

O futuro da Lei nº 12.846/2013: três questões a serem aprimoradas nos próximos 10 anos¹

The future of Law nº 12,846/2013: three issues to be improved over the next 10 years

El futuro de la Ley nº 12.846/2013: tres cuestiones a mejorar en los próximos 10 años

Victor Aguiar de Carvalho

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i29.708>

Resumo: Importantes resultados foram obtidos durante a primeira década de vigência da Lei nº 12.846/2013, tanto em esfera federal, como em entes subnacionais. No entanto, a despeito dos aprimoramentos ao sistema brasileiro anticorrupção, reformas legislativas futuras ainda poderiam aperfeiçoar o desenho dos institutos jurídicos trazidos pelo diploma. Sem a pretensão de examinar todo o sistema de incentivos produzido pela lei, o presente artigo tem por objetivo analisar três inconsistências do diploma, lançando luzes sobre: (i) a incongruência entre o tipo de corrupção identificado em pesquisas internacionais como o mais característico do Brasil e algumas das opções legislativas adotadas na lei; (ii) a necessária associação de efetivos instrumentos de consensualidade ao sistema punitivo, considerando os efeitos colaterais que podem advir da incidência sancionatória em seu máximo rigor; (iii) o imperativo aprimoramento de soluções negociais, com o escopo de criar adequados incentivos para a colaboração empresarial, notadamente nas hipóteses menos graves. O texto conclui que determinadas opções do legislador não parecem compatíveis com o principal desafio do Brasil na seara anticorrupção, que concerne à corrupção grandiosa. Além disso, aponta que instrumentos de consensualidade ainda precisam ser refinados para evitar que a busca pelo sancionamento de infratores acarrete externalidades negativas perniciosas para a sociedade. Por fim, defendem-se duas medidas a potencialmente incrementar incentivos para a colaboração empresarial por meio de acordos de leniência, que são a participação do Ministério Público, bem como a ampliação dos benefícios em hipóteses menos graves, à luz do que vem ocorrendo nos Estados Unidos com a expansão da aplicação do novo *Corporate Enforcement Policy* em todos os casos da divisão criminal. Para cumprir seus objetivos, o trabalho emprega como metodologia a análise de literatura nacional e estrangeira, notadamente em Direito e em ciência política, além de instrumentos e raciocínios usuais da análise econômica do direito.

Palavras-chave: lei anticorrupção; grande corrupção; sanção; consensualidade; leniência.

1. Artigo submetido em 10/09/2023 e aceito em 09/08/2024.

Abstract: During the first decade that Law n° 12.846/2013 has been in force, important results have been achieved at both the federal and sub-national levels. However, despite the improvements to the Brazilian anti-corruption system, future legislative reforms could still advance the design of the legal institutes brought in by the law. Without examining the entire system of incentives produced by the legislation, this paper aims to analyze three inconsistencies in the law, shedding light on: (i) the incongruity between the type of corruption identified in international research as the most typical in Brazil and some of the legislative options adopted by the law; (ii) the necessary association of effective instruments of consensus to the corporate liability system, considering the side effects that can arise from applying tough sanctions; (iii) the imperative improvement of settlements regimes, aiming to create adequate incentives for corporate cooperation, especially in less serious cases. This paper concludes that some of the legislator's choices do not seem compatible with Brazil's main anti-corruption challenge, which is grand corruption. In addition, it points out that consensual instruments still need to be refined to prevent punishing of offenders from leading to negative externalities that are detrimental to society. Finally, it advocates two measures to potentially increase incentives for corporate collaboration through leniency agreements, which are the involvement of the Public Prosecutor's Office, as well as the increase of benefits in less severe cases, in the light of what has been happening in the United States with the expansion of the new Corporate Enforcement Policy to all cases in the criminal division. To achieve its objectives, this paper uses as its methodology the study of national and foreign literature, notably legal and political science literature, as well as conventional tools and reasoning from the economic analysis of law.

Keywords: brazilian anti-corruption act; grand corruption; sanction; consensus; leniency.

Resumen: Se lograron importantes resultados durante la primera década de la Ley n.º 12.846/2013, tanto a nivel federal como en las entidades subnacionales. Sin embargo, a pesar de las mejoras en el sistema anticorrupción brasileño, futuras reformas legislativas pueden mejorar el diseño de los institutos jurídicos de la ley. Sin pretender examinar todo el sistema de incentivos producido, este artículo pretende analizar tres incongruencias, arrojando luz sobre: (i) la incongruencia entre el tipo de corrupción identificado en investigaciones internacionales como el más característico de Brasil y algunas de las opciones legislativas adoptadas; (ii) la necesidad de asociar instrumentos eficaces de consensualidad al sistema punitivo, considerando los efectos colaterales que pueden surgir del máximo rigor de las sanciones; (iii) la imperiosa mejora de las soluciones negociales, con el objetivo de crear incentivos adecuados para la colaboración empresarial, especialmente en los casos menos graves. El texto concluye que algunas de las opciones del legislador no parecen compatibles con el principal reto anticorrupción de Brasil, que es la gran corrupción. También señala que es necesario perfeccionar los instrumentos de consenso para evitar que el afán de sancionar a los infractores provoque externalidades negativas perjudiciales para la sociedad. Por último, se propugnan dos medidas para aumentar potencialmente los incentivos a la colaboración empresarial a través de los acuerdos de clemencia, que son la participación del Ministerio Público, así como la extensión de los beneficios en los casos menos graves, a la luz de lo que viene ocurriendo en Estados Unidos con la ampliación de la aplicación de la nueva Corporate Enforcement Policy en todos los casos de la división penal. Para cumplir con sus objetivos, el trabajo utiliza como metodología el análisis de literatura nacional y extranjera, especialmente en derecho y ciencia política, así como las herramientas y razonamientos habituales del análisis económico del derecho.

Palabras clave: ley anticorrupción; gran corrupción; sanción; consenso; clemencia.

1. INTRODUÇÃO

Em agosto de 2023, a Lei nº 12.846/2013 – que ficou conhecida no meio jurídico e na sociedade pela imprecisa expressão “Lei Anticorrupção” – completou dez anos de vigência. A aplicação da lei permitiu a obtenção de diversos resultados dos quais é possível se orgulhar. Em esfera federal, há notícias de que já foram instaurados mais de 1.664 processos, com a aplicação de multas que superam o valor de R\$ 1,3 bilhão.² Além disso, 29 acordos de leniência foram celebrados, com a pactuação de retorno de R\$ 18,70 bilhões aos cofres públicos.³

A referida lei também serviu como marco legal para o aperfeiçoamento da integridade pública nos estados da federação. Como exemplos, pode-se citar a aplicação da lei como fundamento jurídico para centenas de processos administrativos de responsabilização instaurados no Estado do Espírito Santo, um dos entes públicos pioneiros na aplicação do diploma; bem como a recente celebração de três acordos de leniência pelo Estado do Rio de Janeiro. Além disso, a lei também estimulou o surgimento de novos órgãos de Controladorias em entes públicos, como ocorreu no Estado Rio de Janeiro, que tão somente no ano de 2018, impulsionado pelo êxito da aplicação da Lei nº 12.846/2013, criou a sua Controladoria Geral do Estado, por meio da Lei nº 7.989/2018.

No entanto, a despeito dos aprimoramentos ao sistema brasileiro anticorrupção advindos da publicação da Lei nº 12.846/2013, ainda cabe olhar para o futuro e refletir sobre eventuais reformas legislativas que poderiam contribuir para o aprimoramento do referido diploma. Será que a lei realmente cria um sistema de incentivos mais adequado ao principal tipo de corrupção identificado no Brasil? Há algum equívoco ou inconsistência no desenho de seus principais institutos jurídicos, como o acordo de leniência?

Até mesmo por suas limitações de objeto e espaço, o presente artigo não tem por escopo examinar todo o sistema de incentivos produzido pela Lei nº 12.846/2013. Analisam-se, aqui, apenas três inconsistências da Lei nº 12.846/2013 que suscitam preocupações, lançando luzes sobre questões que

deveriam ser objeto de reflexão em futuras reformas legislativas. São elas: (i) a incongruência entre o tipo de corrupção identificado em pesquisas internacionais como o mais característico do Brasil e algumas das opções legislativas adotadas no referido diploma; (ii) a necessária associação de efetivos instrumentos de consensualidade a um sistema punitivo em desfavor de pessoas jurídicas – como é o caso da Lei nº 12.846/2013 –, considerando os possíveis e graves efeitos colaterais que podem advir de sua incidência sancionatória em seu máximo rigor; (iii) o imperativo aprimoramento do regime de soluções negociais da referida lei, com o escopo de criar adequados incentivos para a colaboração empresarial, notadamente nas hipóteses menos graves.

Desde logo, é importante compreender as críticas suscitadas em sua justa medida. Em primeiro lugar, não se está a negar o avanço que a Lei nº 12.846/2013 trouxe para o sistema brasileiro anticorrupção, a despeito de eventuais e pontuais imperfeições de seu desenho legislativo. Os resultados obtidos nos últimos dez anos, a que já fizemos referência, falam por si. Em segundo lugar, não se está a defender que o acolhimento das críticas aqui suscitadas, em reformas legislativas futuras, necessariamente eliminaria a ocorrência de atos lesivos à Administração Pública, produzindo um sistema de incentivos imune a críticas. Neste artigo não se busca uma bala de prata contra atos lesivos à Administração, mas, sim, estimular aperfeiçoamentos normativos e institucionais incrementais, que podem levar a um quadro de melhor controle da corrupção, ainda que não ideal (TAYLOR, 2019).

A abordagem aqui adotada acompanha a moderna visão de que a agenda anticorrupção não precisa se basear necessariamente em grandes eventos ou campanhas. Reformas anticorrupção incrementais, adotadas gradualmente, com o escopo de aprimorar o sistema de incentivos, podem também levar a mudanças das expectativas e das normas sociais, contribuindo ao longo do tempo para alcançar um novo equilíbrio, preferível ao anterior (STEPHENSON, 2019).

Aliás, esse parece ter sido o caminho adotado por países que aprimoraram, ao longo da história, seus padrões de governança pública (MUNGIU-PIPPIDI, 2015). Tais países passaram por longos processos de acumulação de pequenas reformas graduais e de aprimoramentos de diversas ordens

2. <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/07/26/lei-anticorrupcao-devolve-bilhoes-aos-cofres-publicos.ghtml>

3. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia>

em seus sistemas de incentivos para, finalmente, alcançar o controle dos níveis de corrupção (CUÉLLAR e STEPHENSON, 2020).

Para cumprir seus objetivos, o trabalho emprega como metodologia a análise de literatura nacional e estrangeira, notadamente em Direito e em ciência política, além de instrumentos e raciocínios usuais da análise econômica do direito. Como limitação do trabalho, convém reiterar que o artigo não tem a pretensão de revisar todo o sistema de incentivos produzido pela Lei nº 12.846/2013, mas apenas o de analisar três importantes inconsistências do arranjo normativo do referido diploma, que suscitam preocupações e que poderiam ser objeto de reformas futuras. Além disso, não se mostra possível testar a efetividade das teses aqui defendidas antes de sua implementação.

2. A INCONGRUÊNCIA ENTRE O TIPO DE CORRUPÇÃO CARACTERÍSTICO DO BRASIL E ALGUMAS OPÇÕES ADOTADAS NA LEI Nº 12.846/2013

Entre as diferentes classificações quanto às formas de manifestação da corrupção, há na literatura especializada a usual distinção entre “pequena corrupção” e “grande corrupção” (ou “corrupção grandiosa”). A pequena corrupção, também conhecida como corrupção burocrática, é aquela com a qual o cidadão comum por vezes se depara ao lidar com a Administração Pública. Concerne a agentes públicos corruptos, na ponta da máquina governamental, que tentam obter indevidos benefícios pessoais abusando do poder que detêm, seja o poder para conceder um benefício ao administrado, seja para impor um ônus ou sanção (ROSE-ACKERMAN, 2006).

Já a corrupção grandiosa é aquela que ocorre em larga escala, por meio da instrumentalização de políticas públicas ou de projetos estatais em benefício de lideranças políticas e em detrimento do interesse público (ROSE-ACKERMAN, 1999). Essa forma de corrupção geralmente envolve uma colaboração entre as esferas mais altas da Administração Pública e interesses empresariais, ainda que agentes de níveis inferiores da burocracia também sejam recrutados para executar o esquema desonesto.

Naturalmente, a pequena corrupção e a corrupção grandiosa não são fenômenos dissociados. Na verdade, os dois tipos de corrupção estão interligados. Ao ocorrer nas mais elevadas esferas da Administração, a grande corrupção tende a estimular e a legitimar a disseminação da pequena corrupção nos estratos inferiores da Administração.

A classificação entre pequena corrupção e corrupção grandiosa contribui para a adequada compreensão do fenômeno da corrupção no Brasil. De acordo com o estudo *Latinobarómetro*, há no país uma percepção mais disseminada de ocorrência de corrupção entre os agentes políticos do que entre os servidores públicos. Enquanto 71% da população acredita que os parlamentares estão envolvidos em corrupção e 51% pensa que o Presidente e seus funcionários também incorrem nesse ilícito, apenas 27% da população sustenta que os servidores públicos em geral são corruptos. Esse número é menor até do que a crença de corrupção entre líderes religiosos (33%). Para além dos agentes políticos, entre as figuras de Estado há também significativa crença de existência de corrupção entre Magistrados (39%) e policiais (43%), números estes que ainda são consideravelmente menores do que os atinentes aos agentes políticos, como acima expostos (LATINO-BARÓMETRO, 2021).

Os dados acima seguem a mesma tendência identificada na pesquisa *Latinobarómetro* para o ano de 2018. Enquanto apenas 27% da população brasileira entrevistada considerava que “todos” ou “quase todos” os servidores são corruptos, 62%, 59% e 56% da população tinha a mesma opinião em relação ao presidente e seus funcionários, aos parlamentares e aos vereadores, respectivamente (LATINO-BARÓMETRO, 2018).

A bem da verdade, convém registrar que a Transparência Internacional, no ano de 2019, identificou um considerável aumento na percepção de corrupção entre funcionários públicos. Em 2017, o percentual dos entrevistados que considerava que a maioria dos oficiais do governo era corrupto atingia apenas 24%. Tal percentual pulou para 54% em 2019. A despeito do incremento da percepção da corrupção entre oficiais do governo, na mesma pesquisa a percepção de corrupção entre os membros do parlamento e na cúpula do Executivo continuava ainda maior, alcançando 63% e 57%, respectivamente. Todavia, acreditamos que a elevação em

relação aos servidores públicos tenha relação com a quantidade de informações na imprensa sobre casos de corrupção na Administração brasileira nos últimos anos – notadamente fruto da notória “Operação Lava Jato” – e que, de toda forma, não nega a afirmação de que, no Brasil, existe mais elevada percepção de corrupção entre agentes políticos do que entre servidores públicos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

Portanto, os dados existentes sobre a corrupção no Brasil apontam que a população nacional acredita que a corrupção está mais disseminada na sua cúpula política – o que se associa à corrupção grandiosa – do que na burocracia estatal.

A despeito desses dados, a Lei nº 12.846/2013 parece ter sido desenhada notadamente para o enfrentamento da pequena corrupção, envolvendo a burocracia estatal, que, como dito, não é o principal problema do país nesta seara, ao menos não de acordo com a percepção de sua própria população.

Veja-se, nesse sentido, que a lei parte da premissa – que talvez seja excessivamente otimista – de que a cúpula da Administração Pública está necessariamente engajada na aplicação das normas anticorrupção. Evidencia-se esse otimismo excessivo nas escolhas legislativas de conceder – como regra geral – a competência para a instauração de processo administrativo de responsabilização (PAR) e para celebrar acordos de leniência à autoridade máxima de cada órgão. Em acréscimo, esse otimismo também está presente em um modelo de leniência que é negociado exclusivamente pela própria Administração, sem a participação de qualquer órgão independente à Administração, como o Ministério Público.

Exemplificando, o legislador imaginou que o Secretário de Saúde de um determinado Estado da Federação, ao tomar conhecimento de que houve frustração do caráter concorrencial de uma licitação para fornecimento de insumos de saúde, como consequência de um conluio entre um servidor público e uma empresa fornecedora, determinaria a instauração de um rigoroso processo administrativo de responsabilização, bem como eventualmente celebraria um acordo de leniência com a empresa envolvida.

Todavia, não foram poucos os escândalos recentes na história do Brasil em que as próprias autoridades máximas de órgãos – como Secretários de Estados da federação – figuravam entre os suposta-

mente envolvidos nos ilícitos investigados. A preocupação aqui exposta, portanto, não é uma ilação meramente teórica.

Em relação aos processos administrativos de responsabilização, ao atribuir competência à autoridade máxima de cada órgão para instaurá-los e julgados, o desenho legislativo em questão permite que altas autoridades que eventualmente estejam em conluio com as empresas infratoras impeçam a instauração dos expedientes de apuração e punição. Pior, o modelo permite que tais autoridades iniciem os expedientes sancionatórios apenas como reação a pressões da sociedade, mas que, posteriormente, assegurem a ineficácia dos processos administrativos por meio da nomeação para a comissão de instrução de servidores sem qualificação técnica para a função, alinhados politicamente à autoridade nomeante ou igualmente em conluio com o esquema objeto de investigação. Já quanto aos acordos de leniência, em alguns casos, especialmente em cenários de corrupção sistêmica em um determinado ente da federação, a possibilidade de negociação do acordo com uma autoridade que eventualmente não siga o mais elevado padrão de integridade pública pode dar azo a uma verdadeira leniência de compadrio, por meio das quais são protegidos interesses econômicos privados, travestidos de interesse público.

Na esfera federal, essa questão é consideravelmente minorada pela atribuição de competência concorrente à Controladoria Geral da União – órgão dotado de maturidade e suficiente capacidade institucional para apuração de atos lesivos tipificados no diploma –, tanto para negociar acordos de leniência, como para instaurar o PAR ou para avocar processos já instaurados, com o escopo de corrigir o andamento.

Já nos Estados e Municípios, o problema é consideravelmente mais preocupante. Primeiramente, porque não é frequente que já exista um órgão – como uma Controladoria local – que possua o amadurecimento institucional e qualificação técnica comparável à CGU. Segundamente, porque as máquinas públicas subnacionais tendem a ser menores, mais pessoalizadas e submetidas a um menor grau de *accountability* social em comparação à União.

Sendo a Lei Anticorrupção um diploma de caráter nacional (CYRINO e MENDONÇA, 2020), com o objetivo de minimizar o risco de captura política e de aprimorar a efetividade esperada de seus ins-

trumentos, acreditamos que a lei não deveria trazer, como regra geral, a dispersão de competências entre autoridades máximas de órgãos ou entidades, mas sim indicar que a competência para instaurar e julgar PARs, bem como para negociar acordos de leniência, deveria ser centralizada em um único ou em um número reduzido de órgãos com sólida reputação e recursos adequados para investigar atos lesivos.

No entanto, a abordagem mais comum tem sido diferente. Em geral, estados e capitais seguem o modelo federal, com a atribuição de competências às autoridades máximas de todos os órgãos e entidades, com a possibilidade de competência concorrente para uma Controladoria local, que por vezes carece de recursos e estrutura adequados em comparação com a Controladoria-Geral da União (CGU). Isso resulta em desafios técnicos e materiais para a abertura e condução de PARs, especialmente em casos de maior complexidade, bem como para a possível negociação de acordos administrativos, quando necessário.

Naturalmente, como é próprio de uma federação, o melhor desenho institucional dependerá das circunstâncias da administração local e deverá ser definido nas normas que regulamentam a Lei Anticorrupção em cada ente federativo. De toda sorte, parece-nos que, em considerável parcela dos Estados brasileiros, a competência para o PAR deveria concentrar-se em atuação necessariamente conjunta da Procuradoria Geral do Estado com a Controladoria local, com o escopo até mesmo de evitar nulidades jurídicas que podem advir de uma equivocada tramitação de processo administrativo. A mesma lógica aplicar-se-ia aos Municípios com maior estrutura administrativa.

Em Estados em que não haja Controladoria devidamente organizada, por se tratar de um processo administrativo, parece-nos que a atribuição deveria caber à Procuradoria Geral do Estado, órgão com competência para atuação em questões jurídicas e usualmente já mais bem estruturado nos Estados da federação, com possibilidade de requisição de servidores de outros órgãos para composição da comissão processante, quando necessário por razões técnicas.

3. O SISTEMA PUNITIVO DA LEI Nº 12.846/2013 E OS NECESSÁRIOS INSTRUMENTOS DE CONSENSUALIDADE

Além do considerável dano reputacional suportado por qualquer pessoa jurídica alcançada pela Lei Anticorrupção, o diploma em exame ainda prevê a possível incidência de significativas sanções a quem incorra em atos lesivos. Por exemplo, a multa pode alcançar 20% do faturamento bruto do último exercício, o que é um montante substancial e pode até mesmo comprometer a sobrevivência da empresa, especialmente em setores em que a margem de lucro é estreita, como o varejo. Não fosse o bastante, há previsão de sanções, passíveis de serem aplicadas na esfera judicial, para a suspensão ou interdição parcial das atividades e até para a dissolução compulsória da pessoa jurídica.

Há uma razão de ser para sanções tão elevadas, que pode ser explicada a partir de lições básicas de análise econômica do direito (CARVALHO, 2022). Grosso modo, de acordo com a teoria da dissuasão, a utilidade esperada a partir de um determinado comportamento ilícito seria uma função dos benefícios advindos da conduta, descontados de todos os custos que poderão resultar da adoção daquele comportamento (a exemplo de sanções formais e informais), devidamente ponderados pela probabilidade de sancionamento (MCADAMS e ULEN, 2009).

Considerando que os atos lesivos à Administração usualmente são ilícitos sorrateiros, praticados às escondidas, as autoridades públicas enfrentam muita dificuldade em detectar a ocorrência de tais malfeitos e em produzir provas necessárias para o sancionamento dos envolvidos. Em outros termos, a probabilidade de incidência sancionatória é baixa. Nesse passo, o desejado efeito dissuasório aos atos lesivos da espécie somente será obtido – a despeito da baixa probabilidade de sancionamento –, se as hipotéticas sanções previstas em lei forem consideravelmente elevadas/rigorosas.

Destaque-se que esse não é um problema apenas brasileiro. Segundo um estudo realizado por Jonathan M. Karpoff, D. Scott Lee e Gerald S. Martin, que analisa ações do DOJ e da SEC por violações ao *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, a probabilidade de punição estimada de uma empresa infratora é de apenas 6,4%. Para que a teoria da dissuasão produzisse os efeitos previstos, as penalidades médias

aplicadas por violações ao FCPA – que já tendem a ser elevadas – teriam que ser incrementadas em 8,3 vezes em relação ao patamar atual (KARPOFF; LEE; MARTIN, 2019).

Todavia, seja no Brasil, seja nos Estados Unidos, caso tão elevadas sanções viessem a efetivamente incidir sobre uma pessoa jurídica, haveria o risco de produção de efeitos colaterais socialmente indesejáveis. Por exemplo, uma empresa que recebesse uma pesada multa poderia vir a ter sérios problemas financeiros e até ir à falência. Na verdade, apenas os danos reputacionais advindos da notícia de envolvimento da pessoa jurídica em graves atos lesivos já poderiam colocar as atividades empresariais em risco. Isso para não falar da própria sanção de dissolução compulsória da empresa, que diretamente a eliminaria do mercado.

Ora, o encerramento de atividades empresariais tende a não ser algo benéfico para a sociedade. Além da perda de produção para o país, haverá prejuízo para a arrecadação tributária e para terceiros que não tem qualquer relação com a atividade ilícita, como empregados, investidores e até consumidores que dependem daquela empresa.

Note-se, ainda, que, sob um regime de responsabilização objetiva, rigorosas sanções podem incidir em desfavor da empresa tão somente pela conduta isolada de um ou de alguns empregados ou diretores mal-intencionados, sem que o resto dos membros da organização empresarial – e ainda menos seus investidores – tenham qualquer conexão com tais ilícitos.

No mais, há algumas empresas que, considerando o tamanho impacto social que possuem, são consideradas grandes demais para falir. Por exemplo, caso uma grande instituição financeira incorra em atos lesivos à Administração, as autoridades públicas inevitavelmente terão que considerar – quando da quantificação das sanções a serem aplicadas – os potenciais danos sociais que poderiam advir do encerramento daquela pessoa jurídica, uma vez que há até riscos sistêmicos atinentes ao colapso de determinados atores financeiros.

Nesse passo, a decisão de fazer incidir pesadas sanções sobre uma empresa não deve ser encarada como trivial, uma vez que pode acarretar uma série de consequências perniciosas para terceiros inocentes e, no limite, até para a economia nacional. Há dúvidas, portanto, quanto à conveniência social

de efetivamente impor punições tão gravosas sobre determinadas pessoas jurídicas.

Em verdade, quando ocorre um ato lesivo à Administração, o principal foco punitivo deveria ser o de alcançar as pessoas físicas que praticaram o ilícito, tanto as que estão vinculadas à Administração Pública, como aquelas que decidiram pelo ilícito escondidas por trás de um escudo da pessoa jurídica (CARVALHO, 2022).

Justamente para que o mais das vezes não haja sobre as pessoas jurídicas a incidência sancionatória em sua máxima extensão – com todas as suas consequências socialmente perniciosas que poderiam advir – um regime sancionatório como o da Lei nº 12.846/2013 precisa estar associado a instrumentos de solução consensual.

Em termos mais diretos: em considerável parte dos casos, não é sequer socialmente desejável que as sanções hipoteticamente previstas na lei venham de fato a incidir sobre as pessoas jurídicas em sua máxima extensão. Afinal, se assim o fosse, os efeitos colaterais sobre terceiros e sobre as atividades produtivas poderiam ser consideráveis. Solução mais eficiente é buscar um caminho para a resolução consensual do conflito.

De fato, nem sempre o caminho mais eficiente para a tutela do interesse público será obtido por meio da perseguição sancionatória a todo custo (MOREIRA e CAGGIANO, 2020). Atualmente, aceita-se com naturalidade que a função administrativa venha a ser cumprida por meio da consensualidade, com a utilização de concertações para a satisfação de finalidades públicas (PALMA, 2015). Soluções consensuais viabilizam, em abordagem pragmática, a redução da litigiosidade e a obtenção de resultados eficientes, com a economia de escassos recursos públicos.

Há quatro razões para considerar que soluções consensuais são mais consentâneas ao princípio da eficiência quando empresas incorrem em atos lesivos à Administração. Em primeiro lugar, servem como uma antecipação de (moderada) sanção, poupando não apenas recursos administrativos que seriam consumidos em investigações e na tramitação de expedientes sancionatórios, como também recursos financeiros e humanos que seriam gastos pela empresa em investigações internas e para a sua defesa em procedimentos sancionatórios. Em segundo lugar, garantem que as atividades em-

presariais serão preservadas, seja por mitigarem danos reputacionais à empresa, seja por evitarem que as atividades produtivas sejam aniquiladas por sanções demasiadamente severas. Com isso, evitam-se indesejáveis danos sociais colaterais, tanto a terceiros, como à economia nacional. Em terceiro lugar, métodos concertados podem ser manejados para induzir comportamentos socialmente desejáveis futuros, por meio, por exemplo, de obrigações de aprimoramento de sistemas de conformidade internos. Em quarto lugar, os instrumentos consensuais podem ser utilizados para a obtenção de elementos de prova em desfavor das pessoas físicas diretamente envolvidas nos ilícitos, contribuindo para que os indivíduos sejam pessoalmente punidos.

Entendendo a importância de caminhar no sentido de incrementar as soluções consensuais e evitar a incidência sancionatória – em sua máxima potência – sobre atividades produtivas, andou bem a CGU ao estabelecer nos processos administrativos de responsabilização um novo modelo de solução consensual, por meio da Portaria Normativa no 19/2022, que denominou de julgamento antecipado dos processos administrativos de responsabilização.

Nota-se o esforço da CGU, na regulamentação do referido instrumento, para que não fosse confundindo com o acordo de leniência, que é o meio previsto na Lei para a resolução negocial dos atos lesivos. Com isso, as reduções sancionatórias advindas do julgamento antecipado são consideravelmente menores, notadamente no que concerne à mitigação da multa aplicável. Enquanto no acordo de leniência a sanção pecuniária pode ser reduzida em até 2/3, no julgamento antecipado do processo permite-se apenas a concessão de atenuantes no cálculo da multa, com modesta redução da alíquota aplicável.

Além disso, o julgamento antecipado do processo não tem por escopo auxiliar na alavancagem investigativa ou contribuir necessariamente para o aprimoramento de procedimentos e sistemas de integridade internos, o que representa uma relevante perda para o interesse público em comparação à possibilidade de celebração de acordos de leniência.

Ao fim, o novo modelo de consensualidade revela, também, as limitações de atratividade que os acordos de leniência apresentam na prática. Até por isso, precisa ser manejado com cautela para que esteja em harmonia com as previsões legais sobre

leniência, evitando que um novo arranjo de solução concertada – menos complexo e abrangente – acabe por desincentivar ainda mais o modelo legal de leniência.

Na verdade, adotando-se a consciência de que instrumentos de solução consensual são imprescindíveis para o adequado funcionamento de um regime sancionatório às pessoas jurídicas, em eventuais reformas legislativas futuras há que se aprimorar os incentivos concedidos para a celebração de acordo de leniência, notadamente porque tal instrumento não serve tão somente para a pacificação do litígio (como o julgamento antecipado do PAR), sendo relevante também para a reengenharia da pessoa jurídica, mediante a assunção de obrigações que contribuam para o aprimoramento de procedimentos e sistemas de integridade internos.

4. O IMPERATIVO APRIMORAMENTO DO REGIME DE LENIÊNCIA DA LEI Nº 12.846/2013

Para a maior parte das pessoas jurídicas que exercem atividades econômicas vultosas, há sempre o risco de que algum de seus diretores, empregados ou colaboradores incorram em atos lesivos como os tipificados na Lei nº 12.846/2013. Mesmo os mais efetivos sistemas de integridade não são imunes a falhas e, assim, é bastante provável que, em algum momento, uma pessoa jurídica precise lidar com a ocorrência de um ato de violação à integridade em seu meio.

O desenho normativo-institucional da Lei nº 12.846/2013 espera que, nessas hipóteses, a pessoa jurídica leve os fatos ao conhecimento das autoridades públicas e busque uma resolução consensual, colaborando com as investigações, identificando os demais envolvidos na infração e celebrando um acordo de leniência.

O regime de leniência consiste na celebração de um acordo administrativo integrativo, em que há a concessão de abrandamentos sancionatórios a uma pessoa jurídica infratora em troca da satisfação de obrigações, notadamente o fornecimento de informações e provas sobre os fatos e o aprimoramento de procedimentos e sistemas de integridade que sirvam para prevenir a recorrência do ilícito (PALMA, 2014).

No entanto, o modelo de leniência da Lei nº 12.846/2013 vem sofrendo com uma série de questões atinentes à segurança jurídica desses acordos,

que se manifestam desde a dúvida quanto a com quem negociar (MOREIRA, 2018). Afinal, a despeito das literais previsões normativas quanto à competência para a celebração da leniência por atos lesivos à Administração, o Ministério Público entendeu que também cabia a ele idêntica competência, de forma isolada. Ora, não se deve esperar que a pessoa privada denuncie práticas que poderiam restar para sempre desconhecidas quando sequer consegue determinar com precisão as consequências jurídico-financeiras de adotar tal linha de ação ou quando há insegurança quanto à validade e eficácia futura de tal acordo (SØREIDE, 2016).

Mas a questão aqui não é simples. Nos termos do art. 16 da Lei nº 12.846/2013, a competência para celebração de acordos de leniência é da autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública. Em esfera federal, essa competência foi concentrada na Controladoria Geral da União, arranjo usualmente replicado também em regulamentações estaduais, que atribuem essa missão a Controladorias locais. Ao optar por um modelo negocial que envolve apenas a própria Administração Pública, a Lei nº 12.846/013 mais uma vez aposta no genuíno engajamento da Administração na aplicação das normas anticorrupção, o que, em alguns casos, pode acabar por se revelar pouco realista, especialmente em entes públicos que estejam passando por cenários de corrupção sistêmica. Retornaremos ao ponto abaixo.

Para criar estímulos à colaboração, o Poder Público também deverá conceder à empresa suficientes benefícios na forma de mitigações ou isenções das punições previstas no ordenamento. Veja que essa vantagem precisa ser significativa, para que a colaboradora não termine em uma situação jurídica pior do que aquela concorrente que opta por esconder uma conduta ilícita de que tenha conhecimento. Afinal, quando celebra um acordo com a Administração, a pessoa jurídica infratora receberá certamente algum tipo de sanção, ainda que diminuída. Já a pessoa jurídica que opta por não cooperar poderá até escapar impune.

Assim, é fundamental que haja uma diferença substancial entre o tamanho das punições a serem impostas na hipótese de autodenúncia empresarial, em comparação com as punições aplicadas quando não há cooperação com o Estado (ARLEN, 2018). Em outros termos, para que um regime de leniência seja atrativo, o abrandamento punitivo deverá ser de tal

ordem que compense a baixa probabilidade de que a empresa venha a ser punida independentemente de sua colaboração com o Poder Público.

Não fosse o bastante, ao negociar um acordo por atos lesivos à Administração, uma pessoa jurídica acaba inevitavelmente fornecendo informações que comprometem a si própria ou a pessoas físicas a ela vinculadas em relação a outros ilícitos, que, não raras vezes, são apurados por órgãos públicos distintos. O que é mais preocupante para os envolvidos é o fato de que as informações fornecidas no acordo poderão propiciar que os indivíduos que efetivamente perpetraram as condutas respondam criminalmente pelos seus atos.

Além disso, ao celebrar um acordo relacionado a atos lesivos, uma pessoa jurídica invariavelmente se vê obrigada a revelar informações que podem implicar tanto ela própria, quanto indivíduos a ela associados, em relação a outras infrações, que muitas vezes são investigadas por órgãos governamentais distintos. Naturalmente, o que causa maior apreensão para as partes envolvidas é o fato de que as informações compartilhadas no acordo podem abrir caminho para que os indivíduos que perpetraram ilícitos sejam responsabilizados criminalmente por suas condutas.

No entanto, o indivíduo encarregado de representar a pessoa jurídica em um acordo de leniência pode também ser uma pessoa passível de responsabilização pessoal quanto aos fatos daquele mesmo caso. Um dirigente de uma empresa não terá incentivos para liderar a organização em direção a um acordo de leniência se isso significar que ele possa ser pessoalmente punido pelas informações divulgadas.

Em outras situações, as pessoas físicas que podem enfrentar consequências criminais decorrentes de um acordo de leniência são indivíduos sensíveis para aquela organização. Isso é especialmente comum em empresas familiares, que são bastante prevalentes no Brasil. A questão que se coloca é se os líderes da empresa estariam dispostos a fornecer evidências que possam prejudicar membros da família que detém o controle. Nesses cenários, os incentivos legais para a empresa e para os indivíduos não estão alinhados de maneira adequada, o que diminui a atratividade dos acordos de leniência (LUZ e SPAGNOLO, 2017).

Portanto, um dos principais fatores que pode desencorajar a adesão ao modelo de leniência estabelecido pela Lei nº 12.846/2013 está relacionado à falta de consequências criminais associadas a esse mecanismo de resolução concertada. Atualmente, caso as pessoas físicas envolvidas – que frequentemente mantêm influência na gestão empresarial – também desejem garantir proteção legal na seara criminal, deverão buscar meios de negociação direta com o Ministério Público. Isso pode ser realizado por meio de uma colaboração premiada paralela, conforme previsto na Lei nº 12.850/2013, ou aderindo a um acordo de leniência celebrado pelo Ministério Público, que não tem previsão legal expressa.

Aliás, a ausência de mitigação das penalidades criminais para indivíduos sob o regime da Lei nº 12.846/2013 foi um dos motivos que levaram o Ministério Público Federal a desenvolver seus próprios acordos de leniência, permitindo que também pessoas físicas pudessem aderir a eles, produzindo reflexos na seara criminal (PIMENTA, 2020).

Particularmente no contexto brasileiro, em que mesmo grandes corporações muitas vezes advêm de estruturas familiares, há usual ligação entre pessoas jurídicas e os indivíduos diretamente envolvidos em condutas ilícitas. Nesse sentido, não é razoável que um sistema de leniência tente separar de maneira artificial pessoas físicas e jurídicas, acreditando que indivíduos ligados às entidades colaboradoras serão simplesmente abandonados e lançados às implicações do sistema de justiça criminal.

Nesse contexto regulatório, não é de se admirar que o modelo de leniência inventado pelo Ministério Público, que possibilita proteção às pessoas físicas na esfera penal, tenha inicialmente encontrado mais interesse dos envolvidos do que o acordo oferecido a nível federal pela CGU/AGU com base na Lei nº 12.846/2013.

É de se ressaltar que o direito brasileiro já tinha experiência neste tema. A Lei nº 12.529/2011, ao tratar dos acordos de leniência no sistema brasileiro de defesa da concorrência, prevê a repercussão criminal da pactuação, apontando que o cumprimento do acordo leva à extinção automática da punibilidade de crimes relacionados. Nesse sentido, com o escopo de conferir maior segurança jurídica aos reflexos penais da pactuação, o CADE passou a contar com o Ministério Público na negociação destes acordos (MARTINEZ, 2013).

De fato, no direito brasileiro, é essencial que o Ministério Público esteja envolvido nas negociações para que acordos de leniência tenham imediatas implicações no âmbito criminal, uma vez que o órgão é o titular da ação penal (art. 129, I, CRFB/88). Nesse sentido, a participação do Parquet seria um fator importante para ampliar a atratividade do acordo.

Entretanto, essa não é a única justificativa que nos leva a acreditar que a participação conjunta do Ministério Público seria benéfica para um regime de leniência mais eficiente. Dado que um dos objetivos centrais desse mecanismo de resolução é o de obter informações cruciais para responsabilizar as pessoas físicas envolvidas, a colaboração do Ministério Público é essencial para avaliar a novidade, a validade, a higidez e a adequação das provas apresentadas, especialmente para uso na esfera criminal.

Além disso, a participação do Ministério Público nas negociações poderia desempenhar um papel crucial como um órgão de supervisão. O ponto é especialmente relevante ao se considerar que a lei, em geral, como visto acima, permite que tais acordos sejam celebrados pela autoridade máxima de órgãos ou entidades da Administração Estadual ou Municipal. Em entes públicos que não dispõem de estruturas de controle interno ou de advocacia pública robustas, como é o caso da maioria dos municípios brasileiros, a presença do Ministério Público em potenciais negociações desse tipo se torna ainda mais relevante para que, em algumas hipóteses, as leniências não se tornem, eventualmente, acordos de compadrio para salvaguardar interesses apenas privados travestidos de interesses públicos.

Para que não restem dúvidas, esclareça-se que não se defende, aqui, o autônomo modelo de leniência criado pelo próprio Ministério Público, mas, sim, o respeito a um desenho normativo expressamente previsto, que contemple a participação do Parquet, a incrementar a segurança jurídica dos colaboradores e possibilitar consequências criminais aos acordos.

No mais, aumentar a atratividade dos acordos exige incrementar os benefícios concedidos às pessoas jurídicas em determinadas situações. O regime negocial brasileiro prevê apenas a leniência parcial, reduzindo ou isentando a incidência de determinadas sanções, mas mantendo, ao menos em uma interpretação literal, a possibilidade de aplicação de outras, que não são expressamente excluídas nos termos da lei.

A própria redução da multa administrativa, que é a consequência premial mais tangível do acordo, também apresenta limitações. O legislador não fixou patamar mínimo para tal mitigação sancionatória, mas apenas um teto máximo de minoração de dois terços do valor devido.

Veja-se que o modelo legal atribui às autoridades negociantes considerável poder discricionário, que, embora venha sendo reduzido por regulamentações infralegais, acaba, inevitavelmente, incrementando a insegurança no acordo e dificultando que a empresa colaboradora calcule a vantagem de colaborar com o Poder Público. No mais, considerando a base de cálculo prevista para a referida multa, mesmo na hipótese de redução sancionatória máxima ainda pode ser que a multa continue a ser consideravelmente elevada, afastando a empresa da colaboração.

Assim, notadamente nas hipóteses menos graves e naquelas em que as colaboradoras revelem voluntariamente informações sobre ilícitos dos quais a Administração Pública sequer tomou ciência previamente, acreditamos que o legislador deveria avançar no sentido de isentar a colaboradora de sanções ou, ao menos, reduzi-las de forma mais acentuada, mantendo apenas o dever de buscar reparar o dano.

Nesse sentido já vem caminhando o Departamento de Justiça estadunidense, que no ano de 2023 expandiu o antigo *FCPA Corporate Enforcement Policy* para todos os casos de responsabilização criminal de empresas. Assim, atualmente há uma presunção de “*declination*” em favor da empresa – ou seja, de uma decisão por parte do governo de não investigar e processar a empresa infratora – sempre que, ausentes circunstâncias agravantes, a empresa reporte voluntariamente o ilícito, coopere plenamente, e ainda oportuna e apropriadamente remedeie os danos (§ 9-47.120 do *Justice Manual*). Naturalmente, há diversos elementos que devem ser preenchidos pela empresa em relação a cada um destes fatores para que faça jus ao benefício (TSAO; KAHN; SOLTES, 2023).

Exemplos de circunstâncias agravantes que afastam a presunção de “*declination*” são: o envolvimento da direção executiva da companhia, um lucro significativo para a companhia advindo do ilícito, a difusão ou abrangência da conduta ilícita dentro da companhia e a reincidência. Todavia, ainda que presentes as circunstâncias agravantes, a empresa

pode obter uma *declination* se: (i) a empresa tinha um programa de *compliance* efetivo; (ii) a voluntária autorrevelação seja feita imediatamente após a companhia tomar ciência dos malfeitos; (iii) a tenha fornecido “extraordinária cooperação” às investigações do Departamento de Justiça.

Bebendo da experiência americana, acreditamos que, em futuras reformas, o legislador poderia adotar a experiência de conceder exclusão total das sanções às empresas colaboradoras que demonstrassem a presença de cinco fatores: (i) a autorrevelação voluntária de ilícitos sobre os quais o Poder Público sequer haja tomado ciência; (ii) a cooperação plena para a apuração dos fatos, inclusive identificando os demais envolvidos nas infrações; (iii) o esforço para reparar o dano causado; (iv) a existência prévia de um sistema de integridade considerado efetivo; (v) a ausência de envolvimento da alta cúpula da pessoa jurídica.

Afinal, quando presentes todos os elementos acima, provavelmente se estará diante de um ato lesivo que ocorreu de forma isolada, perpetrado por indivíduos vinculados à empresa, mas sem que tal prática seja uma política institucionalizada da pessoa jurídica. Não é razoável, portanto, que terceiros suportem eventuais efeitos colaterais graves por conta de um ilícito isolado e que a pessoa jurídica buscou remediar.

Aliás, mesmo quando o acordo versar sobre um ato lesivo que já seja objeto de apuração por parte do Poder Público, desde que presentes os demais elementos, a pessoa jurídica deveria fazer jus a benefícios maiores do que os atualmente previstos, como a incidência vinculada – e não dependente de atos discricionários das autoridades negociantes – dos benefícios máximos estabelecidos em lei. Entre esses benefícios, dever-se-ia incluir também, de forma vinculada, a isenção das sanções administrativas previstas nos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/93 (atualmente presentes nos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021), nos termos já autorizados pelo art. 17 da Lei nº 12.846/2013, já que tais punições representam, por vezes, verdadeiras penas de morte para as pessoas jurídicas.

Certo é que, da forma como hoje estruturado, o modelo de leniência brasileiro não parece conceder nem segurança jurídica, nem suficientes benefícios, a estimular a cooperação empresarial.

5. CONCLUSÕES

Sem a pretensão de revisar todo o sistema de incentivos produzido pela Lei nº 12.846/2013, o presente artigo analisou três inconsistências do arranjo normativo do referido diploma e que suscitam preocupações para o futuro. Se na primeira década de vigência da Lei nº 12.846/2013 houve consolidação de um novo desenho do sistema brasileiro de combate à corrupção, a experiência adquirida e a observação mais madura dos incentivos produzidos pela lei em exame permite que reformas legislativas aprimorem os seus institutos.

Inicialmente, analisou-se que determinadas opções do legislador não parecem compatíveis com o principal desafio do Brasil na seara anticorrupção, que concerne à dita corrupção grandiosa. Assim, há necessidade de concentrar as tarefas administrativas pretendidas pela lei em órgãos que possuam maior grau de autonomia e capacidade institucional para desempenhar tais missões.

Além disso, destacou-se a necessária associação de efetivos instrumentos de consensualidade a um sistema punitivo em desfavor de pessoas ju-

rídicas, em razão dos possíveis e graves efeitos colaterais que podem advir de sua incidência sancionatória em seu máximo rigor. Considerando o potencial de que terceiros sejam afetados pelas sanções impostas às pessoas jurídicas – aí incluindo seus empregados e investidores, que não guardam qualquer relação com eventuais ilícitos praticados – instrumentos de consensualidade precisam ser refinados para evitar que a busca pelo sancionamento de infratores acarrete externalidades negativas perniciosas para a sociedade.

Justamente nesse sentido, defenderam-se duas medidas a potencialmente incrementar incentivos para a colaboração empresarial por meio de acordos de leniência, quais sejam, a participação do Ministério Público – a viabilizar consequências na seara criminal para pessoas físicas associadas à empresa colaboradora –, bem como a ampliação dos benefícios em hipóteses menos graves, à luz do que vem ocorrendo nos Estados Unidos com a expansão da aplicação do novo *Corporate Enforcement Policy* em todos os casos da divisão criminal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARLEN, Jennifer. The potential promise and perils of introducing deferred prosecution agreements outside the U.S. In: MAKINWA, Abiola; SØREIDE, Tina. *Negotiated Settlements in Bribery Cases: A Principled Approach*. Northampton: Edward Elgar, 2020.

CARVALHO, Victor Aguiar de. *Corrupção Empresarial e Administração Pública: diagnóstico e estratégias de enfrentamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CUÉLLAR, Mariano-Florentino; STEPHENSON, Matthew C. Taming Systemic Corruption: The American Experience and its Implications for Contemporary Debates. *QoG Working Paper Series*, n. 6, set. 2020.

CYRINO, André; MENDONÇA, José Vicente Santos de. A lei anticorrupção como lei nacional? In: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (Coord). *Direito Administrativo e Corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

KARPOFF, Jonatham; LEE, D. Scott; MARTIN, Gerald S. *Foreign Bribery: Incentives and Enforcement*, p. 29. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1573222>>. Acesso em: 09 set. 2023.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latdocs/IN-FORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf>. Acesso em: 09 set. 2023.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2021*. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>. Acesso em: 09 set. 2023.

LUZ, Reinaldo Diogo; SPAGNOLO, Giancarlo. Leniency, collusion, corruption, and whistleblowing. *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 13, n. 4, p.729-766, 2017.

MARTINEZ, Ana Paula. *Repressão a cartéis: interface entre Direito Administrativo e Direito Penal*. São Paulo: Singular, 2013.

MCADAMS, Richard H.; ULEN, Thomas S. *Behavioral criminal law and economics*. In: GAROUPA, Nuno (Ed.) *Criminal Law and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

MOREIRA, Egon Bockmann. Tribunais de Contas podem controlar acordos de leniência? *Gazeta do Povo*. Curitiba: 13 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/justica/colunistas/egon-bockmann-moreira/tribunais-de-contas-podem-controlar-acordos-de-leniencia-77we8fvgzumzr9nykivxoond3/>>. Acesso em: 09 set. 2023.

MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloísa Conrado. O controle da corrupção e a Administração Pública: o dever de negociar como regra. In: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (Coord). *Direito Administrativo e Corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

PALMA, Juliana Bonacorsi. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

PALMA, Juliana Bonacorsi. Regulação e autoridade: o poder sancionador na regulação. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org.). *Poder de polícia na atualidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

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

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government - Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed.). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

STEPHENSON, Matthew C. Corruption as a Self-Reinforcing “Trap”: implications for reform strategy. *QoG Working Paper Series*, n. 10, jun. 2019.

SØREIDE, Tina. *Corruption and Criminal Justice*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

TAYLOR, Matthew M. Alcançando a *Accountability*: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção. *Revista da CGU*, v. 11, n. 20, p. 1311-1330, 2019.

TSAO, Leo R.; KAHN, Daniel S.; SOLTES, Eugene F. *Corporate Criminal Investigations and Prosecutions*. Frederick: Aspen Publishing, 2023

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Barômetro Global da Corrupção: América Latina e Caribe 2019*. Disponível em: <<https://barometro.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 09 set. 2023.



Victor Aguiar de Carvalho

victoraguiar@pge.rj.gov.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4235-3950>

Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

Doutor e Mestre em Direito Público pela Uerj. Master of Laws pela Harvard Law School. Visiting Researcher na Harvard Law School. Procurador do Estado do Rio de Janeiro e advogado.

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO