de propostas de leniência.

Em resumo, a cooperação no âmbito nacional e internacional são instrumentos fundamentais para a efetividade dos acordos de leniência anticorrupção, pois permite que as autoridades de diferentes países trabalhem juntas para identificar e punir empresas que tenham cometido irregularidades. A cooperação também permite que as empresas cooperem plenamente com as autoridades de diferentes países, garantindo que todas as violações da lei sejam devidamente identificadas e sancionadas.

## REFERÊNCIAS

- AIDT, Toke S. ***The causes of corruption***. CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparison 9 (2), P. 15-19, 2011. Tradução livre. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/167032/1/ifo-dice-reportv09-y2011-i2-p15-19.pdf>>.
- ALEXANDER, Cindy R. and Mark A. Cohen. ***The Evolution of Corporate Criminal Settlements: An Empirical Perspective on Non-Prosecution, Deferred Prosecution, and Plea Agreements***. American Criminal Law Review 52 (2015).
- AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção - Ensaio sobre a Operação Lava Jato**. 1. ed.: São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019.
- ATHAYDE, Amanda. **Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- AVRITZER, Leonardo, FILGUEIRAS Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Textos para discussão Cepal-Ipea. Brasília, 2011. P. 13. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28145>>.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: um estudo sobre o poder público e as relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- BITELLO, Lorena. **Os efeitos da falta de cooperação e coordenação entre os órgãos legitimados a firmar acordo de leniência**. In: Revista Científica do CPJM – Centro de Pesquisa em Crimes Empresariais e Compliance. Vol. 1, Nº 2. Rio de Janeiro, 2021.
- BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OEA: a Convenção**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/a-convencao>>.

BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OEA: principais temas**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/principais-temas>>.

BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OCDE: a Convenção**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/a-convencao>>.

BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da ONU**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-daonu>>.

BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Estudo Técnico 01/2017 – Estudo sobre inovações da Lei 12.846 e o papel do Ministério Público nos acordos**. Disponível em: <[https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/mpf\\_estudo\\_tecnico\\_acordo\\_leniencia\\_e\\_seus\\_efeitos.pdf/](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/mpf_estudo_tecnico_acordo_leniencia_e_seus_efeitos.pdf/)>.

BUONAMICI, Sérgio Claro. REMÉDIO, José Antônio. **Corrupção Administrativa: Histórico, efeitos danosos e combate por meio de instrumentos de tutela coletiva**. In: Revista Paradigma, A. XXII, Vol. 26, Nº 1, São Paulo, 2017.

CAMPOS, Patrícia Toledo de. **Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção**. Vol. 2, Nº 1, 2014. P. 160-185. In: Revista Digital de Direito Administrativo. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/80943>>.

CARVALHO, Vinícius Marques de; SILVEIRA, Paulo Burnier da. **A Cooperação Internacional na Defesa da Concorrência**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 10, n. 1, 2013.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

CONSELHO DA EUROPA, **Convenção Penal sobre a Corrupção**. Estrasburgo, 1999.

FANTIN, Ufes Iago Abdalla. **A negociação na justiça criminal no Brasil e o "plea bargaining"**. (2018). E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH - Belo Horizonte. Volume X, número 2, dezembro de 2017 – IS, p. 178.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **A corrupção como fenômeno social e político**. In: Revista de Direito Administrativo. Ed. 185, P. 1-18, Rio de Janeiro, 1991. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44482>>.

FILHO, Ubirajara Costódio. **Do acordo de leniência. In: Comentários à Lei 12.846/2013. Lei Anticorrupção**. 2ª Edição. Revista dos Tribunais. Curitiba, 2015.

GODINHO, Thiago José Zanini. **Contribuições do Direito Internacional no Combate a Corrupção**. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 58, jan./jun. 2011.

INTERNATIONAL, Transparency. **Corruption Perceptions Index**. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/bra>>.

KASSARJIAN, Waltraud Marggraff. **A Study of Riesman's Theory of Social Character**. In: American Sociological Association. Vol. 25, Nº 3 (Sep., 1962), p. 213-230. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2786125>>.

MARCUS, Paul. **Combatendo a Corrupção Nos Estados Unidos** (2015). Faculty Publications. 1798. Disponível em: <<https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1798>>.

MARTÍNEZ, Augusto Durán. **Derechos humanos y corrupción administrativa**. In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/589/25>.

MARTINS, Aluísio de Souza. **O COMBATE À CORRUPÇÃO COMO DESAFIO TRANSNACIONAL**. Revista FAETE. Disponível em:

<[http://www.faete.edu.br/revista/OCOMBATEaCORRUPO\\_COMO\\_DESAFIO\\_TRANSNACIONAL .pdf](http://www.faete.edu.br/revista/OCOMBATEaCORRUPO_COMO_DESAFIO_TRANSNACIONAL.pdf)>.

MILLER, Mary T. **More Than Just a Potted Plant: A Court's Authority to Review Deferred Prosecution Agreements Under the Speedy Trial Act and Under Its Inherent Supervisory Power.** Michigan Law Review 115 (2016).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica nº 2/2020 – 5ª CCR.** Brasília: MPF, 2020

MOREIRA, Egon Bockmann. BAGATIN, Andreia Cristina. **Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas: responsabilidade objetiva, descon sideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos.** Revista de Direito Público da Economia. RDPE, Ano 12, nº 47. Belo Horizonte, 2014.

NELSON, Febby Mutiara et al. ***“Initiating the Plea Bargaining: An Effort to Optimize the Return of State Financial Losses on Corruption.”*** Proceedings of the 2nd Borobudur International Symposium on Humanities and Social Sciences, BIS-HSS 2020, 18 November 2020, Magelang, Central Java, Indonesia (2021).

NOHARA, Irene Patrícia et al. **Lei anticorrupção: Lei 12.846/2013.** 1ª ed. Vol. 9. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. **Governança, Compliance e Cidadania.** 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 26.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção.** Editora Forense. Rio de Janeiro, 2015.

OLIVIERI, Cecília. **Combate à corrupção e controle interno.** In: Ética pública e controle da corrupção. Proposta Caderno Adenauer 02/2011. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Filgueiras/publication/289341704\\_Cadernos\\_Adenauer\\_-](https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Filgueiras/publication/289341704_Cadernos_Adenauer_-)

\_Etica\_publica\_e\_controle\_da\_corrupcao/links/568b9f1408ae1e63f1fdcc54/Cadernos-Adenauer-Etica-publicae-controle-da-corrupcao.pdf#page=75>.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Ed. RT, 2009.

PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury. **Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)**. In: Revista Brasileira de Infraestrutura. Belo Horizonte, 2016. P. 79-113. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/acordo-leniencia-lei-anticorruptcao.pdf>>.

PÉREZ, Jesús González. **La ética en la administración pública**. Segunda edición. Madrid, Cuadernos Civitas, 2000. Disponível em: <[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-M-1996-1001170015](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-1996-1001170015)>.

REILLY, Peter. “**Negotiating Bribery: Toward Increased Transparency, Consistency, and Fairness in Pretrial Bargaining Under the Foreign Corrupt Practices Act.**” Law & Society: Civil Procedure eJournal (2014).

RIESMAN, David. **La foule solitaire**. Paris, Arthaud, 1964 apud FILHO, 1991.

SANTOS, Kleber Bispo dos. Acordo de Leniência na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2018.

SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre, 2002.

SIMÃO, Valdir M.; PONTES, Marcelo. **O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas**, 1ª edição: Editora Trevisan, 2017. E-book. ISBN 9788595450011. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450011/>>.

TAVARES, Sávio Gomes. AQUILINO, Leonardo Navarro. **A (D)eficiência do acordo de leniência, previsto na Lei nº 12.846 de 2013, como instrumento de obtenção**

**de provas no combate à corrupção.** In: Revista Vertentes do Direito, Vol. 7, Nº 02, 2020.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros; TAMASAUSKAS, Igor Sant'anna. **Decifrando a esfinge: como o sistema de multiplicidade institucional anticorrupção brasileiro permitiu que se produzissem meia centena de acordos de leniência. Compliance no direito empresarial [livro eletrônico].** 1ª ed. Vol. 4. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

VERISSIMO, Marcos Paulo. Acordos de Leniência a experiência nacional e internacional de combate a cartéis e sua transposição para o combate à corrupção no Brasil. In: AMBOS, Kai; MENDES, Marcos Zilli Paulo de Sousa (org.) **Corrupção: ensaios sobre a operação lava jato.** 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019.