

O QUE SABEMOS E O QUE FALTA INVESTIGAR SOBRE A LEI ANTICORRUPÇÃO: MAPEANDO CONQUISTAS, IDENTIFICANDO APRIMORAMENTOS E ESTABELECENDO UMA AGENDA DE PESQUISA

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i29.776>

Há pouco mais de dez anos, entrou em vigência no ordenamento brasileiro a Lei nº 12.846/2013, a Lei Anticorrupção (LAC), que previu a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de ilícitos relacionados a fraude e corrupção em face da administração pública nacional ou estrangeira. A Lei, fruto de pressão internacional e doméstica, instituiu mecanismos para a investigação e punição de ilícitos administrativos, prevendo ainda formas de resolução negociada entre entes privados e administração pública. Como essas inovações operaram nos últimos dez anos e quais áreas demandam mais atenção e possíveis aprimoramentos são objetos de análise nesta edição comemorativa.

Em dez anos, foram concluídos 171 processos administrativos de responsabilização com base na Lei, com 180 pessoas jurídicas investigadas e a imposição de multas aplicadas que superam setecentos milhões de reais (Sobrinho e Rebello, neste volume). Mapear e analisar as instituições, as práticas e os desafios que orbitam este novo subsistema de responsabilização de pessoas jurídicas é uma tarefa ainda em curso para pesquisadores e pesquisadoras das mais diversas áreas. Os artigos incluídos nessa edição trazem contribuições relevantes para esses tópicos- e levantam uma série de questões que ainda restam por explorar.

Em seus anos iniciais, os estudos relacionados à LAC estiveram centrados na conjuntura crítica que formou o primeiro período de testes e experimentações de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção. A combinação entre a aplicação da Lei e a emergência da Operação Lava Jato (2014-2021), talvez a maior mobilização dos mecanismos de controle vistos em uma investigação anticorrupção no País, produziu um campo de estudos preocupado com o “direito em ação”, com relação entre contextos mais amplos e mecanismos regulatórios específicos, incluindo os chamados acordos de leniência (Alison e Pereira Neto, 2021; Pimenta, 2020). Sem dúvidas, ainda há muito a investigar sobre a LAC durante a Operação Lava Jato e seus legados em vários dos temas elencados (para uma discussão neste volume, ver Athayde). Em especial, a academia precisa se debruçar sobre a tarefa delicada de destilar com precisão o que foi produto de conjuntura crítica e o que são aprendizados e legados mais perenes para os esforços de combate à corrupção corporativa no Brasil.

A responsabilidade de pessoas jurídicas e a integridade privada, dois temas proeminentes nos artigos incluídos nesta edição comemorativa, desdobram um campo de pesquisa amplo e complexo. No mundo todo, esses temas envolvem o balanceamento entre prevenção e responsabilização, a intrin-

cada distribuição de responsabilidades entre pessoa física e pessoa jurídica, dilemas de arranjo institucional com mais centralização ou pulverização na investigação e punição, emprego de instrumentos de investigação e cooperação internacional, recuperação de ativos e embates entre discricionariedade da autoridade legitimada e supervisão por terceiros.

Por escolha dos editores especiais, este volume oferece contribuições para a agenda de pesquisa em corrupção corporativa e suas formas de responsabilização com um foco empírico, incluindo análises descritivas sobre o universo de processos de apuração de responsabilidade (Sobrinho e Rebelo, neste volume), sobre o uso do instituto da desconsideração da personalidade jurídica (Fernandes, neste volume), sobre a reconstituição e transformação do Programa Pró-Ética (Gusmão e Nobre, neste volume), sobre o espraiamento dos instrumentos de cooperação para as instâncias municipais (De Paula, Kraft e Le Grazie, neste volume) e sobre a percepção via *survey* de condutas antiéticas nas instâncias de controle (Lima et al, neste volume). Eles são combinados com artigos de caráter mais dogmático e conceitual, como a discussão sobre as diferentes formas de revisão de acordos de leniência (Athayde, neste volume) e, mais amplamente, sobre os desafios futuros na implementação da Lei (Carvalho, neste volume).

Os artigos desta edição comemorativa também apontam três caminhos para uma agenda de pesquisa renovada sobre a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção e -sobre o fomento à integridade privada. Primeiro, encorajando uma análise mais detida sobre as capacidades técnicas e ferramentas disponíveis aos órgãos competentes para investigação e punição, incluindo novas formas de consensualidade, e sobre as consequências jurídicas e não jurídicas das sanções aplicadas. Segundo, mapeando os dilemas de recrutamento das organizações privadas no controle da corrupção e as complexidades em assegurar mecanismos de auto-reforço entre medidas preventivas e medidas repressivas. Por fim, a partir de reflexões críticas sobre a implementação da Lei, esta edição comemorativa aponta para a necessidade e os desafios de formularmos uma visão sistemática e consistente da estratégia de combate à corrupção empresarial no Brasil.

CAPACIDADES E FERRAMENTAS DOS ÓRGÃOS DE INVESTIGAÇÃO E PUNIÇÃO

Os dez anos da LAC geraram um volume significativo de medidas no âmbito administrativo que merecem mais atenção, para compreensão desses novos padrões de atuação das autoridades. O texto “Processos administrativos de responsabilização julgados pela Controladoria-Geral da União: uma análise quantitativa”, de Camila Gomes Martins Sobrinho e Daniel Costa Rebello, apresenta um panorama geral das apurações conduzidas com fundamento na LAC pelo órgão central do Poder Executivo Federal. A pesquisa aponta que os processos julgados pela CGU apresentam fatos ocorridos em 29 locais distintos, com maior recorrência para o Petróleo Brasileiro S.A. (24,6%) e a Receita Federal do Brasil (12,6%), e que os fundamentos envolvem outros conjuntos normativos além da LAC, como os instrumentos de contratação pública, os de licitações e a Lei Rouanet. Aponta, ainda, que o tempo de duração média do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) chega a quase três anos. Além de enfatizar a importância de analisarmos os esforços de combate à corrupção no plano administrativo, os dados oferecidos por esse texto apontam para uma agenda de estudos que pode investigar novas sobreposições entre a LAC e outras legislações, além de arenas recorrentes de aplicação da LAC. O tempo médio poderia ser contrastado com a complexidade da investigação conduzida e, a depender dos dados, apresentar indícios de gargalos processuais importantes.

O artigo de Luana Graziela Alves Fernandes “Desconsideração da personalidade jurídica em processos administrativos de responsabilização: um mapa da jurisprudência” complementa esse foco no âmbito administrativo. A autora identificou onze casos em que houve a aplicação do artigo 14 da LAC até 2023- na condenação de 18 pessoas jurídicas. Chama a atenção que, em 2022, mais de 50% dos PARs em que houve condenação também determinaram a desconsideração da personalidade jurídica dos entes processados. Segundo a autora, esse número pode apontar para um uso mais ampliado deste tipo de ferramenta no âmbito administrativo, mas a falta de critérios doutrinários específicos para o uso desse recurso cria um risco: a ausência de isonomia entre as pessoas jurídicas identificadas. Seria inte-

ressante comparar esses dados com as diferentes situações em que autoridades estatais levantam o véu corporativo, seja para imputação de responsabilidade ou para fins regulatórios (ver Pargendler, 2021), uma agenda que pode ajudar a determinar a excepcionalidade ou não do uso do instrumento na esfera administrativa de combate à corrupção.

O artigo “Acordos de leniência municipais: desafios e perspectivas”, de Felipe de Paula, Amanda Moreira Kraft e Betina Le Grazie, nos lembra que, além da CGU, há outros órgãos encarregados da aplicação da LAC em diferentes entes federativos. Dentro desse contexto, o artigo mapeia os entraves para o uso de instrumentos de resolução negociada, como os acordos de leniência, por municípios. Eles apontam que, nas 26 capitais brasileiras e Distrito Federal, a regulamentação local da LAC cresceu depois de 2019, e que 8 cidades ainda não regulamentaram a Lei. Eles atribuem a desigualdade na disposição normativa e no uso da Lei às realidades locais diversas, incluindo desafios de capacidade institucional, estrutura burocrática e cultura de negociação. Demonstram que o uso dos acordos de leniência demanda expertise própria, incluindo cálculos de vantagem auferida, multa e reparação. O trabalho considera que o instrumento é subutilizado em âmbito municipal, uma preocupação que dialoga com a crescente literatura sobre multiplicidade institucional (Prado, 2024; Prado e Cornelius, 2020), neste caso, reeditada no debate entre entes federativos. Essa literatura ajuda a interrogar se a multiplicidade de autoridades encarregadas em celebrar acordos sem a devida capacidade não poderia levar a acordos de fachada (Prado e Pimenta, 2021). Além disso, levanta a dificuldade de combinar a construção de capacidades locais com esforços de coordenação nodular, para que seja razoável que, de Porto Alegre a Boa Vista, seja possível detectar, punir e, eventualmente, negociar acordos de leniência.

Amanda Athayde apresenta reflexões sobre a própria natureza dos acordos de leniência em seu trabalho “Anulação, rescisão e repactuação de acordo de leniência: distinções incipientes mas necessárias”, examinando eventuais efeitos decorrentes das recentes judicializações em face de acordos de leniência celebrados. Propondo o uso de distinções doutrinárias mais precisas entre os conceitos de anulação, repactuação e rescisão dos acordos de

leniência, a autora aponta para repercussões jurídicas distintas na aplicação de cada instituto. Seu trabalho leva à reflexão mais ampla sobre a estabilidade do instituto dos acordos de leniência, que depende em parte de uma aplicação rigorosa dessas distinções doutrinárias. Além disso, o artigo sugere que alguns tipos de revisão parecem ser mais arriscados que outros, e uma agenda fértil de pesquisa seria uma análise consequencialista da revisão dos acordos de leniência.

Por fim, Rafael Rodrigues Viegas, traz uma visão interna dos órgãos encarregados de aplicação da Lei, por meio do seu trabalho “Casa de Ferreiro, Espeto de Pau? Autopercepção sobre corrupção pelos servidores da AGU, CGU e Justiça Federal”. O texto traz uma importante reflexão sobre a influência da cultura organizacional na apuração de ilícitos, buscando mensurar aspectos dessa cultura, a partir de survey aplicado a servidores públicos federais de instituições de controle. Os autores apontam que, entre os respondentes, mais pessoas associadas à Justiça Federal relataram observar comportamentos ilícitos dentro da organização em comparação com os servidores da AGU e CGU. Além disso, no caso do Judiciário, seus servidores são os menos propensos a denunciar condutas ilícitas. Os autores consideram que, por ser mais antigo que a AGU e a CGU, no Poder Judiciário as relações informais ou práticas menos éticas acompanham por mais tempo a trajetória organizacional e se apresentam de forma mais enraizada (p. 88). O trabalho se alinha com a crescente literatura sobre o comportamento dos servidores públicos na ponta da cadeia, também conhecido como burocracia no nível da rua (Lipsky 2010), que tem apontado para a importância de mapear as práticas concretas implementadas pelo baixo escalão da administração pública e suas tensões com princípios e regras gerais do ordenamento jurídico. Uma continuidade dessa agenda de pesquisa no âmbito dos órgãos de controle poderia desagregar o papel da hierarquia na cultura organizacional das instituições de controle ou buscar mapear correlações entre a cultura organizacional interna e a forma de atuação externa dessas entidades.

PARA ALÉM DA INVESTIGAÇÃO E PUNIÇÃO: O FOMENTO À INTEGRIDADE PRIVADA

Além das funções de investigação e punição, a LAC também é acompanhada de medidas preventivas que buscam recrutar atores privados ao controle da corrupção. André Simoni e Gusmão e Emily Solon Nobre reconstituem, em seu artigo, “A evolução dos programas de integridade sob a ótica do Empresa Pró-Ética”, o programa promovido pela CGU com o objetivo de reconhecer práticas de excelência entre as empresas. Os autores mapeiam as mudanças internas do programa por meio da comparação de documentos oficiais em variados períodos de implementação. A análise revela um progressivo incremento dos requisitos atinentes aos programas de integridade, com maior especificidade a cada rodada do formulário, tanto nas condutas esperadas quanto na eficácia das políticas submetidas. Eles apontam que edições mais recentes do Pró-Ética já expandem o conceito para além da compliance anticorrupção, especialmente para questões de sustentabilidade e agenda Ambiental, Social e Governança (ASG). O estudo se insere em um contexto no qual as empresas estão crescentemente adotando programas de compliance. Dado esse crescimento como prática e campo de atuação nos últimos dez anos, há um futuro promissor para mais estudos que busquem, a partir de mapeamentos como esses, entender os múltiplos incentivos oriundos de órgãos públicos para fomentar a integridade privada. Há bastante ênfase na literatura especializada sobre a conexão entre mecanismos de prevenção e mecanismos de reporte às autoridades, em especial quando servem como defesa legal em processo criminal ou são usados como condição para concessão de leniência. O texto aponta para um outro tipo de mecanismo, no qual o estado oferece uma forma de certificação ou um selo de qualidade para empresas, levantando a pergunta se o mesmo existe em outros países, e como outros programas se comparam ao brasileiro. Além disso, o texto levanta questões sobre os trade-offs envolvidos no desenho desses incentivos dados aos entes privados. Por exemplo, o aumento da complexidade de um programa de compliance, justamente para que seja efetivo e abrangente, poderia restringir o uso da estratégia por empresas de diferentes perfis, tanto em tamanho quanto em aversão a risco? O detalhamento cres-

cente de requisitos, necessário para que o selo não seja mal utilizado por quem não tem boas práticas, pode engessar a inovação na área?

CARACTERIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO EMPRESARIAL

Por fim, o conjunto de artigos desta edição comemorativa, a partir de múltiplos olhares sobre a implementação da LAC, relança um debate fundamental do campo de estudos da corrupção. Como caracterizar a corrupção empresarial? Quão específica ela é aos setores e países ou, até mesmo, como autores nesta edição propõem, às localidades? As respostas jurídicas que temos são suficientes para lidar com a corrupção identificada? Parte da literatura aponta que a caracterização da corrupção importa na medida em que diferentes tipos de corrupção geram riscos variados (Ang, 2020). Além das divisões entre grande e pequena corrupção, Ang argumenta que a corrupção pode ser caracterizada como uma forma de apropriação indevida (*theft*) ou como recursos para acelerar ou acessar o poder público (*speed money x access money*). As consequências, para a economia, desses diferentes tipos serão muito diferentes.

No artigo “O futuro da Lei nº 12.846/2013: três questões a serem aprimoradas nos próximos 10 anos”, Victor Aguiar de Carvalho lança questionamentos sobre o tipo de corrupção identificado no Brasil e o desenho institucional para combatê-lo, questionamento que tem ganhado corpo teórico nos últimos anos (Davis, Machado, Pimenta e Prado 2021; Prado 2024). O autor apresenta três disjunções fundamentais. Primeiro, entre a difusão de competência e a autonomia e capacidade institucional para todos os legitimados exercerem a função a contento. Segundo, os efeitos da incidência sancionatória sobre terceiros, como a interrupção de contratos e prejuízos à cadeia produtiva. Em terceiro, o aprimoramento do incentivo às soluções negociadas, incluindo o equilíbrio sobre grau de gravidade dos descumprimentos identificados.

Enquanto a análise de Carvalho foca no plano doméstico, é importante enfatizar que todos os pontos levantados em seu texto têm também uma dimensão transnacional. A difusão de capacidade de investigar e punir se distribui em diferentes jurisdições (Davis, Jorge e Machado 2021). Além disso,

as consequências das medidas anticorrupção (como multas e proibições de contratar, dentre outras), em especial com relação a soluções negociadas sobre terceiros, são um assunto que transborda nossas fronteiras (Pimenta e Venturini 2021). Privilegiar a responsabilização individual, para evitar efeitos em cadeia, é adotado por alguns países, mas não sem sua dose de controvérsia (Yates 2015; Copeland 2017). Outros países promovem controle judicial e político sobre certas medidas, como soluções negociadas, considerando que os controladores não têm competência atribuída ou técnica para realizar considerações externas ao processo de responsabilização. Mas os desenhos variam de maneira significativa. Por exemplo, nos Estados Unidos, o judiciário tem uma função bastante limitada de “registrar” acordos de leniência; no Reino Unido, o promotor precisa de autorização judicial antes de iniciar negociações e, após a conclusão das negociações, os termos do acordo precisam ser submetidos à aprovação judicial, que determinará se são justos, razoáveis, proporcionais e no interesse público. O Canadá adotou uma solução intermediária, exigindo

a aprovação do *Attorney General* (que é também o Ministro da Justiça), para iniciar as negociações e, ao final, aprovação judicial dos termos acordados. Cada um desses desenhos envolve *trade-offs* (e.g. controle político pode aumentar *accountability*, mas reduzir autonomia, e vice-versa), e o melhor arranjo variará dependendo do contexto em que soluções negociadas operem.

CONCLUSÃO

Os artigos neste Dossiê apresentam avenidas promissoras de desenvolvimento do campo acadêmico e aplicado sobre corrupção empresarial e integridade privada. Esperamos que os próximos dez anos sejam repletos de novas análises que tragam informações relevantes para a formulação de políticas e programas no governo e que sejam capazes de contribuir com o desenvolvimento das instituições responsáveis pela promoção de integridade no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Yuan Yuan Ang. Unbundling Corruption: Revisiting Six Questions on Corruption. *Global Perspectives*, v. 1, no. 1 (2020):1-19.

Katrice Bridges Copeland. The Yates Memo: Looking for "Individual Accountability" in All the Wrong Places, *Iowa Law Review*, vol. 102 (2017): 1897-1926.

Kevin E. Davis, Guillermo Jorge, e Maíra R. Machado. "Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law: South American Experiences." *Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 54, no. 2 (2021): 160–99.

Alison Jones e Caio Mário da Silva Pereira Neto, Combatting corruption and collusion in public procurement: Lessons from Operation Car Wash, *University of Toronto Law Journal*, vol. 71, supplement 1 (2021): 103-150.

Lipsky, M. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service (30th anniversary expanded ed.)*. New York, NY: Russell Sage Foundation (2010).

Mariana Pargendler, Veil Peeking: The Corporation as a Nexus for Regulation, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 169 (2021): 717-781.

Raquel de Mattos Pimenta, *A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção*, São Paulo: Ed. Blucher (2020).

Raquel de Mattos Pimenta e Otavio Venturini. International Cooperation and Negotiated Settlements for Transnational Bribery: A Study of the Odebrecht Case, *Revista Direito GV*, vol. 17, no 2 (2021):1-39.

Mariana Mota Prado, Redundancy as a Legal Strategy to Combat Corruption: Exploring the Potential of Institutional Multiplicity to Create Fail-Safe Systems, *Current Legal Problems*, Volume 77, Issue 1 (2024): 335–376.

Mariana Mota Prado e Eduardo Cornelius, Institutional Multiplicity and the Fight Against Corruption: A Research Agenda for the Brazilian Accountability Network, *Rev. Direito GV*, vol. 16, n.3 (2020):1-32.

Mariana Mota Prado e Raquel de Mattos Pimenta, Systemic corruption and institutional multiplicity: Brazilian examples of a complex relationship, *University of Toronto Law Journal*, vol. 74, supplement 1 (2021): 74-102.

Sally Yates, *Individual Accountability for Corporate Wrongdoing*, Memorandum from Deputy Attorney General Sally Q. Yates, Department of Justice, United States, September 9, 2015. Disponível em <https://www.justice.gov/dag/file/769036/download>



Raquel de Mattos Pimenta

raquel.pimenta@fgv.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7526-7338>

Fundação Getúlio Vargas Escola de Direito: São Paulo, SP, BR

Professora da FGV Direito SP e co-coordenadora do Núcleo de Direito e Economia Política (NUDEP). Doutora e mestre em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Também integra o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção da CGU.



Mariana Mota Prado

mariana.prado@utoronto.ca

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5555-8859>

University of Toronto: Toronto, Ontario, CA

Professora e titular da Cátedra William C. Graham de Direito e Desenvolvimento Internacional, Faculdade de Direito, Universidade de Toronto, Canadá. Doutora (J.S.D.) e mestre (LL.M.) pela Faculdade de Direito da Universidade de Yale e bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).

Armando de Nardi Neto

armando.nardi-neto@cgu.gov.br

Controladoria-Geral da União

Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, atuando na Secretaria de Integridade Privada (SIPRI/CGU). Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e especialista em Avaliação de Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).

Marcelo Pontes Vianna

marcelo.vianna@cgu.gov.br

Controladoria-Geral da União

Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, exercendo a função de Secretário de Integridade Privada (SIPRI/CGU). Mestre magna cum laude em Direito pela University of Notre Dame (Master of Laws, LL.M.). Especialista em Economia Nacional pela George Washington University, em Direito Público e Avaliação de Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e em Direito Disciplinar na Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pela Faculdade Processus e em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).