

ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA: AS INTERAÇÕES POLÍTICAS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA DA OPERAÇÃO LAVA JATO

LEGAL-INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS OF ADMINISTRATIVE CONSENSUS: POLITICAL INTERACTIONS IN LENIENCY AGREEMENTS OF OPERATION CAR WASH

LUZARDO FARIA¹

RESUMO: O artigo investiga os arranjos jurídico-institucionais que permeiam os acordos de leniência na Operação Lava Jato, com ênfase nas interações políticas que influenciam sua formulação, negociação e execução. O objetivo é identificar e compreender como essas interações moldam a atuação dos órgãos de controle e dos atores envolvidos nesses processos, bem como seus impactos na efetividade dos acordos. A metodologia adotada é o estudo de caso da Operação Lava Jato, utilizando o mapeamento de arranjos jurídico-institucionais e uma abordagem interdisciplinar que combina Direito Administrativo e Ciência Política. O artigo identifica e explora cinco categorias de interações políticas: influência de questões econômicas, impacto da cobertura midiática, riscos de consensualidade abusiva, sobreposição de órgãos de controle e quantificação de recursos. Conclui-se que tais fatores impactam a formulação, negociação e execução dos acordos, de modo que devem ser objeto de atenção por parte dos estudiosos do Direito Administrativo.

PALAVRAS-CHAVE: Acordos de Leniência; Operação Lava Jato; Arranjos Jurídico-Institucionais; Consensualidade Administrativa.

ABSTRACT: This article investigates the legal-institutional arrangements that permeate leniency agreements in the Operation Car Wash, with an emphasis on the political interactions that influence their formulation, negotiation and execution. The objective is to identify and understand how these interactions shape the performance of the control agencies and the actors involved in these processes, as well as their impact on the effectiveness of the agreements. The methodology adopted is the case study of Operation Car Wash, using the mapping of legal-institutional arrangements and an interdisciplinary approach that combines Administrative Law and Political Science. The article identifies and explores five

¹ Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Mestre e bacharel em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor de cursos de pós-graduação em Direito Administrativo. Editor-Adjunto da Revista de Investigações Constitucionais, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR.



categories of political interactions: influence of economic issues, impact of media coverage, risks of abusive consensuality, overlapping of control agencies and quantification of resources. It is concluded that these factors impact the formulation, negotiation and execution of the agreements, so that they should be object of attention by scholars of Administrative Law.

KEYWORDS: Leniency Agreements; Operation Car Wash; Legal-Institutional Arrangements; Administrative Consensus.

INTRODUÇÃO

Dentre os instrumentos jurídicos utilizados na Operação Lava Jato, os acordos de leniência ganharam destaque como mecanismos de consensualidade administrativa, permitindo a colaboração de empresas com as investigações em troca de benefícios jurídicos. Embora se trate de instrumentos jurídicos, a utilização desses acordos não ocorre em um vácuo político. Pelo contrário, está profundamente imbricada em interações políticas que influenciam sua formulação, negociação e execução.

Diante disso, há inegável necessidade de se compreender como as interações políticas moldam os arranjos jurídico-institucionais que sustentam os acordos de leniência, especialmente no contexto da Operação Lava Jato. Apesar de a legislação anticorrupção brasileira, em particular a Lei nº 12.846/2013, estabelecer um arcabouço normativo para a celebração desses acordos, a prática tem demonstrado que a dinâmica política e institucional desempenha um papel crucial na definição de seus termos e na condução das negociações. Nesse sentido, a análise das interações políticas nos acordos de leniência não apenas contribui para a compreensão dos mecanismos práticos da consensualidade administrativa, mas também revela as tensões e os conflitos que permeiam a atuação dos órgãos de controle e dos atores envolvidos nesses processos.

Atualmente, existe uma lacuna na literatura jurídica sobre a influência das interações políticas nos acordos de leniência. Embora haja muitos estudos que abordem os aspectos jurídicos e processuais desses acordos, poucos se dedicam a analisar como as dinâmicas políticas e institucionais os impactam. A Operação Lava Jato oferece um campo fértil para investigar essas interações, permitindo uma análise detalhada dos arranjos jurídico-institucionais que permeiam a consensualidade administrativa no Brasil.

Ao analisar as interações políticas nos acordos de leniência, o artigo pretende oferecer uma abordagem inovadora sobre a consensualidade administrativa, destacando a importância das dinâmicas políticas e institucionais na formulação, negociação e execução desses instrumentos.

O artigo se inicia com um indispensável tópico destinado a registrar os aspectos metodológicos da pesquisa, com destaque para a justificativa sobre o estudo de caso da Operação Lava Jato, a explicação a respeito da abordagem de mapeamento

de arranjos jurídico-institucionais e o registro sobre o conceito de interações políticas aqui adotado. Na sequência, passa-se à identificação e análise propriamente dita das interações políticas dos acordos de leniência da Operação Lava Jato, divididas em cinco categorias: (i) a influência de questões econômicas; (ii) o impacto da cobertura midiática; (iii) os riscos de consensualidade abusiva; (iv) a sobreposição e as interações entre órgãos de controle; e (v) a quantificação e destinação de recursos.

2. NOTAS METODOLÓGICAS

2.1. O ESTUDO DE CASO DA OPERAÇÃO LAVA JATO

A metodologia de pesquisa por estudo de caso constitui um enfoque qualitativo, profundamente enraizado nas ciências sociais, que permite ao pesquisador uma análise intensiva de um fenômeno específico dentro de seu contexto real. Essencialmente, o estudo de caso é empregado quando o objetivo é compreender dinâmicas complexas e particulares de determinado objeto de estudo.

O estudo de caso, segundo Antônio Carlos Gil (2010), é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, o que dificilmente seria atingido a partir de outras técnicas de pesquisa.

Um aspecto crítico na condução de um estudo de caso é a seleção do caso em si. A escolha deve ser deliberada e fundamentada, visando representar um exemplo que seja ao mesmo tempo específico e capaz de ilustrar aspectos mais amplos de interesse da pesquisa. Nesse sentido, Robert K. Yin (2005), um dos principais estudiosos dessa metodologia, descreve três situações nas quais o estudo de caso é indicado: (i) quando o caso em pauta é crítico, para testar uma hipótese ou teoria previamente explicitada; (ii) quando o caso é extremo ou único; (iii) quando o caso é revelador, ou seja, quando o pesquisador tem acesso a uma situação ou fenômeno até então inacessível à investigação científica.

Considerando esses fatores, a Operação Lava Jato foi eleita, para fins metodológicos, como objeto de pesquisa do estudo de caso a ser desenvolvido no presente trabalho, destinado a identificar as interações políticas existentes nos processos de negociação de acordos de leniência.

O caso da Operação Lava Jato enquadra-se em duas das três situações descritas por Yin. Trata-se, com efeito, de caso crítico, com extrema relevância política, jurídica, econômica e social para o país, além de também poder ser considerado um caso singular, pois não há paralelo na história brasileira de operação de investigação e combate à corrupção de tamanha magnitude.

A Operação Lava Jato é caracterizada pela sua complexidade estrutural e impacto profundo nas esferas política, econômica e social do Brasil. Como objeto de estudo de caso, permite uma investigação detalhada dos mecanismos de corrupção, das interações entre os agentes públicos e privados e das respostas

institucionais a tais práticas, especialmente os acordos de leniência firmados com as empresas investigadas na operação.

Nessa medida, é possível afirmar que a Operação “desnudou disputas dentro do Supremo Tribunal Federal e lutas entre instituições por instrumentos jurídicos indicando reconversões de recursos de poder e vias de passagem entre os espaços jurídico e político” (ENGELMANN, 2021, p. 16), o que confirma a sua escolha como objeto de pesquisa para investigação sobre interações políticas em acordos administrativos.

2.2. A IDENTIFICAÇÃO DAS INTERAÇÕES POLÍTICAS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA A PARTIR DO MÉTODO DE MAPEAMENTO DE ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

O mapeamento de arranjos jurídico-institucionais representa uma metodologia investigativa crucial para a compreensão das estruturas e dinâmicas que governam as interações entre instituições jurídicas e entidades administrativas em diversos contextos. Essa abordagem metodológica é particularmente pertinente para estudos que buscam desvendar a complexidade das relações institucionais e seus impactos nas práticas de governança e de políticas públicas.

O mapeamento de arranjos jurídico-institucionais se fundamenta na teoria do neo-institucionalismo histórico,² uma vertente do institucionalismo que enfatiza a importância das instituições no desenvolvimento social, econômico e político, levando em consideração a influência determinante do contexto histórico na formação e evolução destas instituições. Este enfoque teórico é especialmente prevalente nas ciências sociais, incluindo a economia, a ciência política e a sociologia e vem ganhando, também, grande aplicação no campo jurídico.

Um dos objetivos principais do mapeamento de arranjos jurídico-institucionais é elucidar como o Direito é implementado, interpretado e modificado pelas instituições. Além disso, esta abordagem procura entender como as normas jurídicas e as instituições afetam e são afetadas por outras variáveis sociais, econômicas e políticas. Nesse sentido, a metodologia é proveitosa para avaliar a estrutura jurídica e institucional da Administração Pública, para identificar áreas de conflito ou lacunas na legislação e para permitir a proposta de reformas para o aprimoramento das instituições jurídico-administrativas.

Na definição de Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gaspar do (2024, p. 3), o objetivo de tal método³ é “orientar a análise interdisciplinar de arranjos escolhidos,

² Sobre o neo-institucionalismo histórico, ver: PIERSON, 2006; STEINMO; THELEN; LONGSTRETH, 1992.

³ Os professores debruçam os sentidos de cada um dos termos que compõe a nomenclatura de tal metodologia.

Nesse sentido, vislumbram a noção de (i) *arranjo* como sendo: (i.1) uma integração de conjuntos dinâmicos (políticas públicas ou ação estatal em sentido amplo) compartilhados por determinados atores, normas, processos e instituições jurídicas; (i.2) resultado de multidimensionalidade e multidisciplinariedade, em razão da correlação dos elementos jurídicos com elementos políticos,

conectando fontes do direito e da política, [...] com o aprofundamento da análise jurídica sem perder a sua especificidade quando em diálogo com outras áreas, especialmente a política”.

Defendem o mapeamento como técnica de pesquisa destinada a “coleta e organização criteriosa de informações, [que] são importantes para retratar fenômenos abrangentes e complexos, cuja compreensão exige uma ordenação prévia da aproximação em relação ao objeto.”. Referido mapeamento pode se dar através de diferentes abordagens: conceitual, legislativo, de alternativas e de arranjos jurídicos institucionais. Esse último, empreendido no presente trabalho, visa ao “levantamento qualificado de informações, com especial atenção para os componentes jurídicos, seu contexto político e a relação dinâmica entre ambos, resultando em uma esquematização explicativa que considera a evolução temporal e a tensão entre linhas de forças políticas”, além de possibilitar o desenvolvimento de proposições prescritivas a respeito das instituições analisadas. (BUCCI; GASPARD, 2024, p. 23-24)

Com essas considerações em mente, entende-se que os acordos de leniência firmados na Operação Lava Jato podem servir como relevante objeto de pesquisa a ser desenvolvida através da metodologia de mapeamento de arranjos jurídico-institucionais.

2.3. O CONCEITO DE INTERAÇÕES POLÍTICAS

1176

econômicos, de gestão, entre outros; (i.3) dotada de flexibilidade formal, já que não há uma definição estática para a forma do que se considera tais arranjos.

Em relação ao termo (ii) *institucional*, encaram-no: (ii.1) pelo seu aspecto sistemático, dotado de nexos de unidade que conduz o arranjo à estabilidade e permanência no tempo; (ii.2) como sendo uma ideia diretriz que dá sentido a todo o conjunto; (ii.3) como fator organizativo da ação política, conformada e operacionalizada pelos instrumentos jurídicos; (ii.4) e como meio de despersonalizar os arranjos.

Por fim, o termo (iii) *jurídico* é o que compartilha mais diferentes dimensões. Trata-se, desse modo, de (iii.1) uma dimensão objetiva, em razão de atribuir competências aos atores envolvidos, discriminar as atividades desempenhadas, analisar as decisões tomadas, etc.; (iii.2) uma dimensão subjetiva, em razão de definir posições jurídicas de caráter subjetivo relacionadas a direitos, deveres, obrigações e faculdades; (iii.3) uma dimensão processual, uma vez que reconhece que os arranjos institucionais são praticados de modo procedimentalizado; (iii.4) uma dimensão de legitimação democrática; (iii.5) uma dimensão de estabilização política, pois consolida determinada solução desenvolvida para resolver algum conflito político; (iii.6) uma dimensão material, no que se refere ao cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais; (iii.7) uma dimensão formal, no que se refere à documentação das ações através de normas jurídicas; (iii.8) uma dimensão de preenchimento jurídico, na medida em que os comandos constitucionais e legais são executados através de normas infralegais. (BUCCI; GASPARD, 2024, p. 9-10)

É necessário que se estabeleça, desde o início, ao que se está referindo quando se menciona o termo “interações políticas”.

No Direito, pela falta de atenção científica com que os juristas costumam tratar temas políticos, não há o costume de se preocupar em definir o que se entende por política. Para muitos da área jurídica, inclusive, o termo “política” gera uma relação imediata com política partidária/política eleitoral. Definitivamente não é isso a que se refere aqui. Ou melhor: não *apenas* a isso.

Adota-se uma visão ampla acerca do conceito de política, algo próximo ao que Norberto Bobbio (1998, p. 954), em seu “Dicionário de Política”, definiu como sendo o sentido clássico do termo: “esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado”. Outra definição pode auxiliar na construção do sentido do termo conforme aqui utilizado é a desenvolvida por Max Weber (2011, p. 37-38) em seu emblemático “Política como vocação”:

Que entendemos por política? O conceito é extraordinariamente amplo e abrange todas as espécies de atividade diretiva autônoma. Fala-se da política de divisas de um banco, da política de descontos do Reichsbank, da política adotada por um sindicato durante uma greve; e é também cabível falar da política escolar de uma comunidade urbana ou rural, da política da diretoria que está à frente de uma associação e até da política de uma esposa hábil, que procura governar seu marido. Não darei, evidentemente, significação tão larga ao conceito que servirá de base às reflexões a que nos entregaremos esta noite. Entenderemos por política apenas a direção do agrupamento político hoje denominado “Estado” ou a influência que se exerce em tal sentido.

Quando de uma questão se diz que é “política”, quando se diz de um ministro ou funcionário que são “políticos”, quando se diz de uma decisão que foi determinada pela “política”, é preciso entender, no primeiro caso, que os interesses de divisão, conservação ou transferência do poder são fatores essenciais para que se possa esclarecer aquela questão; no segundo caso, impõe-se entender que aqueles mesmos fatores condicionam a esfera de atividade do funcionário em causa, assim como, no último caso, determinam a decisão.

Assim, tem-se por interações políticas, para os fins aqui pretendidos, todas as formas de influência e/ou comunicação exercidas sobre a atuação estatal por atores públicos ou privados (pessoas físicas e jurídicas, órgãos, entidades, instituições, etc.) que extrapolam o âmbito exclusivamente jurídico, aí compreendidas interações de natureza econômica, social, partidária, midiática, etc.

O termo “interações políticas”, nesse sentido poderia equivaler a “interações extrajurídicas”, mantida sua aplicação ao âmbito da Administração Pública.

Embora “interações extrajurídicas” possa transparecer mais de imediato o conteúdo desse conceito, adota-se aqui o termo “interações políticas” por duas principais razões.

A primeira, é metodológica. O presente trabalho é desenvolvido a partir da abordagem *Direito e Políticas Públicas*.⁴ Assim, a noção de política está na essência da metodologia que norteia a pesquisa. Não há, portanto, porque tentar afastar essa perspectiva. Além de inadequado do ponto de vista científico, seria inócuo do ponto de vista prático, já que a política, em suas mais diferentes acepções, permeia todo o trabalho.

A segunda, é pragmática. É que o emprego do termo “interações políticas” no sentido aqui utilizado não é proposta original deste trabalho. A inspiração para seu uso surge do trabalho de Ana Rita de Figueiredo Nery (2019) intitulado “Interações políticas e a ação da administração pública”. A autora utiliza o termo no sentido de “manifestações comportamentais” praticadas por atores políticos (assim entendidos como todos aqueles que atuam em um ambiente de poderes públicos) ou, ainda, de “todas aquelas manifestações oriundas das formas legítimas de participação política e que, de alguma forma, interferem na ação da Administração Pública” (NERY, 2020, p. 69-70). Assim, a utilização do termo em sentido comum contribui para o desenvolvimento de um conceito científico que se mostra útil para aprimorar os estudos sobre as relações entre o Direito Administrativo e a política.

3. AS INTERAÇÕES POLÍTICAS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA DA OPERAÇÃO LAVA JATO

Especialmente em matéria de acordos administrativos, analisar apenas o texto da lei não é suficiente para compreender a complexidade das interações que envolvem as decisões administrativas tomadas nessa seara. É preciso compreender que tais decisões são tomadas em espaços políticos.

Nesse sentido, ao analisar as “turbulências” causadas pela existência de múltiplos órgãos competentes para atuar na matéria, Raquel de Mattos Pimenta (2020, p. 29) pontua que “somente olhar para as disposições legais não permite vislumbrar que essas turbulências são também resultado do enorme fortalecimento, independente e sobreposto, dos diferentes atores que compõe a rede de *accountability* brasileira.” A autora ainda cita o fortalecimento gerado pelo contexto político da Operação Lava Jato aos atores envolvidos nessa negociação como fator relevante para compreender a rede de interações que envolveram as negociações de acordos de leniência anticorrupção. Assim, o que se verifica é que a adequada compreensão do fenômeno da consensualização administrativa exige a percepção dos fatores extrajurídicos que influenciam capitalmente esses processos.

Nesse trabalho, serão analisadas cinco espécies de interações políticas que, após empreendido o mapeamento de arranjos jurídico-institucionais que envolveram os acordos de leniência da Operação Lava Jato, identificou-se como sendo fatores que impactam fortemente a elaboração e os processos de negociação de acordos

⁴ Sobre a abordagem *Direito e Políticas Públicas*, ver: BUCCI, 2019.

administrativos: (3.1) a influência de questões econômicas; (3.2) o impacto da cobertura midiática; (3.3) os riscos de consensualidade abusiva; (3.4.) a sobreposição e as interações entre órgãos de controle; e (3.5.) a quantificação e destinação de recursos.

Registra-se, contudo, um obstáculo que não apenas dificultou a pesquisa, mas pode, inclusive, ter impedido a identificação de outras espécies de interações políticas: a dificuldade de acesso à íntegra de todos os acordos de leniência e, ainda mais, de documentação relativa aos processos de negociação.⁵

Quanto a essa última, lamentavelmente a legislação não exige e os órgãos públicos brasileiros não criaram o costume de documentar os processos de negociação de acordos administrativos. Assim, para a sociedade é impossível, em termos práticos, conhecer as razões debatidas durante a negociação de um determinado acordo ou o modo como a negociação se desenvolveu. Quando muito, há a publicação do instrumento de acordo em si.

No caso da Operação Lava Jato, o Ministério Público Federal costumava disponibilizar todos os acordos de leniência que firmou em seu site oficial na internet. Atualmente, contudo, o acesso foi restringido. O que o MPF disponibiliza é apenas uma listagem dos acordos de leniência homologados pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, contendo (i) o número do procedimento administrativo que tratou do acordo, (ii) o nome do colaborador, (iii) a unidade do MPF que firmou o acordo, (iv) a operação policial em que se situa o acordo, (v) a sessão da 5ª CCR na qual o acordo foi homologado e (vi) a data da homologação.⁶ No site oficial da 5ª CCR ainda há um link que deveria direcionar o usuário para o acesso à íntegra dos acordos firmados, mas atualmente o link está fora do ar.⁷

Diante disso, formulou-se pedido de acesso à informação ao MPF, para que fosse disponibilizada a íntegra de todos os acordos de leniência homologados pela 5ª CCR e sobre os quais não recaísse mais qualquer hipótese legal de sigilo. O pedido foi formulado com base na Lei nº 12.527/11 e foi autuado sob o nº 20240023443/2024. O pedido, porém, foi indeferido, sob a justificativa de que outras informações além da listagem atualmente disponibilizada, “bem como o acesso

⁵ A dificuldade de obtenção de informações sobre os processos de negociação de tais acordos é compartilhada por outros pesquisadores da área. Nesse sentido, Raquel Pimenta (2020, p. 34) registra que “o estudo foi limitado pela dificuldade de obter informações públicas sobre alguns acordos e procedimentos. É compreensível que o sigilo seja importante para preservar o interesse público, as investigações e as negociações. Contudo, alguns dos obstáculos encontrados revelaram que o próprio sistema de controle da corrupção pode aperfeiçoar seus próprios mecanismos de transparência”.

⁶ Disponível em: <<https://apps.mpf.mp.br/apps/f?p=131:8>>. Acesso em 09 fev. 2025.

⁷ Cf. <http://www.mpf.mp.br/atualizacao-tematica/ccr5/coordenacao/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia/copy_of_colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia>. Acesso em 09 fev. 2025.

integral dos termos do acordo devem ser direcionados aos membros signatários de cada acordo.”

Ou seja: anteriormente, o acesso era público e todos os acordos eram disponibilizados na íntegra e em um mesmo local; agora, o órgão exige que o interessado promova requerimentos específicos para acesso a cada acordo. Vê-se tal mudança como um retrocesso no que se refere à transparência da atuação do MPF em matéria de acordos de leniência.

A Controladoria Geral da União, por sua vez, mantém em seu site oficial campo específico em que congrega todos os acordos de leniência celebrados, com indicação dos valores acordados a título de restituição e fácil acesso à íntegra dos acordos e de todos os seus anexos.⁸

Trata-se, portanto, de atitude louvável, que maximiza a transparência e fomenta um ambiente institucional sadio para a consensualidade administrativa. Sem dúvida, é exemplo que deve ser seguido por todos os órgãos públicos que firmarem acordos administrativos (não só de leniência).

Feito o necessário registro, passa-se à análise das categorias acima enunciadas.

3.1. A INFLUÊNCIA DE QUESTÕES ECONÔMICAS

Questões econômicas são temas bastante frequentes em acordos de leniência. Não apenas porque em geral tratam da destinação de grandes quantias, tema que será analisado com mais especificidade no tópico 3.5., mas principalmente porque são impactados e impactam a economia. É possível vislumbrar ao menos três espécies de interações econômicas que são relevantes para os acordos de leniência: (i) a preocupação do ordenamento jurídico em zelar pela preservação das atividades empresariais da pessoa jurídica colaboradora; (ii) em lado oposto, as possíveis consequências deletérias que acordos com obrigações desproporcionais podem trazer às empresas; e (iii) a via de acesso para negociação de leniências. Os três temas serão analisados a seguir.

(i) Em relação ao primeiro aspecto, é fácil notar que a Lei Anticorrupção foi editada com uma preocupação para o que sancionamento decorrente dos atos ilícitos que ela tipifica não tivesse por consequência extinguir as atividades empresariais da pessoa jurídica punida.

Em seu art. 7º, a Lei prevê os fatores que devem ser considerados para fins de dosimetria das sanções administrativas, dentre os quais se destaca, aqui, o inciso VI, que trata da situação econômica do infrator.

Especificamente em relação a acordos de leniência, a Lei prevê em seu art. 16, §2º que sua celebração isenta a empresa colaboradora da sanção prevista no art. 19, IV, que trata da proibição de receber benefícios públicos pelo período de um a cinco anos. Em linha semelhante, o art. 17 prevê que o acordo de leniência pode também isentar a empresa das sanções administrativas descritas na Lei de Licitações e

⁸ Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-celebrados>>. Acesso em 09 fev. 2025.

Contratos Administrativos, entre as quais se destaca a suspensão e o impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública.

Com esses dispositivos, vê-se uma preocupação da Lei em permitir que a empresa colaboradora dê continuidade as suas atividades empresariais, especialmente considerando que via de regra essas atividades são relacionadas a contratações públicas.

Nos acordos de leniência firmados na Operação Lava Jato, tornou-se comum prever cláusula que especifica o interesse público atingido com aquele acordo, detalhando os benefícios advindos para o Poder Públicos e para a sociedade. Embora seguisse um certo padrão, a redação da cláusula foi se alterando com o tempo, fruto do processo de aprendizagem institucional pelo qual passou o MPF durante a Operação. Em acordos mais avançados, como aquele firmado com a Odebrecht S.A., tal cláusula prevê expressamente que o interesse público estava sendo atendido no caso em razão de, entre outros fatores, a necessidade de se “preservar a própria existência da empresa e a continuidade de suas atividades, o que, apesar dos ilícitos confessados, encontra justificativa em obter os valores necessários à reparação dos ilícitos perpetrados”⁹.

Os outros órgãos públicos com competências relativas à celebração de acordos de leniência também demonstram essa preocupação. No Acordo de Cooperação Técnica firmado em 2020 entre CGU, AGU, Ministério da Justiça e Segurança Pública o TCU,¹⁰ elenca-se como um dos princípios regentes da atividade de tais órgãos em matéria de acordos de leniência a “a preservação da empresa e dos empregos, considerando que a continuidade das atividades de produção de riquezas é um valor a ser protegido sempre que possível, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora e o emprego dos trabalhadores, preservando-se suas funções sociais e o estímulo à atividade econômica”.

Buscar a preservação da empresa, portanto, mais do que simplesmente atingir o interesse privado da pessoa jurídica, “diz respeito à conservação da empresa como organização de capital e trabalho, como núcleo de desenvolvimento social” (FAZZIO JUNIOR, 2014, p. 121).

O tema ganha especial relevância nos acordos firmados na Operação Lava Jato. É que a maior parte das empresas envolvidas eram grandes empreiteiras, responsáveis por um número considerável de obras públicas de grande expressão

⁹ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/acordo-leniencia-odebrecht-mpf-3.pdf>>. Acesso em 09 fev. 2025.

¹⁰ BRASIL. Controladoria Geral da União et. al. **Acordo de Cooperação Técnica em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei nº 12.846, de 2013**. Brasília, 06 ago. 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68730/5/ACT_%20assinado_vers%c3%a3o%20final.pdf>. Acesso em 09 fev. 2025.

por todo o país.¹¹ A suspensão de todos os contratos em execução seria, indiscutivelmente, um prejuízo sem precedentes. Mas mesmo para contratações futuras a lógica também se aplica. Tais empresas possuem um *know-how* em matéria de infraestrutura fruto de anos de experiência de contratos públicos, de modo que as impedir de contratar com a Administração prejudicaria o desenvolvimento econômico do país a curto e médio prazo.

Assim, é certo que a preocupação econômica em preservar as atividades das empresas envolvidas é um dos fatores que são considerados quando da celebração de acordos de leniência.

(ii) Outra questão de ordem econômica que chama atenção diz respeito ao exato oposto do tratado anteriormente. É que, em que pese a conceituação teórica de que os acordos devem levar em consideração o princípio de preservação da empresa, na prática surgiram muitas críticas em relação a uma suposta desproporcionalidade das obrigações pecuniárias impostas às empresas nos acordos firmados na Operação Lava Jato.

Esse foi, aliás, um dos principais argumentos a motivar a impetração da ADPF 1015, atualmente em trâmite no Supremo Tribunal Federal, na qual se requer a revisão judicial dos acordos de leniência firmados na Operação Lava Jato antes do Acordo de Cooperação Técnica mencionado acima. Na inicial, os autores argumentam que as empresas se viram coagidas a aceitarem os acordos e que estes, elaborados em um momento de exceção, previram obrigações desproporcionais no que se refere aos deveres de pagamento. Assim, justificam a impetração da ADPF no intuito de “evitar a ‘morte’ das empresas, pois ela é duplamente nefasta. É odiosa porque mata um núcleo gerador de riquezas, de renda, de emprego e de receitas estatais, por meio dos impostos a que a empresa se submete, mas também porque põe fim a qualquer chance de ressarcimento da Administração Pública.”

Citam, para tanto, estudo elaborado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e pela Central Única de Trabalhadores (CUT) que afirma que a Operação Lava Jato teria, por suas diversas consequências, causado a perda de 4,4 milhões de empregos no país e uma diminuição de 3,6% do PIB, tendo feito Estado deixar de arrecadar cerca de R\$47,4 bilhões em tributos.¹²

A confirmação de tais acusações dependeria de análises econômicas que fogem ao escopo do presente trabalho. A intenção não é discutir os efeitos econômicos da Lava Jato em si, mas, sim, demonstrar que há debates acerca de efeitos econômicos negativos advindos dos acordos de leniência firmados na Operação – a ponto,

¹¹ O trabalho de Jefferson Ferreira do Nascimento e Igor Grabois demonstra, em número, a relevância de tais empresas para o setor de obras públicas no Brasil: NASCIMENTO, GRABOIS, 2023.

¹² O estudo está também disponível em: <<https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/impactosLavaJatoEconomia.html>>. Acesso em 09 fev. 2025.

inclusive, de se instaurar uma séria discussão judicial sobre a revisão de tais acordos.

Desse modo, é certo que aspectos econômicos impactam não apenas a formulação dos acordos, mas também a execução e o futuro destes, o que confirma que o tema da economia anda necessariamente em conjunto com o tema dos acordos de leniência.

(iii) Por fim, ressalta-se também como questões econômicas podem influenciar a via de acesso para negociação de acordos de leniência. Embora a Lei não traga qualquer requisito de dimensão de valores para permitir a formulação de acordo, na prática o que se vê, pelos menos nesses 10 anos de experiência institucional com acordos de leniência, é que, de modo geral, apenas grandes empresas tiveram a possibilidade de usufruir de tal benesse.

Nesse mesmo período, um número incontável de outras empresas com contratos com a Administração Pública sofreram ações judiciais ou processos administrativos de responsabilização que poderiam ser objeto do acordo tratado na Lei Anticorrupção. No entanto, a prática consensual não parece ter atingido todas as esferas dos órgãos de controle. Quando se analisa ações de menor expressão econômica e política, a regra ainda tem sido a tentativa de responsabilização unilateral.

Não é tarefa fácil distinguir as cooperações administrativas que visam o atendimento mais eficiente de objetivos que de fato reclamam atenção do Estado daquelas outras em que o acordo se apresenta como uma forma de “legitimar” a proteção privilegiada por parte da Administração aos interesses de um determinado particular ou de um grupo com influência política e econômica sobre os atores que comandam os órgãos de controle.

Nesse sentido, David Pereira Cardoso (2016, p. 76) alerta para o fato de que “se é vantajoso criar estímulos à atitude consensual, diante dos seus benefícios sociais, de outro lado, é necessário atentar para o poder econômico dos agentes do mercado, devendo a administração atuar no sentido da sua diluição”, exatamente porque esse fator pode corromper os benefícios pretendidos com a atuação administrativa consensual. Do mesmo modo, Fabrício Motta e Bruno Belém (2018, p. 157) alertam para o fato de que “o incremento das diversas formas de parceria com instituições da sociedade – seja no campo social, seja no campo econômico –, característica de diversos Estados atuais, configura potencial emergente para que fatores externos influenciem as decisões públicas em razão, sobretudo de questões econômicas”.

3.2. O IMPACTO DA COBERTURA MIDIÁTICA

A interação político-midiática é muito facilmente perceptível nos acordos de leniência firmados no âmbito da Operação Lava Jato.

Desde as fases iniciais da Operação, a mídia desempenhou um papel fundamental ao expor as descobertas e desenvolvimentos da Operação Lava Jato

ao público em geral. A cobertura extensiva dos principais veículos de comunicação, incluindo jornais, revistas, televisão e mídias digitais, ajudou a sensibilizar a população sobre a extensão da corrupção e a importância das investigações em curso. Isso gerou pressão pública sobre as autoridades para que continuassem investigando e responsabilizando os envolvidos.

De modo geral, a mídia traduz o papel dos envolvidos, os eventos, as relações, seus antecedentes e suas consequências, produzindo versões consumidas pela sociedade. Nessa linha, ao analisarem as narrativas produzidas por Carta Capital, Veja e Exame a respeito da Operação Lava Jato, Rodrigo Seefeld e Natália Rese (2020) confirmam como a mídia desempenhou um papel fundamental na disseminação pela sociedade brasileira de versões narrativas a respeito da Operação, seus atores, seus alvos e suas consequências.

Investigações policiais por si só já costumam gerar valor midiático de notícia. O tratamento jornalístico dado à Lava Jato, contudo, foi sensivelmente diferente. Diante da magnitude da Operação e dos atores envolvidos, viu-se uma cobertura inédita para assuntos de caráter jurídico e policial. Na visão de Anielly Laena Azevedo Dias (2018, p. 116; 122-123), que analisou uma série de matérias de diferentes telejornais da Rede Globo de Televisão sobre a Operação, a mídia aproximou a sociedade das investigações e da Operação como um todo. Com isso, “desencadeou o maior engajamento dos cidadãos aos assuntos políticos”, inclusive em seu aspecto negativo, que foi a “a polarização desses grupos, reduzindo em prós e contras a operação”. Em sua visão, a cobertura midiática causou um “caráter ‘espetacular’, chamativo, apelativo, gerando a bipolaridade dos telespectadores, ou seja, de lado surge um grupo que apoia, repercute, compartilha as notícias e do lado oposto, um grupo que critica, repudia”.

Especialmente no tocante aos acordos de leniência, membros da próprio Ministério Público Federal integrantes da Força-Tarefa relativa à Operação Lava Jato reconheciam a essencial participação da mídia para o avanço da Operação. Nesse sentido, Carlos Fernando dos Santos Lima relata que, após o Ministério Público decidir internamente pela estratégia de realização de acordos de leniência como instrumento para o avanço das investigações, era necessário que os potenciais interessados em realizar tomassem ciência de tal possibilidade.

O meio eleito para difundir essa informação foi uma entrevista concedida a um jornal (não especificado pelo Procurador). Em suas palavras: “Eu fiz uma entrevista com um jornal e disse que a Lava Jato estava aberta a fazer acordos de leniência. (...) Eu fiz essa entrevista, mas não bastava eu, então, decidir e comunicar, eu tinha que introduzir o dilema”. O dilema a que se refere o Procurador é o famoso dilema dos prisioneiros, frequentemente utilizado como alegoria para explicar a lógica de funcionamento dos programas de leniência, em razão da previsão legal de que o acordo poderia ser firmado apenas com a primeira integrante do esquema ilícito

que manifestasse interesse em fazê-lo.¹³ Ainda a esse respeito, continua o Procurador: “eu fui um pouquinho além, eu disse, na entrevista, que já existia uma empresa em conversação, eu introduzi realmente o dilema. Este fato era o único fato não verdadeiro. Eu sei que isso é meio crítico, mas, de qualquer maneira, foi essencial.”¹⁴

A utilização da mídia como meio de disseminar uma informação falsa com o único intuito de alarmar os possíveis interessados e causar uma corrida entre eles para a celebração do acordo demonstra cabalmente como há interações midiáticas que impactam diretamente os processos de negociação de acordos administrativos.

Na mesma entrevista, Lima confirma, ainda, outra espécie de interação decorrente da influência midiática: a preocupação dos agentes públicos com a repercussão que, pessoal e institucionalmente, sofreriam ao firmarem acordos de tal natureza. Lembre-se que, àquele momento, a celebração de acordos em matéria sancionatória pelo Poder Público ainda estava em suas etapas mais iniciais, de modo que se temia que a sociedade encarasse a postura do Estado de negociar com criminosos confessos como algo incompatível com os mandamentos de moralidade que devem pautar sua atuação.

Assim, foi considerando esses fatores que a Força Tarefa da Operação Lava Jato no MPF-PR optou por firmar o primeiro acordo de leniência com uma empresa de relativa menor expressão (a SOG Óleo e Gás), cujos atos ilícitos praticados seriam de menor gravidade em relação a outras empreiteiras que também estavam sendo investigadas: “era empresa ideal para fazer um acordo no campo da Lava Jato porque era uma empresa pequena, pouco conhecida do público”. Por outro lado, reconhece também o Procurador que “quanto mais famosa, mais envolvida nos fatos, mais gravosas as condutas dos executivos, mais difícil é de comunicar os benefícios” do acordo à sociedade.¹⁵

A preocupação do Procurador faz sentido pois, como explica Raquel de Mattos Pimenta (2020, p. 30), as autoridades públicas que negociam sanções administrativas expõem-se a riscos reputacionais, já que podem ser encaradas como tolerantes a atos ilegais, o que aumenta ainda mais nas situações em que a negociação da sanção se dá sem balizas claras ou sem a transparência adequada.

Assim, vê-se que a mídia desempenhou um papel fundamental na forma como foi conduzida toda a Operação Lava Jato e, inclusive, os acordos de leniência.

¹³ Para uma explicação detalhada do impacto do dilema do prisioneiro e da teoria dos jogos para a formação da lógica dos acordos de leniência, ver: ALAN, 2017 e CEREN; GONÇALVES; CARMO, 2019.

¹⁴ Entrevista concedida por Carlos Fernando dos Santos Lima, Procurador do Ministério Público Federal, a Raquel Pimenta. Cf. PIMENTA, 2020. p. 96.

¹⁵ Entrevista concedida por Carlos Fernando dos Santos Lima, Procurador do Ministério Público Federal, a Raquel Pimenta. Cf. PIMENTA, 2020. p. 97-98.

3.3. OS RISCOS DE CONSENSUALIDADE ABUSIVA: ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES E ARM-TWISTING

Uma das maiores dificuldades de ordem institucional para o desenvolvimento de um ambiente sadio de negociação dos particulares com a Administração Pública ou com os órgãos de controle é o fato de que tal negociação se dá perante autoridades que historicamente exerceram suas atribuições funcionais de modo unilateral e segundo uma lógica adjudicatória.

Por conta disso, Igor Sant'Anna Tamasauskas (2021, p. 217) denuncia que, em que pese a existência de iniciativas atuais para capacitar os agentes públicos a participarem desses processos de negociação, "há um risco nada desprezível, contudo, que no exercício regular de defesa de uma posição negocial, uma dada autoridade opte por exigir uma punição ao envolvido para além do que seria razoável ou obtida durante um processo adjudicatório tradicional". Em sua visão, tal risco existe, sobretudo, em razão do desequilíbrio de forças que caracteriza essas negociações e da falta de regulação jurídica adequada a esses processos, sendo que, ao menos por ora, "a solução é conferir a maior transparência possível ao processo de negociação tão logo seja conveniente às investigações que decorrerão do acordo".

É o que André Cyrino e Felipe Salathé Rogoginsky (2024, p. 644) classificam como *consensualidade abusiva*. Para os autores, esse termo "refere-se a hipóteses em que, no lugar de diálogo, tem-se decisão unilateral por parte daquele a quem compete exercer autoridade: o Poder Público". São, desse modo, "casos em que a celebração de um acordo foi imposta por determinada instituição pública sem grande margem de manobra para que o destinatário possa evadir-se."

A prática não existe apenas em solo brasileiro. Juristas de países que convivem há mais tempo com instrumentos consensuais de ação administrativa já notaram também esse risco. Com efeito, Eduardo García de Enterría e Thomás-Ramón Fernández (2014, p. 671), analisando a realidade espanhola, afirmam que muitas vezes "detrás da concertação, em princípio voluntária, esconde-se a coação de uma forma apenas velada".

Dos Estados Unidos, cite-se, entre vários, dois emblemáticos trabalhos científicos sobre o assunto.

O artigo "Against Settlement" de Owen M Fiss, publicado em 1984 na Yale Law Journal, é uma crítica incisiva à tendência da realidade norte americana de resolver litígios por meio de acordos, argumentando que a resolução de disputas através de acordos extrajudiciais compromete o papel fundamental do Judiciário na interpretação e aplicação do direito, podendo trazer prejuízos ao sistema jurídico e à sociedade como um todo.

Fiss enfatiza que os acordos frequentemente resultam em soluções que não refletem uma distribuição justa dos direitos e obrigações substantivas, pois as partes podem ser influenciadas por desigualdades de poder, recursos e informação. Ele argumenta que a negociação de acordos muitas vezes favorece as partes mais

poderosas, que podem coagir ou influenciar desproporcionalmente a parte mais fraca, levando a resultados injustos.

Outro trabalho bastante referenciado nessa temática é o de Lars Noah, que lançou a ideia de *administrative arm-twisting* (algo como “torção de braço administrativa”). O artigo, publicado na *Wisconsin Law Review* em 1997, explora as dinâmicas e implicações do uso do poder administrativo em contextos em que o Congresso delega autoridade a agências administrativas.

Noah discute como o Congresso frequentemente delega poderes amplos a agências reguladoras, esperando que elas implementem e regulem leis de maneira eficiente e especializada. No entanto, essa delegação pode resultar em um aumento substancial do poder administrativo e é aí que entra a figura do *arm-twisting*. Conceito central do artigo, refere-se às táticas coercitivas que as agências reguladoras podem usar para influenciar e controlar entidades privadas e públicas. Isso pode incluir a imposição de sanções, a ameaça de revogação de benefícios regulatórios e a manipulação de processos administrativos.

Na realidade brasileira, é certo que o *arm-twisting* também pode acontecer em processos de negociação de acordo com a Administração Pública, especialmente porque o particular se vê na posição de “negociar” um acordo com a autoridade que detém competência legal para, pela via unilateral, condená-lo e sancioná-lo. A horizontalidade que deveria reger a consensualidade administrativa é, nessa medida, ficcional.

Como bem notam Cyrino e Rogoginsky (2024, p. 647), a Administração pode utilizar como tática negocial “(i) somar várias infrações administrativas num só rito; (ii) incluir fatos que dificultem a defesa administrativa; (iii) usar os tipos que tragam gravames maiores; e (iv) adiantar que almeja a maior sanção cominada” e, diante disso, é evidente que o particular estará em situação inferiorizada de negociação, quando não até mesmo coagido a aceitar o acordo proposto pelas autoridades públicas.

O que se vê, portanto, é que, para além das questões jurídicas expressamente previstas nas leis, o ambiente institucional em que formulados os acordos administrativos pode gerar um cenário de consensualidade abusiva, com assimetria de informações entre as partes e acordos firmados sob o efeito do *arm-twisting*. Tal ambiente obviamente deve ser repellido, o que demandará alterações no desenho institucional acerca de como a Administração se comporta em matéria consensual e de como os acordos são negociados.

Essa crítica é bastante desenvolvida exatamente para os acordos firmados no âmbito da Operação Lava-Jato. A noção de consensualidade abusiva, portanto, ajuda a refletir sobre os limites da negociação e do consenso no contexto de grandes operações de combate à corrupção, alertando para os riscos de que, em busca de resultados rápidos e que satisfaçam os anseios populares, as garantias processuais e os direitos fundamentais dos envolvidos sejam comprometidos.

3.4. A SOBREPOSIÇÃO E AS INTERAÇÕES ENTRE ÓRGÃOS DE CONTROLE

A atuação de órgãos de controle sobre acordos pode ser intensa. Pode haver controle tanto sobre o acordo propriamente dito, como sobre a atuação das autoridades que o celebram. Em relação ao acordo, pode-se controlar sua forma, o procedimento que o formou e até o seu conteúdo em si. Pode incidir tanto na fase de negociação, como após a sua celebração.

O Poder Judiciário brasileiro encontra-se, atualmente, em fase na qual se coloca como ator – ou, ao menos, arena – adequado para empreender a revisão dos acordos de leniência firmados na Operação Lava Jato.¹⁶ Ademais, é desnecessário se aprofundar na demonstração de que o sistema brasileiro de leniência convive com uma multiplicidade de agências com competências sobrepostas. Esse talvez seja um dos temas que mais tem despertado o interesse da comunidade científica do Direito Administrativo consensual nos últimos anos.¹⁷

O que se pretende ressaltar nesse tópico, então, são as interações existentes *entre* os órgãos de controle nos processos de negociação de acordos de leniência.

Na visão de Sebastião Botto de Barros Tojal e Igor Sant’Anna Tamasauskas (2017), o grande desafio que o instituto da leniência possui no Brasil é o de “sobreviver à competição e à autofagia de diversos órgãos e instituições do Estado que, sob efeitos do discurso anticorrupção, agem de forma esquizofrênica, competindo por um desarrazoado protagonismo ou simplesmente boicotando o instituto em razão de interesses até mesmo escusos”.

A análise dos acordos firmados na Operação Lava Jato é capaz de demonstrar com bastante clareza esse cenário de sobreposição da atuação de diferentes órgãos de controle e as interações estabelecidas entre eles.

Inicia-se pelo fato de que a Operação como um todo é o resultado de uma conjugação de atuação de órgãos como MPF, Polícia Federal, Receita Federal, além do próprio Poder Judiciário.

O que chama mais interesse, porém, não é uma atuação concertada, no sentido de harmônica, de determinados órgãos, mas, sim, o que se pode considerar como uma atuação *desconcertada* havida entre órgãos de controle no que se refere aos acordos de leniência da Lava Jato. Não é exagero afirmar que em determinados momentos da Operação instaurou-se um cenário de competição entre esses diferentes órgãos, em uma corrida por protagonismo e liderança.

O primeiro exemplo que se pode destacar nessa linha foi a autoconcedida legitimação do Ministério Público para firmar acordos de leniência. Lembre-se: a Lei Anticorrupção em nenhum momento prevê que o *parquet* teria tal competência.

¹⁶ Sobre o tema, ver: FARIA, 2024.

¹⁷ Por todos, veja-se o trabalho de Igor Sant’Anna Tamasauskas, no qual o autor demonstra ao menos 15 diferentes órgãos e entes administrativos, em nível federal e estadual, com competências fiscalizatórias, investigativas e/ou sancionatórias em matéria de combate à corrupção. São eles: CGU, AGU, TCU, MPF, PF, RFB, CADE, CVM, BCB, COAF, CGEs, PGEs, TCEs, MPEs e PEs (polícias estaduais). TAMASAUSKAS, 2021, p. 109.

Ainda assim, foi ele o órgão que tomou a frente das primeiras leniências feitas na Operação, sob a justificativa de que sendo titular da propositura de ação penal e de ação de improbidade administrativa, por uma lógica sistêmica poderia também estabelecer leniências. Enquanto o MPF homologou seu primeiro acordo de leniência anticorrupção em 2014 (com a empresa SOG Óleo e Gás S.A.), a CGU só veio a fazê-lo em 2017 (com a empresa UTC Engenharia S.A.), quase três anos depois.

Os tribunais posteriormente referendaram essa autolegitimação, de modo que hoje não é mais um ponto em discussão. Ainda assim, isso não evitou o surgimento de controvérsias nas interações estabelecidas entre os órgãos competentes para firmar acordos de leniência – e aqui se refere especialmente ao MPF e à CGU/AGU. Não foram poucos os acordos firmados com as mesmas empresas e sobre os mesmos fatos, mas sem dialogarem entre si.

O cenário de insegurança jurídica era – e, em certa medida, ainda é – bastante significativo. Empresas não sabiam, especialmente no início dessa nova realidade, com quem firmar os acordos e os possíveis riscos advindos de firmar com um, mas não com outro órgão. O compartilhamento das provas produzidas em um acordo de leniência com outros órgãos que não participaram da avença, por exemplo, era uma das maiores preocupações dos colaboradores.

Entender as competências jurídico-administrativas que regem os processos de negociação com a Administração Pública é um fator fundamental para compreender como se desenvolvem as interações políticas que impactam esses processos. Afinal, como ensina Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 169), a competência é o “nó de cruzamento” da política com a técnica jurídica, uma vez que uma autoridade pública só pode agir validamente se tiver uma habilitação jurídica para tanto.

Uma proposta surgida nesse contexto para tentar gerar mais coordenação entre os atores envolvidos nesse processo foi a instituição de um “balcão único” de negociação de acordos de leniência, um ambiente no qual participariam todos os órgãos com competências relativas à celebração de tais acordos. Como desenho institucional¹⁸, a ideia parecia positiva, pois em tese estabeleceria uma dinâmica coordenada entre tais órgãos, diminuindo os custos de transação para os colaboradores.

Na prática, porém, a instituição do balcão único dependeria de uma série de mudanças legislativas, pois não haveria como se forçar uma atuação coordenada dos diferentes órgãos de controle se a própria legislação fornece a eles autonomia institucional para a investigação e, às vezes, sancionamento de ilícitos.

Em 2020, houve uma primeira tentativa de se estabelecer institucionalmente essa coordenação, através do já citado Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado entre a CGU, a AGU, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o TCU.

¹⁸ Sobre o termo, ver: GOODIN, 1996; PETTIT, 1996.

O STF, embora não tenha competência administrativa diretamente relativa a acordos de leniência, foi o principal mediador do ACT e firmou o acordo.

O ACT prescreve princípios para reger as interações entre tais órgãos, dentre os quais aqui se destacam os três primeiros: (i) “a articulação institucional, com a contínua e permanente cooperação mútua entre os órgãos e instituições com competência na matéria, realizada com eficiente fluxo de informações e dentro do espírito de mútua assistência, cooperação, reciprocidade e busca de objetivos comuns”; (ii) “a coordenação, uniformização e harmonização da atuação, a partir de diretrizes comuns e na busca dos mesmos fins, com instrumentos e metodologias uniformes”; (iii) “respeito às atribuições e competências estabelecidas pelo arcabouço normativo brasileiro e reconhecimento da relevância de cada órgão e instituição competente no combate à corrupção”.

Na sequência, o ACT estabelece seis “ações sistêmicas”, que são medidas mais concretas referentes à atuação de cada um dos órgãos signatários. Determina, por exemplo, que a CGU e a AGU serão responsáveis por conduzir a negociação e celebração dos acordos, estabelece limites para o compartilhamento de informações entre os órgãos, coordena a atuação judicial sobre os fatos relacionados ao acordo e estimula a criação de meios de compensação de multa pagas pelos colaboradores para os diferentes órgãos.

O ACT, contudo, não surtiu o efeito desejado especialmente em razão da não participação do Ministério Público Federal no acordo. Embora convidado para assinar (o órgão inclusive é nominado na versão assinada e publicada do acordo), o *parquet* se posicionou de maneira oficialmente contrária ao ACT através da Nota Técnica nº 02/2020 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

Na referida nota técnica, o MPF afirma que o ACT “não traz uma proposta condizente com o objetivo de cooperação interinstitucional sistemática em matéria de leniência, esvaziando a atuação de diversos órgãos – dentre estes a do próprio MPF”, mas também do BACEN, da CVM e do CADE. Um dos pontos do ACT que mais claramente incomodou o Ministério Público Federal foi a tentativa de afastar do MPF a atribuição de celebrar os acordos, centralizando tal competência na CGU e na AGU.

Passados alguns anos e com uma relevante mudança no cenário político que envolve a Operação Lava Jato e todo o sistema de acordos de leniência, há indicativos de que pode ser gerado um protocolo comum de regras para acordos de leniência, envolvendo não apenas os órgãos signatários do ACT de 2020, mas também o MPF.¹⁹

Outro órgão que merece atenção especial quanto à sua atuação nessa matéria é o Tribunal de Contas da União. De início, sequer se cogitava a necessidade de participação do TCU nos processos de negociação de acordos de leniência. Não é

¹⁹ MPF, CGU e TCU farão protocolo com regras para celebração de acordos de leniência. **Consultor Jurídico**, 01 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mar-01/mpf-cgu-e-tcu-farao-protocolo-com-regras-para-celebracao-de-acordos-de-leniencia/>>. Acesso em 08 jun. 2024.

de hoje, porém, que o Tribunal vem, em diferentes matérias, expandindo suas competências para além do estritamente previsto no art. 71 da Constituição Federal, sendo possível se falar, atualmente, em um “ativismo de contas” (CABRAL, 2021). Não é de se passar despercebido, também, o inegável perfil político do Tribunal no que se refere à sua composição e à influência que sofre e que exerce sobre outros órgãos e entes públicos. (CABRAL, 2020)

Assim, diante da relevância dos acordos de leniência para o cenário jurídico e político do país, o TCU foi aos poucos se inserindo como mais um ator relevante nessa rede de atuação.

Em 2015, o Tribunal editou a Instrução Normativa nº 75/2015, que previa a sua participação nas negociações como condição necessária para validade e eficácia do acordo. A instrução foi vista como “uma estratégia de autolegitimação do seu poder”, com o intuito de “pavimentar novas vias de controle para além dos limites fixados pelas normas constitucionais e legais” (ROSILHO, 2016), tendo sido mal-recebida pela CGU e pela AGU, inclusive por receio quanto a suas consequências para a validade de leniências já firmadas.

Assim, em 2018 o Tribunal a substituiu pela Instrução nº 83/2018, que “buscou apaziguar algumas das relações com a CGU/AGU”, mas que “continuou em processo de demarcação da competência do Tribunal de analisar os acordos, prevendo a responsabilização das autoridades celebrantes caso limites ou dificultem a atuação do TCU” (PIMENTA, 2020, p. 153).

Atualmente, o tema é regido pela Instrução Normativa nº 95/2024, que foi produzida já sob a lógica do ACT de 2020 do qual o TCU também é signatário. Vê-se na nova instrução uma maior preocupação em definir “o papel do TCU na dinâmica dos acordos de leniência anticorrupção e os limites para a sua atuação, abandonando uma perspectiva expansionista e reconhecendo a necessidade de privilegiar o diálogo e a coordenação interinstitucional” (PEREIRA, 2024). Há, ainda, interessantes previsões a respeito da quantificação de multas e danos ao erário, aproveitando-se da *expertise* institucional do Tribunal nessa matéria.

As interações havidas entre os órgãos de controle é um fator imprescindível para se compreender adequadamente os arranjos jurídico-institucionais que envolvem a elaboração e execução de acordos administrativos. Como se demonstrou, a existência de múltiplos órgãos com competências sobrepostas gera um cenário em que o particular colaborador se vê, por vezes, no meio de um embate entre instituições públicas, o que certamente prejudica a segurança jurídica do ambiente comercial e reduz a atratividade dos acordos.

3.5. QUANTIFICAÇÃO E DESTINAÇÃO DE RECURSOS

Outro aspecto dos acordos de leniência em que se verifica a influência de interações políticas havidas entre os órgãos de controle e os particulares colaboradores é quanto à quantificação e destinação dos recursos oriundos do acordo, seja a título de multa, de ressarcimento ao erário ou de outras naturezas.

A Lei nº 12.846/13 dedicou tratamento superficial à temática. Embora preveja o dever de ressarcimento e a sanção de multa como decorrência da prática dos atos ilícitos lá tipificados, sendo que nem mesmo os acordos de leniência os afastam por completo (o ressarcimento, aliás, é mantido na íntegra e a multa é que pode sofrer redução de até 2/3 do valor original), não há um detalhamento de como tais valores devem ser calculados. O Decreto nº 11.129/22, que regulamenta a Lei, até busca dar mais concretude ao cálculo da multa, mas ainda assim não de maneira exaustiva.

Além da multa e do ressarcimento propriamente ditos, que, ao lado do perdimento de bens, são expressamente mencionados na Lei, tornou-se comum nos acordos de leniência firmados na Operação Lava Jato cláusulas prevendo o pagamento de valores a título de devolução de lucros, de restituição de valores pagos como propina e de *disgorgement*²⁰, figura importada do direito norte-americano. Se o arcabouço normativo atualmente existente já regula de modo insuficiente as categorias expressamente previstas na Lei, é fácil concluir que para essas outras figuras, que foram criadas pela prática consuetudinária dos acordos, há um detalhamento ainda menor.

A situação torna-se ainda pior quando se considera que os diferentes órgãos de controle que detém competência para firmar acordos de leniência no Brasil não trabalham com metodologias padronizadas para o cálculo desses valores. Trata-se de mais um fator que incrementa a insegurança jurídica do setor.

Em voto proferido no Mandado de Segurança nº 35.435, que discute a validade de cláusulas de acordo de leniência firmado a CGU/AGU e com o MPF referentes a fraudes na construção da Usina Termonuclear de Angra III, o Ministro Gilmar Mendes, relator do feito, ressaltou a problemática decorrente da ausência de transparência e padronização das metodologias de cálculo dos valores oriundos dos acordos. Afirmou o Ministro que “um dos principais fatores de desalinhamento dos regimes [dos acordos] refere-se à ausência de parâmetros comuns e objetivos para o cálculo de reparação e ressarcimento de danos”. E concluiu que “a adoção de diversas metodologias de cálculo que ainda estão sujeitas a questionamentos afeta negativamente a estrutura de incentivos para a colaboração com o Estado”.²¹

Os valores resultantes de acordos firmados com a CGU/AGU normalmente contam com uma discriminação mais clara de sua metodologia de cálculo. Além de seguir as normas do Decreto nº 11.129/22, a instituição disponibiliza um “Manual

²⁰ “A definição de *disgorgement* na legislação americana é o ato de restituir os devolver os ganhos ilícitos obtidos por práticas fraudulentas ou violações das leis de valores mobiliários. Trata-se de uma medida que visa a desfazer os benefícios financeiros obtidos de forma injusta ou ilegal, garantindo que os infratores não lucrem com as condutas antijurídicas. (...) O *disgorgement* tem como objetivo principal desestimular a prática dessas condutas, garantindo que os infratores não se beneficiem financeiramente de suas ações.” SILVA, 2023, p. 60.

²¹ Embora o inteiro teor do acórdão atualmente esteja em segredo de justiça, o trecho referenciado acima decorre de transcrição encontrada em: TAMASAUSKAS, 2021, p. 215.

Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção”²², uma tabela com sugestão de escalonamento de valores considerando circunstâncias agravantes e atenuantes²³ e até mesmo uma calculadora de multa, facilmente preenchida pela internet.²⁴ Com a Instrução Normativa nº 95/2024, o Tribunal de Contas da União também participa, em conjunto com a CGU/AGU, da tarefa de definição dos cálculos, podendo fornecer aportes notadamente relativos à quantificação do dano ao erário e da vantagem indevida obtida.

A mesma transparência, contudo, não se vê nos acordos firmados com o MPF. Para Gustavo Justino de Oliveira, isso se deve ao fato de que o Ministério Público não se enxerga como destinatário direto da Lei Anticorrupção, sendo que estabelece tais acordos com fundamento muito mais em suas competências de responsabilização cível e criminal. Assim, o Ministério Público estaria “alheio” as definições de metodologia de cálculo criadas especificamente para a Lei Anticorrupção, como aqueles da CGU/AGU mencionadas acima. Ainda segundo Justino, esse cenário teria causado aos membros do Ministério Público uma postura de exigir dos interessados nos acordos o pagamento de valores desarrazoados e injustificados, especialmente quando a Operação Lava Jato contava com grande apoio popular e midiático.²⁵ Nesse cenário, destaque-se que membros do TCU já demonstraram publicamente insatisfação com valores fixados em acordos de leniência estabelecidos pelo Ministério Público.²⁶

²² Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46569>>.

²³ Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68539/7/tabela_sugestiva_aplicacao_dos_criterios_de_dosimetria_set22.pdf>.

²⁴ Disponível em: <<https://epad.cgu.gov.br/Publico/calculadora/calcPAR.html>>.

²⁵ Entrevista concedida ao Consultor Jurídico. Disponível em: “Acordos de leniência do MPF continuam sem critérios para cálculo dos valores”. **Consultor Jurídico**, 21 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-fev-21/acordos-de-leniencia-do-mpf-continuam-sem-criterios-para-calculo-dos-valores>>. Acesso em 06 abr. 2024.

²⁶ Nesse sentido, veja-se a seguinte declaração do Ministro Benjamin Zymler a respeito da multa civil fixada no acordo firmado pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa AS com o Ministério Público Federal: “O valor de R\$ 700 milhões foi tido como uma coisa extraordinariamente elevada. Realmente, em termos de acordo de leniência, ele é muito significativo. Mas ele é um valor irrisório frente ao potencial de dano que a Camargo Corrêa, por exemplo, pode ter causado ao erário só em Abreu e Lima. Só em 40% da usina de coqueamento, de R\$ 1,4 bilhão, detectamos R\$ 700 milhões (em irregularidades), que é o valor do acordo de leniência. Eu não sei se os membros do Ministério Público, o próprio juiz (Sérgio) Moro (que cuida da investigação da Lava-Jato) tenham dimensão do iceberg. Talvez tenham descoberto só a ponta do iceberg. Por isso, o tribunal deve agir com toda a agilidade possível”. O GLOBO, “**Ministro do TCU critica acordo de leniência entre Camargo Corrêa e Ministério Público**”. 26 ago. 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/ministro-do-tcu-critica-acordo-de-leniencia-entre-camargo-correa-ministerio-publico-17310897>>. Acesso em 08 dez. 2023.

A ausência de clareza sobre a quantificação dos valores é prejudicial aos colaboradores, pois, entre outras razões, por vezes permite a compreensão de que a obrigação assumida no acordo não ressarcir na íntegra o dano causado, o que leva à busca por ressarcimento complementar em outras esferas, como o TCU ou os próprios entes públicos lesados. Diante disso, é certo que “essa opacidade da metodologia aplicável para apuração do dano tem o condão de afetar a confiabilidade e a atratividade da leniência” (SOUZA, 2021, p. 287), o que claramente não é o interesse de nenhum dos atores envolvidos no processo.

A destinação dos valores arrecadados com o acordo também é tema mal regulado juridicamente, o que, como não poderia deixar de ser, abre espaço para que tais decisões sejam tomadas em um contexto de interações políticas.

Sintomático, nesse sentido, é o acordo firmado pelo MPF com a J&F Investimentos, *holding* do grupo JBS, no qual R\$2,3 bilhões foram destinados a projetos sociais de diferentes áreas, algumas sem qualquer relação com os ilícitos tratados no acordo. No referido acordo, o MPF lista 48 “temas para projetos sociais” aos quais podem ser direcionados tais recursos,²⁷ além de um 49º, bastante amplo: “outros projetos sociais em temas autorizados pelo Ministério Público Federal”.

²⁷ Os temas são: “1 Educação em direitos humanos, cidadania e prevenção à corrupção; 2 Apoio a atividades de controle social e transparência das contas públicas; 3 Ensino e reforço individualizado em língua portuguesa, línguas estrangeiras, matemática, computação e tecnologia; 4 Formação de empreendedores em comunidades carentes; 5 Apoio a palestras, workshops e cursos profissionalizantes gratuitos para pessoas de baixa renda; 6 Apoio a palestras, workshops e cursos profissionalizantes gratuitos para membros de comunidades indígenas, quilombolas ou tradicionais; 7 Bolsas de estudo e pesquisa para alunos pobres de alto desempenho; 8 Bolsas de estudo e pesquisa para alunos que sejam membros de comunidades indígenas, quilombolas ou tradicionais; 9 Apoio à produção cultural e artística de comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais; 10 Pesquisa e conservação do patrimônio cultural, histórico e arqueológico brasileiro 11 Educação à distância voltada a crianças e adolescentes de baixa renda; 12 Apoio de infraestrutura e gestão a escolas de ensino fundamental e médio em áreas rurais, garantindo também o apoio de ferramentas tecnológicas e a interação dos alunos com o meio ambiente e o campo; 13 Apoio de infraestrutura e gestão a creches voltadas à população de baixa renda; 14 Reforma e ampliação de escolas públicas; 15 Criação e ampliação de laboratórios de ciências e tecnologia em escolas da rede pública de ensino; 16 Construção e manutenção de bibliotecas públicas em áreas carentes; 17 Apoio a cursos preparatórios para vestibulares e o ENEM, dirigidos a pessoas de baixa renda; 18 Fomento à difusão de olimpíadas municipais, regionais, estaduais e nacionais de matemática, língua portuguesa, tecnologia e ciências em todas as séries dos ensinos fundamental e médio, com foco em estudantes da rede pública de ensino; 19 Programas de reinserção no ensino de alunos vitimados pela evasão escolar; 20 Criação e manutenção de programas de incentivo, bolsas, capacitação e premiação de professores da rede pública de ensino com alto desempenho; 21 Apoio a programas de incentivo à leitura com foco em estudantes da rede pública de ensino; 22 Fomento de programas de alfabetização na primeira infância, com foco em famílias de baixa renda; 23 Apoio a atividades culturais, artísticas, musicais

Outro caso em que a destinação de recursos chama atenção é a já citada ADPF 1051. Durante as audiências de conciliação sobre possível revisão de cláusulas dos acordos de leniência houve uma sugestão do relator, Ministro André Mendonça, no sentido de as partes incluírem nas negociações providências de apoio à reconstrução do Estado Rio Grande do Sul pelos danos decorrentes das chuvas de maio/2024.

Em linha semelhante, em março/2020 a 2ª, 4ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF expediram a Orientação Conjunta nº 01/2020,²⁸ no contexto da pandemia de Covid-19 e considerando “necessidade de mitigação de danos e atendimento às populações mais vulneráveis, bem como a escassez de recursos disponíveis para tais finalidades”. Referido ato orienta, “em caráter excepcional”, que a destinação de recursos obtidos em uma série de instrumentos consensuais firmados pelo Ministério Público (acordos de não persecução penal, acordos de colaboração premiada, termos de ajustamento de conduta, acordos de não

e esportivas em comunidades carentes; 24 Fomento à constituição e ampliação de redes de apoio psicológico, coaching e orientação profissional para adolescentes e jovens de baixa renda; 25 Valorização de conhecimentos tradicionais; 26 Recuperação de matas ciliares e formação de corredores ecológicos; 27 Recuperação de rios e nascentes; 28 Pesquisas para a cura do câncer; 29 Combate a doenças tropicais; 30 Tratamento de água e dejetos em comunidades carentes; 31 Apoio de infraestrutura e gestão em unidades de saúde voltadas à população de baixa renda; 32 Apoio de infraestrutura e gestão em unidades de saúde voltadas a comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais; 33 Pesquisas com células-tronco para a reabilitação física de pessoas portadoras de incapacidade; 34 Apoio a centros de apoio religioso, espiritual e/ou psicológico em unidades prisionais; 35 Apoio à inserção ou reinserção de presos e ex-presos no mercado laboral; 36 Apoio a programas de apadrinhamento afetivo de crianças e adolescentes carentes, bem como projetos similares de criação de vínculos afetivos com idosos desprovidos de suporte familiar; 37 Construção de unidades hospitalares e de saúde voltadas à população de baixa renda; 38 Apoio de gestão a unidades hospitalares e de saúde voltadas à população de baixa renda; 39 Apoio a pesquisas sobre terapias de saúde de baixo custo; 40 Apoio a pesquisas sobre a integração do meio ambiente com unidades de ensino e saúde; 41 Apoio a campanhas educativas contra a compra de votos e todas as formas de corrupção eleitoral; 42 Apoio, formação e desenvolvimento de empreendedores sociais; 43 Apoio à criação, expansão e manutenção de bancos de sementes crioulas; 44 Pesquisa sobre fontes proteicas alternativas de baixo custo para a alimentação de populações abaixo da linha da pobreza; 45 Construção de abrigos e formação de rede de apoio para moradores de rua e pessoas sem teto; 46 Apoio a atividades culturais, artísticas, esportivas e educativas para pessoas em tratamento contra a dependência química; 47 Captação de energia solar para o provimento de energia elétrica em comunidades isoladas; 48 Inclusão digital e formação de redes de dados wi-fi em comunidades carentes”. Cf. <<https://static.poder360.com.br/2020/09/acordo-leniencia-JF-versao-final.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2024.

²⁸ Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-conjunta-1-2020-covid19-pgr-00118241-2020.pdf>>. Acesso em 09 jun. 2024.

persecução cível, acordos de leniência e acordos judiciais) “sejam destinados a ações de saúde e atendimento às populações mais vulneráveis, em trabalho integrado com as secretarias de saúde estaduais e municipais”.

A orientação ainda admite a “destinação direta de materiais e equipamentos às instituições de saúde, como forma de assegurar a agilidade e a eficácia requeridas em todas as providências de suporte ao atendimento de saúde”.

Ao todo, o Ministério Público informou que entre 2020 e 2021 disponibilizou mais de R\$4,7 bilhões de reais ao combate da pandemia de Covid-19, oriundos da atuação judicial e extrajudicial do órgão. (BRASIL, 2023, p. 76) Dentre esses valores, destaca-se cerca de R\$1,6 bilhão que foi oriundo do acordo firmado pelo MPF e pela Petrobrás com autoridades dos EUA. Trata-se do acordo que inicialmente previa a destinação de recursos para a criação da “Fundação Lava Jato” – fundo patrimonial gerido por fundação de direito privado gerida pelo MPF destinada a fomentar o combate à corrupção, mas que teve sua criação suspensa por decisão liminar do Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 568.

Sobre a destinação de recursos obtidos em acordos de leniência, em 2017 a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF emitiu a Orientação nº 7/2017, que em seu item 9 prevê, em relação aos valores arrecadados em acordos de leniência, que se “deve levar em consideração as regras de responsabilidade fiscal e não deve haver previsão de aplicação ou investimento nos órgãos da administração pública, evitando-se assim, possível risco moral nas negociações”.

Nessa linha, em setembro/2016 a 5ª CCR já havia decidido pela não homologação de uma primeira versão do acordo de leniência firmado pelo MPF com a SBM Offshore. Entre as razões para tanto, estava a previsão de que valores referentes ao pagamento de multa civil seriam destinados ao COAF e ao próprio MPF.

De modo geral, a postura adotada pelo MPF em seus acordos de leniência é a de que valores referentes a multa e a ressarcimento de danos tem natureza de recurso orçamentário. O ressarcimento deve necessariamente ser direcionado ao ente lesado, enquanto a multa admite destinação específica, desde que relacionada ao objeto do acordo. A indenização por dano moral coletivo, também comum em alguns acordos, não tem natureza orçamentária e, desse modo, pode ter uma destinação mais ampla (por exemplo, através do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD)). (SILVA, 2023, p. 65)

No caso da CGU, seu Manual Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção, já mencionado acima, orienta que o recolhimento dos valores a serem pagos pela pessoa jurídica colaboradora seja realizado por meio da Guia de Recolhimento da União. Nessa mesma linha, a Portaria Normativa PGU/AGU nº 03/2022 prevê uma série de códigos específicos de GRU referentes às categorias de ressarcimento e de multas devidos à União, com seus respectivos títulos e descrição para receitas derivadas da celebração de acordos de leniência.

Como se vê, interações políticas impactam também as discussões relativas à quantificação e destinação de recursos negociados em acordos administrativos. As leis, mais uma vez, são bastante omissas nesse ponto, o que abre espaço para uma série de fatores extrajurídicos influenciarem as decisões dos atores envolvidos nesses processos de negociação. Diante disso, o adequado seria uma padronização desses pontos, a fim de evitar decisões casuísticas.

4. CONCLUSÕES

A análise das interações políticas nos acordos de leniência da Operação Lava Jato revela os arranjos jurídico-institucionais que permeiam a consensualidade administrativa no Brasil. A partir do estudo de caso da Operação Lava Jato, foi possível identificar como as dinâmicas políticas, econômicas, midiáticas e institucionais influenciam a formulação, negociação e execução desses acordos, transcendendo o mero arcabouço normativo estabelecido pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Em primeiro lugar, a influência de questões econômicas demonstra que os acordos de leniência não são meramente instrumentos jurídicos, mas também podem ser encarados como ferramentas de política econômica. A preocupação com a preservação das atividades empresariais das empresas colaboradoras, especialmente em setores estratégicos como o de infraestrutura, evidencia a tensão entre a necessidade de punir atos ilícitos e a de manter a estabilidade econômica. No entanto, a desproporcionalidade das obrigações pecuniárias impostas em alguns acordos e a concentração de benefícios em grandes empresas levantam questionamentos sobre a adequação desses instrumentos.

A cobertura midiática, por sua vez, desempenhou um papel crucial na Operação Lava Jato, não apenas informando a sociedade, mas também exercendo pressão sobre os atores envolvidos. A mídia foi utilizada estrategicamente para disseminar informações e criar um ambiente de competição entre as empresas investigadas, acelerando a celebração de acordos. Essa interação midiática também expôs os riscos de manipulação e de espetacularização das investigações, o que pode comprometer a imparcialidade nos processos de negociação de acordos.

Os riscos de consensualidade abusiva, caracterizados pela assimetria de competências e pela prática de *arm-twisting*, destacam a fragilidade do ambiente negocial em que os acordos são firmados. A falta de regulação específica e a posição de superioridade da Administração Pública em relação aos particulares colaboradores podem levar a acordos desequilibrados, em que os direitos dos envolvidos são comprometidos em prol de resultados rápidos e politicamente convenientes.

A sobreposição e as interações entre órgãos de controle, como o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, revelam um cenário de competição institucional que gera insegurança jurídica e dificulta a coordenação da agenda anticorrupção. A ausência de um protocolo

comum para a celebração de acordos de leniência e a falta de transparência nos processos de negociação são obstáculos que precisam ser superados para garantir a efetividade e a legitimidade desses instrumentos.

Por fim, a quantificação e destinação de recursos provenientes dos acordos de leniência evidenciam a necessidade de maior padronização e transparência na definição dos valores a serem pagos e na aplicação desses recursos. A falta de critérios claros e objetivos para o cálculo das multas e ressarcimentos, bem como a destinação de recursos para projetos sociais sem relação direta com os ilícitos cometidos, são questões que demandam atenção e reformulação.

Em síntese, este estudo demonstra que os acordos de leniência são instrumentos complexos, cuja eficácia depende não apenas de um arcabouço jurídico robusto, mas também da harmonização das interações políticas e institucionais que os permeiam. A consensualidade administrativa, embora seja uma ferramenta valiosa no combate à corrupção, deve ser aprimorada nesse sentido, para garantir que os princípios do regime jurídico-administrativo sejam plenamente respeitados.

REFERÊNCIAS

ALAN, José Alexandre da Silva Zachia. Novos aspectos relacionados com a leniência e a corrupção: uma abordagem na perspectiva da teoria dos jogos. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, p. 189-222, maio/ago. 2017.

BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C, Varriale et al. Brasília: Editor Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Controladoria Geral da União et. al. **Acordo de Cooperação Técnica em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei nº 12.846, de 2013**. Brasília, 06 ago. 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68730/5/ACT_%20assinado_vers%c3%a3o%20final.pdf>. Acesso em 08 jun. 2024

BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. **Nota Técnica nº 02/2020**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nota-tecnica-2-2020-acordo-de-cooperacao-acordo-de-leniencia-final.pdf>>. Acesso em 08 jun. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ações que salvam**: como o Ministério Público se reinventou para enfrentar a COVID-19. Brasília: MPF, 2023. p. 76.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 1, p. 1–36, jan./abr. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, ano 5, n. 16. p. 215-257. jan./mar. 2021.

CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União é um órgão político? **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 237-284, jan./abr. 2020

CARDOSO, David Pereira. **Os acordos substitutivos de sanção administrativa**. Curitiba, 2016. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

CEREN, João Pedro; GONÇALVES, Rubén Miranda; CARMO, Valter Moura do. Teoria dos jogos e acordo de leniência na lei anticorrupção brasileira. **Revista Brasileira de Direito**, v. 15, n. 2, p. 55–78, 2019.

COHEN, Amy J. Revisiting against settlement: Some reflections on dispute resolution and public values. **Fordham Law Review**, v. 78, n. 3, p. 1143-1170, 2009.

CYRINO, André; ROGOGINSKY, Felipe Salathé. A consensualidade abusiva no Direito Administrativo: notas iniciais de teorização. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 2, p. 634–660, 2024.

DIAS, Anielly Laena Azevedo. O espetáculo midiático do acontecimento jurídico: a cobertura telejornalística sobre a Operação Lava Jato. **Rizoma**, Santa Cruz do Sul, v. 6, n. 2, p. 110–123, 2018.

ENGELMANN, Fabiano; PILAU, Lucas e Silva Batista. Usos políticos do “combate à corrupção”: uma agenda de pesquisa. In: ENGELMANN, Fabiano; PILAU, Lucas. **Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

FARIA, Luzardo. A ADPF 1051 e a revisão judicial de acordos de leniência: a conciliação como meio adequado para a resolução do conflito. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1067, p. 19-38, 2024.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Manual de Direito Comercial**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FISS, Owen M. Against Settlement. **Yale Law Journal**, New Haven, vol. 93, n. 6, p. 1073-1090. 1984.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. vol. I. Revisor técnico: Carlos Ari Sundfeld. Trad. José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOODIN, Robert E. Institutions and Their Design. In: GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Theory of Institutional Design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ISSACHAROFF, Samuel; KLONOFF, Robert H. The Public Value of Settlement. **Fordham Law Review**, v. 78, n. 3, p. 1177-1202, 2009.

MOTTA, Fabrício; BELÉM, Bruno. Persecução do interesse público em um cenário de múltiplos interesses: recomendações da OCDE e os conflitos regulados pela Lei nº 12.813/2013. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 149-175, ago. 2018

NASCIMENTO, Jefferson Ferreira do; GRABOIS, Igor. Operação Lava Jato: impactos econômicos e deslocamentos no bloco no poder. **Tempo da Ciência**, Toledo, v. 30, n. 59, p. 9-39, jan./jul. 2023.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. **Interações políticas e a ação da administração pública**. São Paulo, 2019. 370 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. **Política e Administração Pública**: como as interações políticas impactam o Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.



NOAH, Lars. Administrative arm-twisting in the shadow of congressional delegations of authority. **Wisconsin Law Review**, n. 5, p. 873-941, 1997.

PEREIRA, Eduardo Martins. O papel do TCU nos acordos de leniência anticorrupção. **Consultor Jurídico**, 03 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mar-03/o-papel-do-tcu-nos-acordos-de-leniencia-anticorrupcao/#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%2095%2F2024%20%C3%A9%2C%20assim%20como%20o,solu%C3%A7%C3%B5es%20consensuais%20no%20microsistema%20anticorrupt%C3%A7%C3%A3o.>>. Acesso em 08 jun. 2024.

PETTIT, Phillip. Institutional Design and Rational Choice. In: GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Theory of Institutional Design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

PIERSON, Paul. Public Policies as Institutions. In: SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel; SHAPIRO, Ian (Eds.). **Rethinking Political Institutions: The Art of the State**. New York: New York University Press, 2006.

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

1201

ROSILHO, André. Poder Regulamentar do TCU e o Acordo de Leniência da Lei Anticorrupção. **Direito do Estado**, ano 2016, n. 133, 07 abr. 2016. Disponível em: <<https://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Andre-Rosilho/poder-regulamentar-do-tcu-e-o-acordo-de-leniencia-da-lei-anticorrupcao>>. Acesso em 25 fev. 2024.

SANTANA, Artur Cardoso Carvalho. **Corrupção e consensualismo**: os acordos de leniência sob a ótica da concertação administrativa interorgânica. São Paulo, 2020. 290 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

SEEFELD, Rodrigo; RESE, Natália. “Para bom entendedor, meia palavra basta?!”: um estudo sobre as narrativas produzidas por agentes de mídia na tradução do papel dos envolvidos na Operação Lava Jato. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 124-141, jan./mar. 2020.

SILVA, Beatriz Watanabe. **O acordo de leniência anticorrupção e a destinação de valores recuperados**: um mecanismo de reparação de direitos dos lesados por

atos de corrupção? Brasília, 2023. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília.

SOUZA, Ana Paula Peresi de. O Ressarcimento do dano em acordos de leniência da lei anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 8, n. 2, p. 251–289, 2021.

STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Eds.) **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TAMASAUSKAS, Igor Sant’Anna. **O acordo de leniência anticorrupção: uma análise sob o enfoque da teoria de redes**. Curitiba: Appris, 2021.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros; TAMASAUSKAS, Igor Sant’Anna. A leniência anticorrupção: primeiras aplicações, suas dificuldades e alguns horizontes para o instituto. In: MOURA, Maria Thereza de Assis; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Colaboração Premiada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.