

**REINALDO PEREIRA PASSOS JÚNIOR**

**DA PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ACORDO DE LENIÊNCIA  
DA LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI Nº 12.846/13)**

**Brasília**

**2019**

**REINALDO PEREIRA PASSOS JÚNIOR**

**A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ACORDO DE LENIÊNCIA DA  
LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI Nº 12.846/13)**

Monografia apresentada como requisito para aprovação do curso de Bacharel em Direito, da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília.

Orientadora: Profª. Fernanda Maria Alves Gomes.

**Brasília**

**2019**

**REINALDO PEREIRA PASSOS JÚNIOR**

**A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ACORDO DE LENIÊNCIA DA  
LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI Nº 12.846/13)**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Bacharelado em Direito  
do Centro Universitário de Brasília -  
UnICEUB.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Fernanda Maria Alves  
Gomes

**Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.**

**Banca Examinadora**

---

Professora Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Fernanda Maria Alves Gomes

---

Professor (a) Examinador (a)

Dedico esse trabalho, de forma excepcional, aos meus pais que me proporcionaram todo amor, carinho, educação e amparo para que eu pudesse chegar até aqui e ainda ter a vontade de ir além. Sou grato ao meu maior mentor, DEUS, responsável por cada suspiro da minha vida e por estar sempre comigo na caminhada diária, me fortalecendo para nunca desistir e seguir em frente.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha família (Reinaldo, Marta, Rafael e Marcele) por todo o apoio, compreensão, amor e principalmente por me fazer acreditar que tudo pode dar certo. Aos meus amigos que vivenciaram toda dificuldade de um caminho árduo e, ainda assim me incentivavam à direção da vitória. Gostaria de retribuir aos meus avôs que me proporcionaram uma família maravilhosa e que me ensinaram os verdadeiros valores da vida, contribuindo para o que sou hoje. Dedico a todos os meus professores, desde o ensino fundamental até o ensino superior. Sem eles, eu não seria capaz de aprimorar meus conhecimentos e de exercer minha futura profissão. Agradeço a Professora orientadora Fernanda Maria Alves Gomes, que teve toda a paciência e compreensão para me ajudar a encontrar um norte e desenvolver o presente trabalho.

*“a luta contra a corrupção não é apenas o programa inicial de todos os nossos governos, mas a promessa de todos os nossos candidatos, a divisa de todas as nossas revoluções e a justificativa de todos os nossos golpes” (Pedro Rodrigues de Albuquerque Cavalcanti).*

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI:** Ação Direta de Inconstitucionalidade;
- CADE:** Conselho Administrativo de Defesa Econômica;
- CF:** Constituição Federal;
- CGU:** Controladoria Geral da União;
- CNEP:** Cadastro Nacional de Empresas Punidas;
- COAF:** Conselho de Controle de Atividades Financeiras
- CP:** Código Penal;
- CPP:** Código de Processo Penal;
- CRG:** Corregedoria-Geral da União;
- DOJ:** Departamento de Justiça (norte-americano);
- DOU:** Diário Oficial da União;
- LAC:** Lei Anticorrupção;
- LCP:** Lei Complementar;
- LEP:** Lei de Execuções Penais;
- MP:** Ministério Público;
- OCDE:** Organização para a Cooperação Econômica Europeia;
- OGU:** Ouvidoria-Geral da União;
- ONU:** Organização das Nações Unidas;
- PF:** Pessoa Física;
- PJ:** Pessoa Jurídica;
- PL:** Projeto de Lei;
- PRODEP:** Promotoria de Justiça e Defesa de Patrimônio Público e Social;
- PPS:** Partido Popular Socialista.
- RE:** Recurso Extraordinário
- SCC:** Secretaria de Combate à Corrupção
- SDE:** Secretária de Defesa Econômica;
- SFC:** Secretaria Federal de Controle Interno;
- STF:** Supremo Tribunal Federal;
- STPC:** Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção;
- STJ:** Superior Tribunal de Justiça;
- TAC:** Compromisso de Ajustamento de Conduta;
- TCU:** Tribunal de Contas da União;

## RESUMO

É notório a problemática que a corrupção e improbidade administrativa vêm causando à sociedade, principalmente na área da política e da economia. Discute-se se a postura voltada para corrupção advém da cultura da sociedade individualista ou das relações políticas. Observados os impactos da corrupção, se estabelece mecanismos de prevenção e de investigação para combater a corrupção. Sendo assim, o presente projeto analisa o instituto do acordo de leniência previsto no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Este acordo é celebrado pela Controladoria Geral da União - CGU com pessoas jurídicas para apurar prática de ilícitos que afetem a Administração Pública nacional e estrangeira. Ocorre que, o objeto jurídico tutelado por esta lei é de extrema importância para o Estado e para a sociedade. Desta forma, seria imprescindível a participação do Ministério Público durante a celebração, como ocorre na leniência do CADE e da colaboração premiada. Por fim, este trabalho tem o intuito de apresentar fundamentos para a inclusão do Ministério Público na participação do acordo, exercendo sua função de fiscal da lei e assistindo o procedimento da celebração do acordo, intervindo quando necessário e solicitado, para garantir um acordo eficaz, de bons resultados e dar segurança jurídica ao colaborador.

**PALAVRAS - CHAVE:** Corrupção. Improbidade. Cultura. Política. Combate. Acordo de leniência. Colaboração premiada. Ministério Público. Controladoria Geral da União – CGU. Participação. Inclusão. Mecanismos.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1 A CORRUPÇÃO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>11</b>
1.1 A corrupção e a improbidade no âmbito político e cultural .....	14
1.2 Da difícil aplicação da lei penal aos infratores .....	20
1.3 Das 10 medidas de combate à corrupção pelo MP .....	28
<b>2 DO ACORDO DE LENIÊNCIA DA LEI 12.846/2013</b> .....	<b>32</b>
2.1 Introdução e considerações preliminares .....	33
2.2 Histórico e contextualização .....	33
2.3 O acordo de leniência previsto na legislação .....	38
2.4 O acordo de leniência, a colaboração premiada e a delação premiada .....	42
2.5 Dos sujeitos do acordo de leniência .....	44
2.6 Os requisitos para a celebração do acordo de leniência .....	47
2.7 Dos benefícios e riscos do acordo de leniência .....	51
2.8 A participação do Ministério Público na Lei 12.846/2013 .....	52
2.9 Da interpretação constitucional do artigo 25 da Lei 12.846/2013 .....	53
2.10 Da análise da aplicação da desconsideração da personalidade jurídica .....	55
<b>3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACORDO DE LENIÊNCIA</b> .....	<b>57</b>
3.1 Paralelo entre o acordo de leniência da Lei Anticorrupção, o programa de leniência do CADE e a delação premiada .....	57
3.2 Da importância da homologação do acordo em juízo .....	60
3.3 Das atribuições do Ministério Público .....	64
3.4 Da participação efetiva e ativa do Parquet no Acordo de Leniência .....	72
3.5 Caso prático – Operação lava jato .....	81
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>86</b>

## INTRODUÇÃO

A corrupção consiste em uma série de práticas ilícitas difíceis de serem apuradas, principalmente por se revestirem com a aparência de legalidade e pela série de atos ilícitos que ela desencadeia.

Este fenômeno reflete no âmbito político e econômico, ocasionando sanções administrativas, cíveis e criminais a depender da legislação aplicada ao caso concreto. Devido ao contexto da corrupção e o momento a qual se vive, muito se confunde as práticas ilícitas realizadas pelos agentes de colarinho branco, como a improbidade administrativa prevista na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 e a corrupção (ativa e passiva) *stricto sensu*, crimes tipificado no Código Penal Brasileiro (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940).

Apesar de esses atos ilícitos serem distintos, ambas promovem dano ao patrimônio público, refletindo no bem estar da população e no funcionamento da máquina estatal. Assim, pode-se dizer que esses crimes de colarinho branco são prejudiciais a sociedade tanto como um crime de homicídio e roubo.

Questiona-se se essas práticas corruptas sucedem de posturas culturais repassadas pelas gerações da sociedade ou das suas relações políticas. Outro fator é de que essas práticas precisam ser corrigidas através de sanções administrativas e criminais, não se excluindo a hipótese de uma sanção cível. Para isso, o Ministério Público procurou desenvolver 10 medidas de combate à corrupção, na forma de evitar a continuidade dessas transgressões que afetam a sociedade e o desenvolvimento do Estado.

Além da leniência prevista na Lei Antitruste (Lei nº 12.529/11) e da colaboração premiada da Lei de Combate às Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013), o legislador, partindo dessas previsões legais, acrescentou o acordo de leniência da Lei Anticorrupção, agregando mais uma ferramenta para combater a corrupção no Brasil.

A Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, se tornou um dos dispositivos legais mais importantes à disposição das autoridades públicas para promover o combate às práticas corruptivas. Acontece que, há algumas incongruências nesta legislação, principalmente no artigo 14 e 25 da lei em comento, que trata da ação de ressarcimento de dano ao erário e a possibilidade da desconsideração da personalidade jurídica.

Sua principal ferramenta se concentrou na celebração do acordo de leniência, celebrado entre a Controladoria Geral da União (CGU) e a pessoa jurídica envolvida nos atos antijurídicos. Esse acordo permite que a empresa procure o órgão competente e formule um

“acordo de colaboração”. Cumprido os requisitos e admitido o acordo, a pessoa jurídica terá benefícios concedidos a seu favor (§2º do artigo 16 da Lei Anticorrupção).

Vale destacar que, o acordo pode não ser admitido ou o seu processamento pode ser vazado e prejudicar a empresa, afinal, esse mecanismo ainda oferece risco como qualquer outro acordo nesse contexto. Como prevenção, a Lei Anticorrupção adota o sigilo durante todo o seu processamento, podendo haver exceções à regra, quando justificado pelo interesse do poder público nas investigações ou do processo administrativo.

Todavia, ao contrário dos demais mecanismos de repressão, optou por não incluir o Ministério Público na celebração do acordo com o infrator. Motivo este que ocasionou a presente temática: “A participação do Ministério Público no Acordo de Leniência da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013”.

Desta forma, o presente trabalho tem o condão de apontar a omissão e opção legislativa e apresentar soluções para a inclusão do parquet, respaldado nas competências a ele atribuídas pela própria Constituição Federal (CF) de 1988 e assim demonstrar os resultados que esta participação ministerial pode provocar nas investigações e no alcance do interesse público.

O método de pesquisa adotado foi o dedutivo e referência bibliográfica, as fontes de pesquisa foram livros de direito, artigos científicos, revistas jurídicas, sites, fóruns e blogs oficiais de direito que fossem de acordo com a temática.

## 1 A CORRUPÇÃO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Tanto a corrupção como também a improbidade administrativa estão presentes diariamente no cenário político de um país, o que é lamentável para a sociedade. São duas modalidades de ilícitos, uma delas na esfera penal e a outra na esfera administrativa. Ocorre que, em muitas situações, o infrator pode se enquadrar nas duas modalidades. Portanto, apesar de poderem estar presentes em uma mesma conduta, é necessário separar suas terminologias, uma vez que cada uma advém de uma legislação diferente. Vale ressaltar que, a responsabilização de uma não exclui a possibilidade da outra.

Na expressão popular, a palavra corrupção muitas vezes é utilizada para se referir a qualquer ato que traga prejuízos à Administração Pública. Contudo, os conceitos de corrupção e improbidade administrativa são diferentes e, se não aplicados adequadamente, podem levar a conclusões equivocadas (CNJ, 2015). O maior motivo da confusão se dá pelo fato de que um mesmo sujeito possa ser punido nos termos da lei penal, respondendo também às sanções disciplinares e perante a justiça cível, conforme a situação hipotética a seguir:

em uma condenação de um servidor público por fraude em licitação, ele provavelmente responderá administrativamente, em um processo interno do órgão a que pertence; na esfera criminal, por crime contra a administração pública; e também por improbidade administrativa, na esfera cível.<sup>1</sup> (CNJ, 2015).

Para entender melhor, a corrupção é um fenômeno que se encontra desde o início da história da humanidade, na época do antigo Império. É um termo de conceito amplo, podendo existir corrupção de menores, ativa, passiva, desportiva, tributária, eleitoral entre outros tipos. A modalidade que é objeto deste capítulo é a corrupção ativa, que se volta para a oferta ou promessa de vantagem indevida a um funcionário público com o objetivo de tirar proveito do seu cargo ou função.

Atualmente, há notícias diárias quanto à ocorrência desses ilícitos, sendo abusos indevidos de poderes (funções públicas) com o fim de alcançar vantagens pessoais e indevidas, gerando um enriquecimento ilícito<sup>2</sup>. Atividades estas, que estão prevista no artigo

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corrupcao>. Acesso em: 4 ago. 2018.

<sup>2</sup> **Enriquecimento ilícito** “é tratado pelo Código Civil, em seu artigo 884, que determina que quem, sem justo motivo, enriquecer gerando danos ou perdas a outra pessoa, será obrigado a restituir o que foi indevidamente obtido.” Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/direito-facil/edicao-semanal/locupletamento-ou-enriquecimento-sem-causa>. Acesso em 20 mai. 2018

283 e 333 do Código Penal Brasileiro.

#### Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o prática infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

#### Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o prática infringindo dever funcional. (BRASIL, 1940).

A classificação do crime de corrupção passiva exige que um agente público solicite ou receba dinheiro ou outra vantagem para ser omissivo ou comissivo, quando não deveria. “Já a corrupção ativa se dá quando um sujeito oferece uma vantagem financeira ou de outra natureza a um agente público, visando a um benefício: seria o caso de um motorista que oferece dinheiro a um fiscal do trânsito para não ser multado.” (LUZ, 2017).

Já a improbidade administrativa, devido à ocorrência contínua da quebra da probidade das condutas dos agentes administrativos, insurgiu determinadas sanções no artigo 37, §4º da Carta Magna<sup>3</sup> e na Lei nº 8.429/92, conhecida como a Lei da Improbidade Administrativa.

A improbidade “se dará com toda conduta ilegal, dolosa ou culposa do agente público no exercício de função, cargo, mandato ou emprego público, com ou sem participação de terceiro, que ofenda os princípios constitucionais da Administração Pública.” (BARBOSA,

---

<sup>3</sup> § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (art. 37, §4º, CF)

2010). Desta forma, violará o dever que o agente público tem de atuar com probidade na administração da coisa pública e da observação dos princípios específicos administrativos. Nessa concepção, Barbosa (2010) se amparou no caput do artigo 9º da Lei nº 8.429/92:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]. (BRASIL, 1992).

Conceituados de forma simples e sintética esses dois institutos que estão presentes dentro do campo político brasileiro, passa-se a analisar os pontos que correlacionam e distinguem essas duas modalidades de tipicidade criminosa.

Para ajudar a esclarecer essa mescla equivocada dos conceitos, Humberto Pimentel Costa (2005) distingue essas duas modalidades e acrescenta, ainda, como resultado dessa mistura, a “corrupção administrativa”.

Como dito anteriormente, é normal que os leigos confundam os termos, porém é necessário realizar essa diferenciação entre os conceitos de cada instituto, afinal, suas tipificações e sanções advêm de legislações diferentes, apesar de ambas causarem dano ao Estado.

O próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2015) elaborou um artigo identificando a principal confusão entre essas terminologias, destaca-se o trecho a seguir:

O principal motivo da confusão se dá porque um mesmo cidadão pode ser punido nos termos da lei penal, incidindo também sanções disciplinares e perante a justiça cível. Por exemplo, em uma condenação de um servidor público por fraude em licitação, ele provavelmente responderá administrativamente, em um processo interno do órgão a que pertence; na esfera criminal, por crime contra a administração pública; e também por improbidade administrativa, na esfera cível.<sup>4</sup> (CNJ, 2015).

Um dos maiores equívocos da população é quanto ao entendimento de que uma única conduta leva a responsabilização em uma única esfera, quando na verdade a hipótese em tela poderá levar a responsabilização em mais de uma esfera. O próprio artigo 37, §4º da CF de 1988 prevê a ressalva da possibilidade de responsabilização em mais de uma legislação.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corrupcao>, acesso em 18 mai. 2018.

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.<sup>5</sup>. (BRASIL.1988)

No mesmo sentido, Adriano Soares da Costa (1998, p. 85) acrescenta: “Improbidade administrativa é o termo técnico para designar atos de corrupção na esfera pública, os quais podem ou não ter consequências patrimoniais”.

Assim, feitos os devidos apontamentos, é fornecida a capacidade básica de distinção da corrupção e das improbidades administrativas. O enfoque principal é trabalhar a prevenção dessas duas modalidades de ilícitos. Como mencionado, existem mecanismos de prevenção como o acordo de leniência e a colaboração premiada para ajudar a identificar os autores dessas transgressões e obter grandes resultados nas investigações.

Contudo, não basta ir direto ao ponto, deve-se analisar o fato gerador dessas condutas e da sua repercussão perante a sociedade. Só assim, poderá se entender como funcionam, podendo combatê-las, a fim de garantir a eficácia da aplicação das sanções previstas nas legislações e identificar todos os reais infratores, mantendo o corpo organizacional e político do Estado.

### **1.1 A corrupção e a improbidade no âmbito político e cultural**

Obter vantagens por meios ilícitos passou a ser mais recorrente no Brasil, em meio a uma sociedade que luta pelo seu desenvolvimento econômico e político para satisfazer as necessidades de uma coletividade. Ocorre que, essa atividade está impregnada principalmente dentro dos órgãos públicos. Questiona-se se essa conduta derivou de uma política mal gerida e contaminada por interesses próprios ou se desenvolveu através de uma herança cultural de um certo individualismo.

Para falar de corrupção e improbidade no Brasil é imprescindível fazer um paralelo com o famoso “jeitinho brasileiro” de resolver as coisas.

Ainda sobre esse “jeitinho”, apesar da sua larga interpretação, mais se escuta o seu lado negativo, ou seja, o lado em que as pessoas costumam improvisar soluções para resolver situações problemáticas. Em outras palavras, esse “jeitinho” nada mais é quando o cidadão

---

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 out. 2018.

opta por burlar uma série de burocracias e normas a fim de encurtar os caminhos para o objetivo final. Este raciocínio este que envolve muitas trocas de favores e que contribuem para a prática de corrupção. Falamos aqui a razão de tempo e dinheiro. Aquilo que pode ser feito mais rápido, de forma errada, pode gerar, de imediato, a vantagem. No entanto, pode como consequência, gerar maiores prejuízos. Motivo que explica o rombo nos cofres públicos, resultante das ações dos autores desses ilícitos.

Um exemplo possível de acontecer é um professor de escola pública (servidor público) que recebe uma oferta monetária ou de outra natureza dos pais de um aluno para analisar de uma forma especial e individual um exame disciplinar aplicado pelo docente. O estudante, que na linha da realidade não alcançaria a nota requerida para aprovação, agora, com a “ajuda” do professor é aprovado.

Infere-se que, se tornou comum a presença de tais condutas de corrupção nas mais diversas situações do dia a dia do cidadão.

Por serem consideradas ações de “pequeno impacto imediato” e pelo baixo conhecimento social, são nessas situações em que se pode perder o rumo da licitude e da segurança jurídica e, infelizmente, o ilícito passa a se tornar comum.

Todo este cenário torna propícia a quebra de obediência aos princípios que devem reger as condutas do agente quando prestado o serviço em nome do Estado. Essa constância provoca o desacreditar do povo em uma reforma política em que seja exterminada a corrupção. Desanimo este que é capaz de modificar o caráter das pessoas envolvidas. Humberto Pimentel utiliza os ensinamentos de Rui Barbosa para apresentar o caso em tela:

De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto. (BARBOSA, Rui, 1914, p.86).

Ao que foi destacado, percebemos a influência que o crime de “corrupção administrativa”, (lê-se corrupção no sentido amplo em conjunto com a improbidade administrativa) pode causar em uma população pelo descontentamento e prática reiterada do delito. É capaz de transformar o comportamento dos indivíduos, corrompendo a visão do coletivo para uma visão mais individual, egoísta e de pura ganância.

No Brasil, houve uma dificuldade de separar as esferas dos poderes estatais e privados. Motivo esse que refletiu na aplicação do princípio da impessoalidade<sup>6</sup> nos atos do

---

<sup>6</sup> O princípio da impessoalidade estabelece o dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo



serviço público, resultando um ambiente favorável para que o câncer da “corrupção administrativa” pudesse se instalar e aumentar cada vez mais.

Depois de instalada, houve ocasiões de combate contra a corrupção, as quais chegaram até a mídia e propiciaram o desenvolvimento de uma maior desconfiança na figura política e no administrador.

Celso Barroso Leite para afirmar que: “nunca será demais repetir que a impunidade é fator por excelência da corrupção” (LEITE, 1987, p.17).

Além da imunidade, outros fatores contribuem para a ocorrência da corrupção administrativa, tais como a dificuldade de obtenção de provas acusatórias e a complacência das decisões judiciais.

Não são apenas esses fatores que prejudicam o bom andamento da administração e da política brasileira. Por trás dessa corrupção envolvendo improbidades administrativas, existe a presunção de que, atrás dessa primeira “barreira” há centenas de outras improbidades ocultadas, bem como a criminalidade oculta dos sujeitos dos delitos. Essa massa obscura fica fora do alcance dos mecanismos estatais de repressão, o que possibilita ainda mais a propagação da corrupção e improbidade sem a devida sanção.

Quanto aos efeitos da “corrupção administrativa”, o principal é o desrespeito ao princípio da moralidade estabelecido para a Administração Pública, previsto na Carta Magna, no caput do artigo 37<sup>7</sup>.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [...]. (BRASIL. 1988). (grifo nosso).

A corrupção afeta despesas políticas, administrativas e socioeconômicas, o que, de fato, é verdade.

Na mesma linha, José Arthur Rios, diz:

“o custo social da corrupção é imensamente maior do que seu custo financeiro, pois não se contabiliza em moeda, mas em tempo-trabalho, o que ensejaria a necessidade de trabalho produtivo e reparador de gerações, sendo

---

discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa. Além do mais, possui outro aspecto importante, a atuação dos agentes públicos é imputada ao Estado, portanto, as realizações não devem ser atribuídas à pessoa física do agente público, mas à pessoa jurídica estatal a que estiver ligado.

<sup>7</sup> Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (sem grifos no original). – caput.

ainda impossível aquilatar o desgaste institucional.” (RIOS, 1987 apud PIMENTEL, 2005).

A compreensão de José Arthur é a mais pura verdade, afinal, o efeito da corrupção vai além de simples cifrões, ela alcança a qualidade de vida de uma população. Infelizmente, para essa percepção, a maioria das pessoas precisa visualizar essa tragédia para acreditar. (RIOS, 1987 apud PIMENTEL, 2005).

Os milhões de reais que são desviados por meio dos atos de improbidade e pela própria corrupção, aparentam ser apenas dígitos bancários, quando, na verdade, é o dinheiro que poderia ser investido na educação, na segurança e na saúde de toda uma coletividade.

Um dos pontos importantes do tema está ligado à legitimidade da função, o cargo exercido pelo sujeito. Ao reparar os últimos casos de corrupção e improbidade administrativa ocorridos no Brasil, percebemos que na maioria dos casos, os sujeitos ativos possuem um elevado cargo social dentro do poder público ou um status de respeito e poder na esfera privada.

Renova-se a noção de que, o abuso de poder para obter vantagem inapropriada, gera totalmente um sentimento de desprezo, uma vez que os representantes eleitos democraticamente para lutar pelos anseios de uma sociedade, na verdade lutam pelos próprios interesses.

Humberto Pimentel explana a conscientização à respeito da forma de combater a corrupção administrativa. Para isso, apresenta a percepção de Pedro Cavalcanti que “a luta contra a corrupção não é apenas o programa inicial de todos os nossos governos, mas a promessa de todos os nossos candidatos, a divisa de todas as nossas revoluções e a justificativa de todos os nossos golpes” (CAVALCANTI, 1991 apud PIMENTEL, 2005).

Em poucas palavras, foram ditas muitas verdades. O combate à corrupção não passa, muitas vezes, de meras promessas, que funcionam apenas como propagandas políticas.

“É tarefa difícil vencer um inimigo que não se vê, que não se sabe onde está e cujo desaparecimento, a princípio, equivale à sua não-descoberta”. (PIMENTEL, 2005). A presente afirmação de Humberto define como é o combate a corrupção, é uma tentativa de erradicar algo que não se vê em meio a um escuro e imensidão de ilícitos que por sua vez, encobertam um ao outro.

Assim, a principal ideia a se propagar é a de que, é possível a confusão entre os termos de corrupção e improbidade administrativa, porém são institutos distintos, que resultam em penalidades e legislações diferentes. Contudo, ambas afetam o povo e têm como sujeito passivo o Estado, que tem milhões de reais desviados dos cofres públicos, afetando

assim as prestações de serviços e a toda uma coletividade.

Clovis de Barros Filho e Sergio Praça (2015) indagam a respeito da seguinte pergunta: “cultura causa corrupção?”. O que pode gerar a seguinte reflexão: se aceitarmos pequenas práticas de corrupção, logo ela poderá perder o adjetivo negativo presente em sua conduta. Desta forma, sua propagação pode se tornar uma tragédia de um sistema político e do desenvolvimento de um país.

Na mesma temática, em uma pesquisa realizada no final do ano de 2012 pela GVLaw, parceira da Fundação Getúlio Vargas, Clovis de Barros e Sergio Praça apresentam a seguinte afirmativa: “82% dos brasileiros, acreditam que é fácil desobedecer às leis”. (BARROS FILHO; PRAÇA, 2015, p. 76).

Assim, Clovis Filho e Sergio Praça apresentam a pesquisa de Luciana Gross Cunha<sup>8</sup>, contendo os seguintes comentários a respeito dos resultados:

**“As pessoas não tem a sensação de que é importante, para a coletividade, obedecer à lei. Mais de 50% das pessoas dizem que não têm razão para obedecer à lei e mais de 70% dizem que o brasileiro sempre opta pelo jeitinho. As pessoas acham que cumprir a lei não vale a pena, não percebem que é importante obedecer às leis, independentemente de seu ganho individual e imediato. Elas não encontram razões e acham que em geral os outros não obedecem.”** (CUNHA, apud, BARROS FILHO; MPRAÇA, 2015, p.70). (grifo nosso).

Não cumprindo a lei, o indivíduo sofre consequências, uma sanção para que corrija a conduta e siga as leis impostas. A punição tem a chance de ser formalmente (judicialmente) ou *reputacionalmente* (socialmente). O que se questiona é que, a prática de atos que compõem a corrupção se dá pela cultura já vivenciada por aquele grupo de pessoas ou se é simplesmente pela falta de impunidade no âmbito judicial?

Nesse segmento, dois economistas, Fisman e Miguel (2007), fizeram um estudo a respeito de multas de trânsito aplicadas aos diplomatas. Chegaram à conclusão de que, quando tinham dispensa das multas, ou seja, cometiam as infrações, mas não eram penalizados, estes obtinham em média, cerca de 30 multas cada. Após uma reforma, quando passaram a ser responsabilizados pelas infrações, a média caiu para 0,23 multas por diplomata. (BARROS FILHO; PRAÇA, 2015, p. 78).

<sup>8</sup> **Luciana Gross Cunha**, “é professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP). É mestre e doutora em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo FFLCH/USP. Desenvolve pesquisas sobre a performance das instituições do sistema de justiça e sua conexão com o ambiente político, administração da justiça e acesso à justiça. É membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisa Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.” (<https://www.escavador.com/sobre/9640536/luciana-gross-cunha>)

Infere-se desse estudo de que, a prática de condutas não permitidas pelo ordenamento jurídico se dá, em sua maioria, pela impunidade dos agentes, afinal, se fossem em virtude da cultura, a correção e reeducação poderia ocorrer, de modo a sanar essa negativa o que geralmente não é visto.

Acontece que a impunidade proporciona a constância da corrupção, cada vez mais se alastra pelas regiões. Influencia a cultura, de uma forma que as pessoas passam a “concordar” e diminuir a imagem da reprovabilidade dessa conduta.

Clovis Filho e Sergio Praça (2015) apresentam três dimensões que compõem o entendimento de que a influência da cultura pode interferir no crescimento da corrupção.

A primeira é a de “enraizamento/autonomia” que atrela a relação entre a sociedade ou os grupos sociais com o indivíduo. Esse paralelo demonstra que, se o indivíduo apresentar uma autonomia elevada, por conseguinte ele não preserva a ordem social como deveria.

A segunda dimensão é a de “hierarquia/igualitarismo”, que trata de atividades coletivas e cooperativas na sociedade, mas se priorizado a hierarquia, aclara o dever individual de poucos em um sistema desproporcional de poder e recursos.

A última e não menos importante, a terceira dimensão de “controle/harmonia”, quando o homem deveria atuar em conjunto com o mundo natural e social, atendendo aos anseios gerais. Acontece que, quando negada essa harmonia, ele buscará um mundo que preferencialmente o agrade.

O desfecho dessas dimensões recaiu sobre a seguinte hipótese apresentada por Clovis Filhos e Sérgio Praça:

“A hipótese explorada no estudo é a de que países com notas altas nos quesitos autonomia, hierarquia e controle são mais corruptos. Isso ocorreria porque a hierarquia e o controle são compatíveis com o uso ilegítimo do poder e a exploração dos outros membros da sociedade.” (BARROS FILHO; PRAÇA, 2015, p. 80)

Em virtude dos fatos apresentados, percebe-se que o alastramento da corrupção, se dá, majoritariamente, pela “impunidade” do agente ao invés pela cultura. De certa forma, não é pela total impunidade, mas sim pela fraca aplicabilidade das sanções ou até mesmo pelos acordos desproporcionais que, mais beneficiam o agente do que ajudam na repressão e no combate. Não se pode ignorar o fato de que a cultura pode, sim, contribuir com a corrupção, possibilitando um ambiente favorável e menos opressivo. No entanto, isso só se tem quando a responsabilização é fraca e não é questionada por uma sociedade, sendo, portanto, aceita.

## 1.2 Da difícil aplicação da lei penal aos infratores

É notório saber que, a condição de status e de poder de um sujeito é fator determinante de como se dará a aplicação da sanção, sendo até o caso de “impunidade”, o que deveria ser totalmente repudiado, pois é uma afronta ao sistema penal brasileiro.

Os chamados de “sujeitos de colarinho branco”, são as pessoas possuidoras de cargos de alto poder hierárquico, seja ele na esfera administrativa ou privada, mas que de alguma forma possuem uma certa influência econômica e política. Não obstante, chegam a possuir um considerável nível de riqueza, sendo, portanto, peças fundamentais em um mercado global. No campo privado, esses sujeitos de colarinho branco constituem grande empresas dotadas de personalidade jurídica e atuantes no mercado, de maneira que reforçam o seu peso econômico e político, facilitando suas condutas ilícitas que na maioria das vezes perfazem os atos de improbidade administrativa contra a Administração Pública e também a prática de corrupção ativa.

Detidos de persuasão e influência conseguem obter “favores” no sistema político e econômico, utilizando até mesmo do *lobby* político.<sup>9</sup>

O intuito deste tópico é analisar a aplicabilidade da legislação brasileira ao crime de corrupção ativa praticada pelos sujeitos de colarinho branco atuantes na esfera privada, em especial os donos, sócios, representantes e funcionários de grandes empresas. Resta que, devido a classe social e alguns amparos legislativos, “os colarinhos brancos”<sup>10</sup> são, de certa forma, beneficiados com a amenização da aplicação da pena. Discute-se também, neste momento, qual seria a natureza jurídica dessas penas e qual seria a sua melhor intenção.

Desde a Grécia antiga, Aristóteles e Plantão já discutiam sobre a eficácia da finalidade da pena. Debate-se qual seria a real natureza jurídica da pena aplicada a um sujeito infrator: se seria com caráter mais preventivo ou corretivo.

Ambas têm o mesmo intuito: aplicar uma sanção a quem pratica algo de errado repudiado pela sociedade e previsto no ordenamento jurídico. O que diferencia são as circunstâncias da situação. Na primeira (prevenção), tem-se a intenção maior de prevenir uma série de possíveis ações, a fim de evitar problemas futuros. Enquanto na segunda (correção),

---

<sup>9</sup> *Lobby* é uma expressão usada para se referir a um grupo de pessoas que se reúne para influenciar em decisões e defender interesses em comum. Geralmente o *lobby* acontece no setor público como uma forma de fazer pressão e de tentar influenciar nas decisões do governo que podem afetar os interesses dos cidadãos ou de empresários.

<sup>10</sup> “os colarinhos brancos” referência ao grupo de pessoas da alta sociedade, que trajam ternos e roupas sociais elegantes e que atuam em crimes contra o sistema financeiro.

tem-se tais problemas e se age de maneira a punir severamente aquele que se destina a praticar a infração penal. É uma atitude simples, porém muito efetiva no que concerne a fazer a diferença em um momento de reconstrução de um sistema político e de reeducação comportamental.

Em sequência, Aristóteles acreditava que: “pune-se alguém porque cometeu um crime (quia peccatum est)”, já para Platão:

“a pena só faz sentido quando tem caráter preventivo, servindo não só para o autor do crime (prevenção especial), mas também para todos os cidadãos (prevenção geral), como instrumento de persuasão para que não tenham condutas consideradas delituosas (ut ne peccetur).” (PLATÃO, 1992 apud WILHELM, 2000, p. 283).

A visão de Aristóteles não está errada, afinal, quem comete um ato ilícito deve sofrer uma sanção penal. Contudo, não é a melhor idealização a se seguir, resta por incompleta. De tal maneira que a reeducação dos agentes das infrações pode diminuir a possibilidade da sua reincidência nos estabelecimentos carcerários e na prática dessas transgressões. De forma grosseira, trata-se de uma oportunidade ilícita e indevida que, quando surge uma boa recompensa que compense o crime, o sujeito infrator dificilmente pensaria duas vezes entre ficar preso por algum tempo e ter uma boa quantia à sua espera ou manter sua conduta ilibada<sup>11</sup>.

Em contraposição da idealização exposta, a sociedade apresenta uma visão contrária. Uma pequena parcela da população brasileira entende o verdadeiro impacto da corrupção no corpo social e por isso defende que para esse tipo de delito é necessário uma extrema sanção penal, um tempo maior de pena privativa de liberdade. Neste sentido, o autor Bruno Wilhelm diz o seguinte:

“Quando se trata de crimes considerados como corrupção, em sentido lato, exacerba-se o sentimento popular de que a sanção penal há de ser a privativa de liberdade, de longa duração, principalmente porque se leva em conta que os autores desses crimes não necessitam de recuperação, pois, em geral, são pessoas bem posicionadas socialmente, de bom nível cultural e usam “colarinho branco” (White-collar crime).” (WILHELM, 2002, p. 284).

Em contraposição à visão de Bruno Wilhelm, tal elucidação é de um total equívoco, por simplesmente dizer que esses sujeitos que usam “colarinho branco” e administram empresas de elevado porte não precisem de uma determinada “recuperação”<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Uma conduta limpa, correta, íntegra, com honra. Uma pessoa com idoneidade moral, honesta, que age sempre de acordo com a moral e os bons costumes. A **conduta ilibada** pode ser Pública ou Privada e é critério eliminatório para muitos concursos públicos.

<sup>12</sup> A palavra recuperação é no sentido de uma nova chance, uma nova oportunidade.

Apesar de existir variação quanto à reação de pessoas de condições econômicas diferentes, estamos analisando o caráter da ressocialização do indivíduo e da preservação da empresa, de uma maneira que estes não voltem a incidir nas mesmas condutas ilegais e possam continuar suas atribuições sem os ilícitos e cooperando com o Estado. Todo esse trabalho de reforma comportamental e cooperação têm o intuito de alcançar uma sociedade ideal e um Estado com menor índices de atos ilegais. Uma dessas tentativas é aplicação do programa de “*compliance*” muito utilizado em empresas para combater a corrupção institucional.

O livro, *A Elite do Crime*, de James William Coleman, aborda os crimes de colarinho branco, praticados por agentes que possuem poder social e econômico. Em meio a essas infrações, faz-se presente a corrupção, também um crime, que desencadeia uma série de outros atos ilícitos.

De maneira simplista, a corrupção seria uma “troca de favores com interesse”, apesar de que a definição correta de corrupção é mais ampla. Esses favores e vantagens não surgiram em tempos recentes, a sua prática advém desde a organização da estrutura política governamental; mesmo Montesquieu<sup>13</sup> já observava essas atitudes. Montesquieu, no seu livro *O Espírito das Leis*, escreveu, por volta do século 18 que:

observou no mundo moderno a supremacia do interesse, porque não é possível mais a manutenção das virtudes num mundo que busca, incessantemente, a acumulação do capital. Os atores políticos se fazem representar na esfera pública por seus interesses e não mais do bem comum, no sentido clássico. (MONTESQUIEU, 1748, p. 70)

Essa prática ilícita garante a obtenção de vantagens indevidas e está presente diariamente na política e economia do País, principalmente dentro dos órgãos de controle, o que se configura como problema para o estado e, principalmente, para a sociedade.

A deficiência da tentativa de responsabilização dos sujeitos gera a seguinte pergunta: porque a justiça fracassa? Inicialmente, Wiliam (2005) discorre sobre dois argumentos que podem desviar a aplicabilidade da norma pela justiça. O primeiro ponto é de que os crimes de colarinho branco, como a corrupção, não oferecem danos à população, o que é um absurdo se entender assim. Esses crimes afetam tanto de forma direta como indireta a todos os indivíduos de um Estado, provocando danos reais em suas vidas.

---

13 “Montesquieu (1689-1755) foi um filósofo social e escritor francês. Foi o autor de “Espírito das Leis”. Foi o grande teórico da doutrina que veio a ser mais tarde a separação dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. É considerado o autêntico precursor da Sociologia Francesa. Foi um dos grandes nomes do pensamento iluminista, junto com Voltaire, Locke e Rousseau.” (Disponível em: <<https://www.ebiografia.com/montesquieu/>>. Acesso em: 16 abr. 2019).

O segundo argumento é que essa falsa percepção da realidade faz com que a população não dê a devida importância a esses crimes e, conseqüentemente, não exercem o direito de reivindicar a aplicação de sanções aos agentes que incorrem nesses delitos.

Em contrapartida dos argumentos de fracasso da justiça, quando a sociedade tem o reconhecimento do potencial do dano que determinado crime ocasionou, clamam por penas mais severas e mais duradouras do que aquelas já determinadas pelo Poder Judiciário.

Nota-se que o conhecimento dos reflexos dos crimes de colarinho branco é essencial para as iniciativas de combater a essas sessões de ilicitude.

O crime de corrupção é um dos piores. Prejudica a todos e causa revolta grande da sociedade, uma vez que, são tirados direitos e garantias de uma coletividade para satisfazer interesses de um particular ou um grupo da Elite.

Atualmente no Brasil, vive-se um bombardeio de corrupção. É uma luta para sobreviver em meio a um “câncer” que se instalou no Estado. Nos últimos anos, houve o escândalo de dois grandes casos, o Mensalão<sup>14</sup> e a Lava Jato<sup>15</sup>. Podemos citar outros vários casos em que se tenha a presença da corrupção, casos estes que envolveram e envolvem pessoas e empresas de elevados níveis no Brasil.

Para fundamentação do presente trabalho é preciso compreender de maneira breve e sucinta o que foi a lava jato e qual sua ligação com a Lei Anticorrupção. Segundo os dados do Ministério Público Federal e da Polícia Federal a operação Lava Jato foi a maior investigação do Brasil envolvendo corrupção e lavagem de dinheiro.

Este escândalo envolveu criminosos de colarinho branco que detinham empresas de grande porte e, no caso, foi uma de posto de gasolina, a qual originou o nome da operação. Esses infratores praticavam atos corruptos envolvendo uma estatal, a Petrobrás e seus funcionários. Conforme os dados da Polícia Federal, o valor movimentado pela Lava Jato é de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões de reais, existem cerca de 1.397 processos eletrônicos abertos. (POLÍCIA, FEDERAL, 2017).

Conforme fatos obtidos em 2016 pela Justiça Federal, exclusivamente da 13ª Vara Criminal da Justiça Federal do Estado do Paraná já possibilitava dimensionar a proporção da

---

<sup>14</sup> **Mensalão** é o “nome dado ao escândalo de corrupção política mediante compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional do Brasil, que ocorreu entre 2005 e 2006. O caso teve como protagonistas alguns integrantes do governo.” (disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Esc%C3%A2ndalo\\_do\\_Mensal%C3%A3o](https://pt.wikipedia.org/wiki/Esc%C3%A2ndalo_do_Mensal%C3%A3o). Acesso em 10 nov. 2018).

<sup>15</sup> “A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia.” (Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em 10 nov. 2018).



operação. Naquele ano (2016), já haviam sido oferecidos 71 acordos de colaboração com pessoas naturais. O Supremo Tribunal Federal já havia homologado cerca de 40 outros acordos o que resultou em 307 pessoas denunciadas na esfera criminal em uma única operação. (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 156).

A relação da Lava-Jato com o acordo de leniência é que a constância de delações que envolvem grandes empresários e suas empresas resulta em sanções administrativas, cíveis e criminais. Nestas condições os infratores têm dois caminhos: celebrar acordo de leniência pela Lei Anticorrupção para diminuir as sanções da empresa e outra de celebrar o acordo de colaboração premiada com o Ministério Público para obter benefícios criminais para o empresário.

Desse modo entende-se que, uma atuação conjunta entre a CGU, órgão responsável pela celebração dos acordos de leniência da Lei Anticorrupção, e o Ministério Público poderá evitar omissões no processo administrativo, além de tornar mais ágil a apuração de delitos. Essa sugestão de parceria já acontece com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e o Ministério Público nas demandas que envolvem tanto a pessoa física como também a pessoa jurídica.

Retomando a pensamento dos criminosos e empresas de grande porte, a presença desses agentes como autores de ilícitos, dificulta muito a aplicabilidade da pena pelos órgãos responsáveis, o que não deveria acontecer sobre a luz do princípio da igualdade<sup>16</sup> e do devido processo legal<sup>17</sup>.

Por se tratar muitas vezes de pessoas que compõem a elite do Estado ou de empresas reconhecidas no campo internacional, estes costumam se encontrarem em posições, cargos e transações comerciais de níveis altíssimos e desta forma conseguem exercer uma grande influência na elaboração das normas ou até obter mecanismos para burlá-las. Da mesma forma entende James William, quando diz que: “[...] as evidências examinadas mostram que o processo de elaboração da legislação reguladora tem sido inteiramente corrompido pela influência política de poderosos transgressores [...]” (WILLIAM, 2005, p. 283).

Mesmo com influência, alguns “sujeitos poderosos” chegam a passar por todo o

---

<sup>16</sup> Art. 5º - “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]” (art.5º, CF/88) (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 10 nov. 2018). )

<sup>17</sup> “LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o **devido processo legal**.” (art. 5, LIV, CF/88) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 10 nov. 2018).

processo da aplicabilidade da pena. A problemática se instala no fato de que na maioria das vezes os mesmos não recebem a pena mais rídiga e sim uma pequena fração da pena imposta ao delito. Posto isso, presenciemos normas que estão sendo desvalorizadas por pessoas corrompidas.

No mesmo diapasão, outro fator que dificulda a aplicabilidade das normas é a falta de recursos para manter um sistema de qualidade e efetivo. Deste fator, pode-se tirar algumas conclusões como: se não tem dinheiro, não tem a quantidade necessária de profissionais para realizar o trabalho e muito menos recursos, propriamente ditos, para realizar diligências ou meios de apurar as ocorrências de corrupção.

A verdade é que a “situação já é ruim em tempos normais, mas quando um escândalo de grandes proporções domina o sistema, tudo afunda ainda mais.” (WILLIAM, 2005, p. 285). Em poucas palavras ele discorre a realidade de um sistema. E para ressaltar o estado desses órgãos reguladores, segue o relato de um funcionário norte-americano frustrado que vive a realidade da falta de recursos e da imensidão que é a corrupção nos tempos atuais.

eu me sinto como se estivesse no Alasca durante um vazamento de óleo com um rolo de toalhas de papel [...] o trabalho é monstruoso e tudo que eu consigo pensar é onde vou arranjar mais toalhas. Fico ali de pé com meu rolo e olho para o mar de óleo que se aproxima esse mar colossal. Ao mesmo tempo, as pessoas gritam: ‘Os passáros e os peixes estão morrendo! Trabalhe mais depressa!’ Estou trabalhando o mais depressa que posso. (TILLMAN, CALAVITA; PONTEAL apud WILLIAM, 2005, p. 285).

É triste presenciar a referida situação do sistema brasileiro. Pior ainda é saber que mesmo nessas condições, quando conseguem, de fato, incriminar um “poderoso transgressor”, este possui meios para manobrar a legislação e conseguir se livrar das sanções e, quando condenados, obter uma pena mais branda. Essa elite e as grandes empresas possuem dinheiro o suficiente para contratar advogados de primeira linha para atuarem em suas defesas e deste modo conseguir amenizar suas situações.

Muitos desses agentes se encontram em liberdade, mesmo depois de cometer anos de corrupção e provocar prejuízos aos cofres públicos, à sociedade e ao desenvolvimento do País. Esse privilégio é destacado por James William em sua obra “A Elite do Crime – crimes de colarinho branco”, quando reforça sua concepção com uma fala arrogante de um transgressor:

a lei é como uma teia de aranha; é feita para mosquitos e outros tipos de insetos pequenos, podemos dizer assim, mas permite um abelhão rompê-

la[...] Sempre que as tecnicidades da lei colocaram-se no meu caminho, fui capaz de eliminá-las com muita facilidade”. (PEARCE, apud WILLIAM, 2005, p. 287).

Essas conceituações de impunidade supramencionadas além de se apoiar na possibilidade de contratar uma defesa técnica de qualidade esses agentes também se beneficiam pela camuflagem que esses crimes de colarinho branco possuem. Associa-se a dificuldade de percepção da procedência da transgressão, toda a fase da preparação até a sua consumação.

Além desses fatores, o próprio autor enfatiza que a pessoa que sofre com esses delitos geralmente não tem consciência de que é, de fato, a vítima<sup>18</sup> real e final desse crime. Além mais, esses crimes contam com o apoio dos meios de comunicação. Parece absurdo falar que o jornal, a rádio e outros meios ajudam de certa forma, mesmo que indiretamente, a ocultar a ocorrência desses crimes, mas infelizmente é o que acontece.

Devido ao poder econômico e social desses agentes criminosos, tanto o indivíduos em si e a empresa pelo seus sócios ou administradores conseguem oferecer contrapartidas a esses meios de comunicação para que não declarem ou publiquem constantemente notícias a seu respeito, ou quando for impossível sua ocultação, que seja algo breve e moderado, minimizando suas responsabilidades.

Ao contrário dessa abordagem da impunidade, quando os “poderosos transgressores” são alcançados pelos órgãos reguladores, costumam abusar de técnicas de obstrução da justiça. William (2005) indica a protelação como um elemento eficaz. Exemplo de protelação seria a “demora” pelas empresas de entregarem documentos comprobatórios requisitados por juiz para serem analisados, e nesse momento, eles abarrotam os departamentos de fiscalização com milhões de papéis desnecessários, a fim de que os profissionais tenham seus trabalhos estendidos e dificultados.

Essa atitude provoca um grande atraso no andamento do processo judicial contra esses “poderosos”, principalmente pela ausência de pessoal no quadro efetivo dos órgãos estatais para a demanda do trabalho.

Além dessa técnica de obstrução, outras são também utilizadas, porém menos súteis, como as ameaças e coerções exercidas para atrasar ou evitar a aplicabilidade da lei. Um grande exemplo dado da técnica por ameaça se dá quando uma empresa grande ameaça transferir suas operações para outro país, fazendo com que todos os futuros atos do processo

---

<sup>18</sup> Referência à própria vítima em pessoa, individualizada e também o Estado, mediante representação de toda uma sociedade.

judicial sejam minuciosos para não afetar essa relação de dependência econômica.

Por fim, não menos importante, James Wiliam (2005) aborda a corrupção no processo de aplicação das leis. Como já mencionado, a corrupção é um dos piores crimes existentes para uma sociedade e para o Estado, em conjunto. Ela retarda o processo de evolução do País, prejudicando a vida de cada indivíduo, sem contar na imagem prejudicial que o Brasil fica frente aos demais países do mundo.

Além da dificuldade organizacional e institucional que os órgãos reguladores responsáveis pela aplicação das sanções a esses infratores enfrentam, acabam também tendo que lidar com a presença da corrupção:

Além da crônica escassez de recursos e de todas as dificuldades para apresentar provas nas causa contra poderosos réus do colarinho branco, o processo de aplicação das leis sofre também com o problema da corrupção. Uma série de recompensas políticas e econômicas está à espera dos funcionários dispostos a negligenciar suas responsabilidades.” (William, 2005, p. 292).

Essa série de recompensas é uma oferta totalmente desproporcional com a vida real de que leva o funcionário e dessa forma o instiga a corromper a sua conduta, negligenciando suas responsabilidades frente a sua profissão e ao Estado.

Além do oferecimento dessas recompensas, os “poderosos transgressores” exercem uma forte pressão política contra aquelas que estão em escalas menores da sua hierarquia. Pressão a qual pode até chegar a corromper os responsáveis pelo processo de aplicação das leis.

O problema se dá quando essa pressão é feita a grandes autoridades, que o contato direto se torna perigoso e, para isso, surge a imagem dos lobistas, aqueles que se encarregam de direcionar as pessoas certas (pedidos) para as recompensas certas. Muita dessas recompensas a essas autoridades são oferecimentos de viagens, jantares luxuosos, cursos gratuitos, entre outras diversas formas de exercer a corrupção. Dentre essas outras formas, o oferecimento de empregos no setor privado ou de determinadas participações em lucros altíssimos, possibilita que essas propostas sejam, na maioria das vezes, aceitas por aqueles que se permitem corromper, desvirtuando suas responsabilidades, configurando a incidência do crime de corrupção ativa.

Em última análise, a ineficiência da aplicação das leis aos crimes de colarinho branco, em especial ao crime de corrupção e atos de improbidade que afetam diretamente a Administração Pública nacional e estrangeira, possui diversos fatores contribuintes para tal

defeito. O ordenamento brasileiro é farto de normas, porém algumas muito genéricas, o que possibilita, muitas vezes, os “poderosos transgressores” por meio de suas empresas realizarem manobras para não incorrerem nas penas a eles cominadas e desta forma ainda ficarem em liberdade, praticando crimes contra a administração pública e a sociedade.

Esses agentes têm às suas disposições várias técnicas para obstruir a aplicação da lei. Posto isso, é necessária uma legislação mais severa e menos flexível, a fim de que a sanção imposta possa, de fato, corrigir a postura desses agentes. Com o intuito de evitar que esses atos ilícitos se propaguem em nossa sociedade e, evitando também, menos prejuízos aos cofres públicos e menos danos a nossa sociedade.

Por fim, em meio a tanta dificuldade de se apurar a existência da corrupção e os atos de improbidade administrativa contra a Administração Pública e até mesmo a ordem econômica, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.846/2013 que pune as empresas infratoras aplicando a responsabilidade objetiva, no âmbito civil e administrativo. No artigo 16 da referida legislação é inserido o mecanismo do acordo de leniência para ajudar a prevenir a corrupção e os atos de improbidade que corrompem agentes públicos, fraudam licitações e contratos ou dificultem atividades de investigação ou fiscalização de órgãos públicos, entre outras irregularidades.

Este acordo conta com a colaboração da pessoa jurídica para identificar os demais envolvidos e a obtenção célere de informações que contribua com as investigações das autoridades competentes.

### **1.3 Das 10 (dez) medidas de combate à corrupção propostas pelo Ministério Público**

Também para atuar no combate à essa deturpação econômica e política, o Ministério Público propôs uma campanha com as 10 medidas contra a corrupção. Assim, a campanha se tornou o Projeto de Lei nº 4850/2016, apresentado em 29 de março de 2016. O projeto modifica diversas leis do ordenamento e conforme a cartilha da campanha possuem os seguintes objetivos:

A primeira dela trata quanto a prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação. Nesta medida, simula situações para averiguar se o agente público ou o empregado possui uma conduta moral e predisposta para cometer crimes contra a Administração Pública. A Organização das Nações Unidas (ONU) apoia essa realização que tem sido um sucesso em alguns países afora. Além disso, há a possibilidade de investir cerca

de 10 a 20% dos recursos de publicidade dos entes administrativos para programas e ações de marketing voltados para visão de incomplacência com a corrupção e o seus efeitos na sociedade. Nessa conjectura, estimula-se a denúncia anônima para os casos de corrupção, como observação relembra-se que ninguém pode ser condenado apenas com base em denúncia anônima, mas esta poderá ensejar em uma investigação. Por fim, a idéia de transparências pelos órgãos do Poder Judiciário e o próprio *parquet* para que preste contas à respeito dos processos em suas dependências e de possíveis propostas quando o tãmite dos autos ultrapassar o princípio da duração razoável do processo.

A segunda medida é a busca da criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos, pois é notório que a corrupção é algo difícil de se provar e que muitas vezes resulta na impunidade do transgressor. Desta forma, mesmo quando não for possível descobrir ou comprovar quais foram os atos específicos de corrupção praticados o fato do enriquecimento sem justa causa já bastaria para servir como tipificação criminal.

A terceira medida é o aumento das penas e classificação de crime hediondo para a corrupção de alto valor. Nesta ceara, o crime de corrupção muitas vezes não chega a condenação por diversos motivos, os dois principais dele é a ocorrência de nulidade processual e a prescrição. Assim, nota-se que é um delito de alto benefício e baixo risco, o que acaba por icentivar a sua prática. Então, para evitar essa impunidade aumenta-se a pena aplicada a essa tipificação e por consequencia aumenta-se o seu tempo prescricional. A pena seria aumentada entre 12 a 25 anos quando o valor desviado foir maior que R\$ 8 milhões, o que a pena ainda é inferior a outra tipificação muito conhecida, o homicídio que pode chegar a 30 anos.

Ressalta-se que, o crime de corrupção por se tratar de valores e moral, também produz efeito morte quando as quantias desviados são de origem da área da saúde, educação, segunraça e etc. A classificação para a hediondez se daria pelo fato do montante comrrompido, ultrapassar o valor de 100 salários mínimos e assim não sendo passível perceber beneficios como perdão da pena, indulto ou substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direito ou outra medida cautelar.

A quarta expõe o aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal. Esse desenvolvimento seria produto de 11 (onze) alterações no Código de Processo Penal (CPP) e uma emenda constitucional.

Essas alterações incluem a possibilidade de execução imediata da condenação quando o tribunal reconhece abuso do direito de recorrer; a

revogação dos embargos infringentes e de nulidade; a extinção da figura do revisor; a vedação dos embargos de declaração de embargos de declaração; a simultaneidade do julgamento dos recursos especiais e extraordinários; novas regras para habeas corpus; e a possibilidade de execução provisória da pena após julgamento de mérito do caso por tribunal de apelação, conforme acontece em inúmeros países.<sup>19</sup> (MPF, 2016).

O quinto marco seria a celeridade nas ações de improbidade administrativa. Essa medida, propões 5 (cinco) alteração na Lei nº 8.429/1992, que na fase inicial a defesa seria em uma única hipótese garantindo o direito de defesa, evitando uma repetição; a criação de varas e turmas especializadas para julgar ações de improbidade e derivadas da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e por último, a possibilidade do Ministério Público Federal oferecer acordo de leniência na esfera administrativa, como já ocorre no âmbito penal (delação premiada), para obter uma investigação mais minuciosa e efetiva.

O sexto indicador causa uma reforma no sistema de prescrição penal, promovendo alterações na legislação a fim de que amplie o prazo prescricional da pretensão executória do Estado e a extinção da prescrição retroativa. Destarte, propõem que o prazo prescricional da execução se dê após o trânsito em julgado para ambas as partes e não só de acusação e que o prazo de prescrição não continue sua contagem quando houver pendências de julgamento de recursos às instâncias superiores, evitando o caráter protelatório

A 7ª medida é quanto aos ajustes nas nulidades penais. Amplia a preclusão de alegações de nulidade, quando não requerida pela parte que deveria ter alegado em tempo hábil. Estabelece que o juiz deve aproveitar ao máximo os atos processuais e quando alegado as nulidades, que as partes demonstrem o real defeito e seu prejuízo ao processo. Também, prever o acréscimo de novos parágrafos para inserir outras modalidades de exclusão de ilicitude quando ocorrer anulação ou exclusão de provas obtidas ilicitamente ou que viole os direitos do réu, objetivando um comportamento adequado da Administração Pública.

A oitava propõe a responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2 (dois). Os partidos passarão a responder de forma objetiva quanto a prática de atos de corrupção; ocorrência da contabilidade paralela, o não registro de fluxo de caixa e a criminalização eleitoral da lavagem de dinheiro.

A penúltima medida sugere a prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado. Com isso, pretende-se que o réu não devolve o fruto da corrupção, muitas vezes o enriquecimento ilícito ou que o utilize para assegurar a sua fuga ou até mesmo a sua própria defesa em juízo com propina. Para isso, falar-se-ia em uma prisão extraordinária,

---

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/documentos/resumo-medidas.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

tendo como base a prisão preventiva prevista no artigo 312 do Código de Processo Penal. Por fim, dificultada a dissipação do dinheiro, propõe mecanismos para rastrear o montante de uma forma mais célere e podendo até bloquear bens obtidos ilicitamente pelo réu.

A última medida, não menos importante, visa a recuperação do lucro do crime. essa ceara traz duas inovações: a primeira, é aplicação de um confisco mais abrangente o qual ocasionará o perdimento dos bens do réu em que ultrapassar ao patrimônio lícito declarado na receita; o segundo é a possibilidade do ajuizamento de uma ação civil pública em face do réu que tiver enriquecido ilicitamente, com o objetivo de possibilitar o perdimento dos bens independente da responsabilização do autor nos atos ilícitos, pois podem não ser punidos por não serem descobertos ou pela prescrição.

Em virtude dessa campanha e diversas outras atuações do Ministério Público no âmbito repressivo dos atos de corrupção ficando clara a necessidade da sua participação efetiva e constante nos processos e acordos que objetivam a redução de danos à Administração Pública, ao Estado e a toda a população.



## 2 DO ACORDO DE LENIÊNCIA

De forma econômica e direta, o acordo de leniência é um acordo administrativo de natureza jurídica de meio de obtenção de prova, formalizado em um documento escrito entre o estado (leniente) e a empresa (delator) que cometeu ato ilícito (art. 5º da Lei nº 12.846/2013)<sup>20</sup> contra a Administração Pública nacional ou estrangeira, cujo objeto do acordo se dá por uma transação de interesses. Acontece a entrega de informações e provas para se alcançar outros criminosos e combater a corrupção em troca da suavização ou isenção da sanção e outros benefícios. Diante deste acordo, terá a presença excepcional da Controladoria Geral da União, podendo ter participação do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério Público (MP) na análise do ajuste do seu descumprimento.

Acordo este que só pode ser sugerido pelo infrator (PJ) interessado, o futuro delator, caso contrário, se ofertado pelo Estado, é interpretado como um privilégio. Só é possível a transação, se preenchido todos os requisitos presentes nos artigos 16 e 17 da Lei nº 12.846/2013. Quando descumprido o acordo sendo o caso de ineficácia das informações fornecidas, o presente instituto cancela todos os benefícios e invalida a leniência, tendo um

---

<sup>20</sup> Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei; III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; IV - no tocante a licitações e contratos: a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública; V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional. § 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro. § 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais. § 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.\*

caráter subjetivo quanto à sua eficácia, mas que quando produzida concretiza os benefícios estabelecidos em favor do transgressor.

## 2.1 Introdução e considerações preliminares

Entre um ilícito e uma condenação, existe um processo, cuja finalidade é encontrar o autor da infração e aplicar as devidas penalidades. O grande problema, como já tratado anteriormente, é o da obscuridade empregada pelos agentes à conduta tipificada na legislação. Esta dificuldade é estabelecida por meio de uma série de atos que infringem o sistema normativo jurídico, principalmente a Lei de anticorrupção (Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013), o código penal (Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) como também, a legislação administrativa (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) que regula licitações e contratos da Administração Pública.

O sistema de justiça brasileiro utiliza-se de um dos mecanismos de prevenção de corrupção, o acordo de leniência (artigo 16 da Lei nº 12.846/2006) para garantir uma maior eficácia do ordenamento jurídico e dos poderes de fiscalização, resultando, portanto, um melhor resultado nas investigações e no combate a corrupção.

Sobral (2001, p. 133) explica que leniência é sinônimo de lenidade (do latim “*lenitate*”), termo que designa brandura, suavidade ou mansidão. Assim, essa suavidade será aplicada na imposição da sanção e será objeto de um acordo com o infrator no intuito de obter maior êxito na investigação.

Antes de adentrar ao estudo do artigo 16 da Lei nº 12.846/2006 é imprescindível a análise de fatores legislativos e fáticos que levaram a necessidade da sua criação.

## 2.2 Histórico e contextualização

A resolução de um conflito nem sempre se dá por meio judicial, mas também por transações consensuais e de caráter bilateral. Não é uma novidade que a transação se consagrou como um método alternativo de resolução de conflitos, principalmente na esfera administrativa, no tocante aos contratos. Essa transação se equivale a um contrato administrativo que tem se desenvolvido para atingir o interesse público em face de um conflito com o setor privado (PJs) ou um cidadão (PF). No entanto, essa consensualidade não

retira o poder impositivo da Administração Pública em realizar e efetivar seus atos de império, mas sim de complementar as formas de solução de embates jurídicos e administrativos.

Segundo Cristiane Schwanka (2009, p. 2): “A nova ordem constitucional democrática reclama e possibilita a conformação de uma Administração Pública consensual, mais dialógica e aberta ao cidadão ativo e colaborador das atividades estatais.” Desta forma, permite-se alcançar respostas completas e céleres, que demandariam mais tempo e recursos para a Administração e a Justiça.

Essa forma de expressão consensual da Administração Pública pelos contratos administrativos, também vistos como acordos (lenientes), pode ser interpretada como:

“o modo de atuação dos órgãos e entidades administrativas a partir de bases e de procedimentos que privilegiam o emprego de técnicas, métodos e instrumentos negociais, visando atingir resultados que normalmente poderiam ser alcançados por meio da ação impositiva e unilateral da Administração Pública”. (SCHWANKA, 2009, p. 314)

Essa consensualidade quando aplicada ao conteúdo do acordo, principalmente ao de leniência (art. 16 da Lei nº12.846/2013), firmado entre particular e o Estado, demanda uma série de requisitos que devem ser preenchidos para que em troca, o benefício seja concedido.

A consensualidade compactua com a suavização da sanção, seja ela na isenção ou na diminuição da pena, desde que, obtidas as confissões das ilicitudes, a cooperação com as investigações e a identificação dos demais coautores da ilicitude. Ressaltando assim, que o caráter impositivo ou ato de gestão da Administração pública não são ignorados e sim flexibilizados. Portanto, as provas e as informações obtidas através do acordo celebrado têm como compensação, a amenização da pena, caráter, este, que configura a denominação da transação em um “acordo substitutivo”.

Nas hipóteses em que, a consensualidade é aplicada como um dispositivo de prevenção na resolução de conflitos, o autor Moreira Neto afirma que a aplicação desses contratos como acordos substitutivos podem ser entendidos como:

“Instrumentos administrativos que poderão ser ocasionalmente aplicados pela Administração, sempre que, de ofício ou por provocação do interessado, verificar que uma decisão unilateral de um processo poderá ser vantajosamente substituída por um acordo em que o interesse público, a cargo do Estado, possa ser atendido de modo mais eficiente, mais duradouro, mais célere ou com menores custos”. (MOREIRA, 2008, p.15).

No que tange ao âmbito regulatório, temos o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), que é formado, atualmente, apenas pelo CADE e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda.<sup>21</sup>

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), criado pela Lei nº 4.137/62, atua na defesa da concorrência no Brasil, prevenindo danos ao erário e ao mercado. Competência esta que, também era da responsabilidade da Secretária de Direitos Econômicos (SDE).

A Secretaria de Direito Econômico (SDE) fazia parte do ministério da justiça. Foi criada pelos artigos 13 e 14 da Lei nº 8.884/94, já revogada. A SDE tinha como competência, instruir e analisar de forma concorrencial os atos de fusões, aquisições e etc. do campo econômico; investigar e apurar as transgressões à ordem econômica, que seriam julgadas pelo CADE. Contudo, a Lei nº 12.529/2011 extinguiu a SDE e transferiu toda a sua competência para o CADE.

O CADE era um órgão do Ministério da Justiça que passou a ser uma autarquia vinculada ao mesmo Ministério, na época de 1994, pela Lei nº 8.884/94. Posteriormente, no desdobramento da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 em conjunto com o seu regulamento interno (RiCade) passou a ter novas funções. CADE agora é uma autarquia responsável “[...] por julgar e punir administrativamente em instância única pessoas físicas e jurídicas que pratiquem infrações à ordem econômica [...]”. (CADE, 2016, p.19)<sup>22</sup>

Conforme apresentado, o CADE apura as infrações contra a ordem econômica, dos mecanismos de prevenção e investigação, utiliza-se especialmente, do programa de leniência do artigo 86 e 87 da Lei nº 12.529/2011<sup>23</sup>. O acordo da referida legislação tem como

<sup>21</sup>Disponível em: [http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/subpaginas\\_auditoria/secretaria-de-direito-economico](http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/subpaginas_auditoria/secretaria-de-direito-economico). Acessado em: 04 nov. 2018).

<sup>22</sup> Disponível em <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cartilha-do-cade.pdf>. Acesso em 24, out. 2018.

<sup>23</sup> Art. 86. O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração; e II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação. § 1º O acordo de que trata o caput deste artigo somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - a empresa seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação; II - a empresa cesse completamente seu envolvimento na infração noticiada ou sob investigação a partir da data de propositura do acordo; III - a Superintendência-Geral não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física por ocasião da propositura do acordo; e IV - a empresa confesse sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. § 2º Com relação às pessoas físicas, elas poderão celebrar acordos de leniência desde que cumpridos os requisitos II, III e IV do § 1º deste artigo. § 3º O acordo de leniência firmado com o Cade, por intermédio da Superintendência-Geral,

principal objetivo, combater os cartéis formados pelas empresas, oferecendo a redução ou até mesmo a isenção das penalidades impostas ao agente que tenha integrado o cartel, desde que, este auxilie a autoridade administrativa responsável na investigação dos demais envolvidos e na apuração dos fatos. (GABAN; DOMINGUES, 2012, p. 257-259).

Como constatado, a utilização de “acordos substitutivos” se tornou uma prática habitual no direito brasileiro, como o objetivo de “garantir a aderência dos agentes econômicos atrelados aos valores e finalidades agasalhados pela regulação, nos casos em que a mera aplicação de sanção parece menos eficiente ou mais gravosa para atingir tal fim”. (MARQUES NETO; CYMBALISTA, 2011, p. 9)

Contextualizada a evolução de um acordo administrativo, com caráter substitutivo, derivando um futuro acordo de leniência, passa-se a explorar a origem desse mecanismo e o seu desenvolvimento frente a novas alterações dos campos formais e materiais (legais).

O primeiro país a incluir e disciplinar o “acordo de leniência” no ordenamento jurídico, foi o norte-americano. A concretização dessa cooperação entre os infratores e o Estado no controle de prevenção só tomou dimensão anos após a elaboração da Lei

---

estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo. § 4º Compete ao Tribunal, por ocasião do julgamento do processo administrativo, verificado o cumprimento do acordo: I - decretar a extinção da ação punitiva da administração pública em favor do infrator, nas hipóteses em que a proposta de acordo tiver sido apresentada à Superintendência-Geral sem que essa tivesse conhecimento prévio da infração noticiada; ou II - nas demais hipóteses, reduzir de 1 (um) a 2/3 (dois terços) as penas aplicáveis, observado o disposto no art. 45 desta Lei, devendo ainda considerar na gradação da pena a efetividade da colaboração prestada e a boa-fé do infrator no cumprimento do acordo de leniência. § 5º Na hipótese do inciso II do § 4º deste artigo, a pena sobre a qual incidirá o fator redutor não será superior à menor das penas aplicadas aos demais coautores da infração, relativamente aos percentuais fixados para a aplicação das multas de que trata o inciso I do art. 37 desta Lei. § 6º Serão estendidos às empresas do mesmo grupo, de fato ou de direito, e aos seus dirigentes, administradores e empregados envolvidos na infração os efeitos do acordo de leniência, desde que o firmem em conjunto, respeitadas as condições impostas. § 7º A empresa ou pessoa física que não obtiver, no curso de inquérito ou processo administrativo, habilitação para a celebração do acordo de que trata este artigo, poderá celebrar com a Superintendência-Geral, até a remessa do processo para julgamento, acordo de leniência relacionado a uma outra infração, da qual o Cade não tenha qualquer conhecimento prévio. § 8º Na hipótese do § 7º deste artigo, o infrator se beneficiará da redução de 1/3 (um terço) da pena que lhe for aplicável naquele processo, sem prejuízo da obtenção dos benefícios de que trata o inciso I do § 4º deste artigo em relação à nova infração denunciada. § 9º Considera-se sigilosa a proposta de acordo de que trata este artigo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo. § 10. Não importará em confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada, a proposta de acordo de leniência rejeitada, da qual não se fará qualquer divulgação. § 11. A aplicação do disposto neste artigo observará as normas a serem editadas pelo Tribunal. § 12. Em caso de descumprimento do acordo de leniência, o beneficiário ficará impedido de celebrar novo acordo de leniência pelo prazo de 3 (três) anos, contado da data de seu julgamento. Art. 87. Nos crimes contra a ordem econômica, tipificados na Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e os tipificados no art. 288 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, a celebração de acordo de leniência, nos termos desta Lei, determina a suspensão do curso do prazo prescricional e impede o oferecimento da denúncia com relação ao agente beneficiário da leniência. Parágrafo único. Cumprido o acordo de leniência pelo agente, extingue-se automaticamente a punibilidade dos crimes a que se refere o caput deste artigo.

concorrencial norte-americana<sup>24</sup> (Lei antitruste americana).

A investigação do embate travado entre a divisão antitruste do DOJ (Departamento de Justiça, norte-americano) com os cartéis, só era possível pelas informações constantes fornecidas pelos próprios agentes públicos ou terceiros com relação com os integrantes dos cartéis. Nessas circunstâncias, o programa oficial do acordo somente aconteceu em 4 de outubro de 1978 e recebeu o nome de “*Amnesty Program*”. Em consequência, possibilitou que o infrator da transgressão passasse a ter o benefício da extinção da punibilidade (exclusão da pena) ou o abrandamento da pena, quando confessado a prática do ilícito (participado do cartel) e cooperado com as investigações para alcançar os demais coautores. O benefício somente era acessível ao primeiro infrator que manifestasse o desejo de cooperar e que também não tivesse outras investigações em curso a seu desfavor.

Logo sem seguida, foi editado a “*Corporate Leniency Policy*” no ano de 1993. O novo programa procurou dar mais transparência ao acordo e assegurar os benefícios concedidos ao infrator. Marrara entende que:

Segundo Hammond, duas importantes alterações foram realizadas para atingir esse objetivo: a imunização penal automática para a leniência pré-processual e a inserção da possibilidade de cooperação mesmo depois do início de investigações. (HAMMOND, 2010 apud MARRARA, 2015, p. 332).

Após a consolidação norte americana da leniência, foi a vez do sistema europeu adotar tal medida, o que só veio a ocorrer na década de 90, com a devida previsão formal expedida pela Comissão Européia que abordava a imunidade administrativa e a redução da multa. A colaboração dos envolvidos nos esquemas de cartéis só permitia a redução da multa administrativa a eles aplicadas se cooperassem com as investigações e confessassem a prática do cartel. Porém, independentemente dos sujeitos terem colaborado e cumpridos os requisitos, este benefício só era concedido após uma análise da Comissão, o qual detinha a discricionariedade administrativa para aprovar a concessão. No mesmo comunicado, versou a respeito da proporção da redução das multas, as quais variavam de acordo com o momento da investigação a qual a empresa colaboradora decidia cooperar e estabelecer o acordo.

---

<sup>24</sup>“A primeira lei concorrencial americana, o Sherman Act, surgiu em 1890, consistindo o primeiro reconhecimento do Direito da Concorrência por via legislativa [...]” “Seu teor normativo de maior importância encontra-se na seção 1, que coíbe qualquer contrato, combinação, na forma de truste ou outros, ou conspiração em restrição ao comércio; e na seção 2, que condena a monopolização ou a tentativa de monopolizar. O acusado, em ambos os casos, será julgado por delito de ofensa, ficando sujeito à condenação em penas de multa ou de prisão.” (A Legislação Concorrencial no direito americano: Análise de aspectos relevantes, Luciano Aragão Santos, Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDP), p.5)

Nos anos seguintes, houve melhora no mecanismo da leniência, no qual tiveram as seguintes mudanças: maior detalhamento nas informações cedidas pelo colaborador à Comissão; proporcionalidade da porcentagem da redução da pena para a primeira empresa colaboradora e as demais que vierem a contribuir com o acordo, observado o momento da investigação; segurança jurídica aos colaboradores quanto à proteção de uma possível ação de responsabilização na esfera cível.

Alcançado o ano de 2000, foi a vez de o Brasil inserir a leniência no seu ordenamento jurídico, inicialmente, por meio da Lei n. 10.149, de 21 de dezembro de 2000, oriunda da Medida Provisória n. 2.055-4.

### **2.3 O acordo de leniência previsto na Legislação**

Em regra, o acordo de leniência não se deu em primeira mão e, sim de aprimoramentos da legislação norte-americana, ao que diz respeito ao combate da corrupção e da responsabilização das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública nacional e estrangeira.

De início, é indispensável o conhecimento dos acordos e tratados internacionais, os quais o Brasil se comprometeu a adotar e tomou como base para a formação do presente mecanismo de prevenção.

O primeiro deles foi a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, celebrada em 17 de dezembro de 1997, e foi adicionado ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto 3.678/2000<sup>25</sup>. Essa convenção estabelece a criminalização das condutas de “oferecer”, “prometer” ou “doar” qualquer vantagem indevida a um funcionário público, seja de forma direta ou indireta, mas que requeira uma ação ou missão do funcionário sobre a característica da sua função ou cargo público oficial, obtendo uma vantagem ilícita nas relações econômicas. Acrescenta também, medidas de responsabilização de empresas que se envolvessem em práticas delituosas que trouxessem danos à Administração Pública do Estado. Neste horizonte, surge a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCDE) que adotou a supra convenção como objetivo de proteger o mercado e possibilitar

---

<sup>25</sup> Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Dispõem o preâmbulo: “Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997”. (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm). Acessado em 04 nov 2018).

solucionar problemas em comum dentre os países ratificados e aderentes do plano político-econômica internacional, ou seja, permitindo uma possível responsabilização das empresas corruptoras.

Neste cenário, a Lei Americana de Anticorrupção no exterior, foi promulgada no congresso americano em 1977, também é um forte elemento influenciador para a norma atual da leniência no Brasil. Esta lei tem como principal objetivo:

“criar sanções cíveis, administrativas e penais no combate à corrupção comercial internacional. Esta lei se aplica a pessoas e empresas Americanas que, em atividade comercial no exterior, utilizam de corrupção no poder público estrangeiro para obter ou reter transações comerciais naquele país. Da mesma forma, esta lei cria uma estrutura administrativa para combater a prática de corrupção em transações comerciais internacionais.” (TORREY, Daniel, 2012).

O Brasil já possuía uma legislação de controle de práticas antitrustes. Na intenção de seguir a tendência mundial no combate à corrupção, o instituto do acordo de leniência surge no ano de 2000 por intermédio da Medida provisória nº 2.055-4 e, posteriormente, convertida na Lei nº 10.149 de 2000<sup>26</sup>, responsável por alterar a Lei Antitruste vigente à época, qual seja, a Lei nº 8.884 de 1994<sup>27</sup>. (PETRELLUZZI; JUNIOR RIZEK, 2014, p. 91).

Consolidada a hipótese de leniência no combate a prática de antitruste pela autoridade do CADE, viu-se a necessidade de criar uma legislação específica para a esfera administrativa, que responsabilizasse a conduta da Empresa e seus participantes que ofereciam vantagens aos servidores públicos em troca de benefícios indevidos advindos da posição do cargo ou função do servidor. Para isso, foi protocolado o projeto da Lei nº 12.846/2013 a atual Lei Anticorrupção (LAC), em 19 de junho de 2013. Foram 2 (dois) meses e meio de tramitação em regime de urgência, sendo aprovada e sancionada em 01 de agosto de 2013, sendo, portanto, transformada em norma jurídica e publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 02 de agosto de 2013. Passou a ter vigência em janeiro de 2014, quando passou, de fato, a aferir a reponsabilidade da PJ de modo mais amplo e nos casos de corrupção, estendendo o alcance a vários tipos normativos.

---

<sup>26</sup> Conforme o preâmbulo: “Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências.” (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L10149.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10149.htm). Acessado em: 04 nov. 2018)

<sup>27</sup> Conforme o preâmbulo: “Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências.” (Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/18884.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/18884.htm)>. Acessado em 04 nov. 2018).



Importante destacar sobre a referida legislação é que esta manteve o limite da responsabilização da PJ e envolvidos apenas nas esferas cível e administrativa. Cabendo qualquer possível responsabilização judicial para o Ministério Público apurar, posteriormente.

Posteriormente, houve alteração na Lei 12.846/2013 por conta da Medida Provisória nº 703/2015, alterando significativamente o seu conteúdo em alguns dispositivos. Dar-se-á destaque a três alterações, fortemente criticadas pela doutrina.

A primeira delas é destacada por Fernanda Gonsalves (2016), envolvendo:

[...] o ente competente para celebração do Acordo de Leniência, na redação original da Lei Anticorrupção a competência era da “a autoridade máxima de cada órgão ou entidade”, e passou a ser “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no âmbito de suas competências, por meio de seus órgãos de controle interno, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública”. Ou seja, transferiu a competência para órgãos de controle interno, bem como considerou a participação do Ministério Público ou da Advocacia Pública na celebração.

O texto original provocava uma pequena insegurança jurídica para o delator, afinal, não se sabia ao certo quem participaria do acordo, principalmente quando o Ministério Público não se fazia presente.

Aponta-se que a presença do MP não é obrigatória e muito menos requisito de validade para a celebração do acordo, mas transmite certa confiabilidade e segurança aos envolvidos.

A segunda alteração foi o acréscimo da isenção quanto à restrição do direito de licitar e contratar sob a luz da Lei nº 8.666/1993. Antes, a pessoa jurídica ficava impedida de celebrar com a Administração Pública, fato que ficou vencido com a nova alteração da Medida Provisória, permitindo a licitação e contratação por conta da isenção quanto a essa vedação anterior.

A terceira reforma se deu no âmbito da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), incluindo o parágrafo 11º no artigo 16 da LAC, com a seguinte redação:

o acordo de leniência celebrado com a participação das respectivas Advocacias Públicas impede que os entes celebrantes ajuízem ou prossigam com as ações de que tratam o art. 19 desta Lei e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, ou de ações de natureza civil”. Sendo que o art. 17 da Lei da Improbidade previa expressamente a impossibilidade de celebrar acordos sobre o objeto punível por essa lei. (GONSALVES, 2016, p. 40).<sup>28</sup>

<sup>28</sup>Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/46392/126.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 nov. 2018.

Observa-se que algumas legislações anteriores a Lei Anticorrupção proibia a consensualidade, a então suavização da pena, a real essência da leniência. Em contrapartida, essa amenização da sanção garantiu uma grande efetividade ao programa de leniência, sendo um canal efetivo de denúncias e de condução de investigações.

As alterações mencionadas foram objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n 5466) protocolada pelo Partido Popular Socialista (PPS), cujo pedido se concentrou na liminar para suspender a eficácia da Medida Provisória n° 703/2015<sup>29</sup>. A Procuradoria-Geral da República deu o parecer no sentido da concessão, sobre a seguinte justificativa:

“A Medida Provisória 703/2015 subverte a lógica interna dos acordos de leniência, ao permitir que qualquer interessado, a qualquer tempo, celebre o acordo, ainda que sem oferecer elementos relevantes à descoberta de ilícitos sob investigação. Permite reparação apenas parcial do dano ao patrimônio coletivo. Pulveriza a competência para celebrar tais acordos em milhares de órgãos de controle interno de todos os entes da federação, sem revisão interna, e deles alija, indevidamente, o Ministério Público. Afeta o princípio federativo e a competência dos órgãos federais, ao permitir acordos de leniência por órgãos estaduais e municipais referentes a verbas transferidas pela União”. (CASTILHO, 2016, p. 2).

Todavia, uma Medida Provisória só tem eficácia por 60 dias conforme artigo 62 da CF/88<sup>30</sup>, caso não venha a ser aprovada pelo Congresso Nacional para se tornar Lei, esta, perde sua eficácia e produz efeitos *ex tunc*, retroagindo a sua revogação até o data da sua edição, ressalvados as hipóteses de direito adquirido durante a sua vigência, permanecendo válido os acordos realizados durante esse período.

Como a referida Medida Provisório não foi recebida pelo Congresso Nacional, a ADI n° 5466 restou por prejudicada, “por perda superveniente do objeto, sendo extinta sem resolução de mérito em junho de 2016 pela Excelentíssima Relatora Ministra Rosa Weber”.

<sup>29</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade de n° 5466. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso em: 4 de nov. 2018.

<sup>30</sup> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. [...] § 3º **As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.** [...] § 3º **até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.** § 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. [grifo nosso].

(GONSALVES, 2016, p. 42).<sup>31</sup>

Assim, criada a Lei Anticorrupção e revogada a Medida Provisória que alterava seu texto legal, manteve a redação originária, entrando em vigor em janeiro de 2014. Após sua criação, houve a sua primeira incidência em acordo de leniência.

Com o funcionamento da nova Lei (LAC) foi registrado o primeiro acordo de leniência da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) somente no ano de 2017, conforme notícia extraída do site do “Consultor Jurídico”:

A Advocacia-Geral da União e o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União firmaram com a UTC Engenharia, nesta segunda-feira (10/7), o primeiro acordo de leniência negociado pelo Poder Executivo federal. A empreiteira, investigada na operação “lava jato”, comprometeu-se a ressarcir R\$ 574 milhões aos cofres públicos, valor calculado através das revelações da própria empreiteira de desvios em 29 contratos.<sup>32</sup> (TEXIERA, 2017).

Após analisado a linhagem legislativa e histórica da Lei Anticorrupção, nos próximos capítulos será aprofundada algumas diferenças terminológicas e o detalhamento do seu processamento, desde os requisitos necessários para sua realização até a aplicação do acordo ou até mesmo o seu descumprimento.

## **2.4 O acordo de leniência, a colaboração premiada, delação premiada**

O presente tópico tem como objetivo diferenciar três nomenclaturas (acordo de leniência, colaboração premiada e delação premiada) a fim de evitar confusões entre si. Reforça que, o principal objeto a ser analisado durante todo o trabalho é o acordo de leniência do artigo 16 da Lei nº 12.846/2013 (LAC).

Primeiramente, a distinção inicial entre a leniência e a colaboração premiada persiste na diferença do dispositivo legal, onde a leniência está prevista no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013 e a colaboração na Lei nº 12.850/2013. Ainda assim, percebe-se a desproporção de ocorrências de acordos de leniência e colaborações premiadas.

Desde a vigência da Lei Anticorrupção “a CGU, em conjunto com a Advocacia-Geral da União (AGU), assinou 6 (seis) acordos de leniência com empresas investigadas pela

<sup>31</sup>Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/46392/126.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 nov. 2018.

<sup>32</sup> (Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-10/utc-governo-federal-firma-primeiro-acordo-leniencia>. Acesso em: 05 nov. 2018.

prática dos atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013) e dos ilícitos administrativos previstos na Lei de Licitações (nº 8.666/1993)” (CGU,2018). As empresas envolvidas e o valor do ressarcimento são: Andrade Gutierrez (R\$1,49 bilhões), SBM Offshore (R\$1,22 bilhão), Odebrecht (R\$2,72 bilhões), MullenLowe e FCB Brasil (R\$53,1 milhões), Bilfinger (R\$ 9,8 milhões) e UTC Participações S/A (R\$ 574 milhões). (CGU,2018).<sup>33</sup>

Não obstante, temos centenas de colaborações e delações na esfera criminal e cível. Para caráter informativo, apenas a operação lava jato entre o ano de 2015 e 2016 foram celebradas 52 delações premiadas (ONOFRE, Renato; CARVALHO, Cleide, 2016). Como já assinalado, a colaboração se perpetua na esfera criminal, conquanto a leniência ocorre, exclusivamente, na área administrativa. Não menos importante, é notório saber que o acordo de leniência aplica-se exclusivamente para pessoa jurídica enquanto a colaboração premiada é aplicada a pessoa física.

Em síntese, colaboração premiada, segundo Guilherme de Souza Nucci é o:

“instituto processual penal para o investigado ou acusado que dela se vale: admitindo a prática criminosa, como autor e partícipe, revela a concorrência de outro(s), permitindo ao Estado ampliar o conhecimento acerca da infração penal, no tocante à materialidade e autoria.” (NUCCI, Guilherme de Souza, 2014, pag. 690).

Enquanto, para Antônio Augusto e outros o acordo de leniência (art. 16 da Lei nº 12.846/2013) tem o caráter de:

“[...] suavizar as sanções aplicáveis àquele que praticar o ato lesivo à Administração Pública — em troca de colaboração efetiva da pessoa jurídica, desde que dessa colaboração resulte a obtenção de elementos probantes para a identificação dos demais envolvidos na prática do ato ilícito e garanta maior celeridade na obtenção de provas que comprovem a materialidade do ato ilícito sob investigação [...]”.<sup>34</sup>(POZZO *et al.*, 2017).

Um dos últimos pontos é que o instituto da leniência é ato especial do poder executivo, confiado a CGU, enquanto a colaboração premiada é ato próprio do Poder Judiciário, particularmente homologado pelo Ministério Público e com a presença de um Juiz, podendo até fazer cooperações com o CADE em seu programa de leniência.

No tocante a delação premiada, o significado é similar da colaboração premiada,

<sup>33</sup> Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>. Acesso em 23 abr. 2019.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-06/armando-neto-descompasso-entre-leniencia-colaboracao-premiada>. Acessado em: 05 nov. 2018)

porém há diferenças apresentadas pela doutrina.

A delação, nas palavras do doutrinador Guilherme Nucci (2012, p. 456), significa:

“Delatar significa: acusar, denunciar ou revelar. Processualmente, somente tem sentido falarmos em delação quando alguém, admitindo a prática criminosa, revela que outra pessoa também te ajudou de qualquer forma. Esse é um testemunho qualificado, feito pelo indiciado ou acusado. Naturalmente, tem valor probatório, especialmente porque houve admissão de culpa pelo delator.”<sup>35</sup>

Delação faz parte da Justiça colaborativa, quando o delator confessa o crime e delata outras pessoas. É um sinônimo de traição, mas que com outros olhos se torna útil ao sistema.

Entretanto, a colaboração parte da simples idéia do agente cooperar com a investigação, ou seja, confessar o crime e cooperar com a investigação, sem a necessidade de delatar, entregar o restante dos envolvidos no ilícito.

Para a maior parte da doutrina, afirma-se que, colaboração premiada e delação premiada são coisas distintas. Conforme Marcelo Rodrigues da Silva (2015 p. 211) “a Lei nº 12.850/13 adotou a locução “colaboração premiada” como gênero, por ser mais amplo. Em razão dessa amplitude, trata-se de nomenclatura mais adequada que delação premiada”.<sup>36</sup> Restando assim, a delação como uma espécie de colaboração.

Apesar das terminologias indicarem uma troca de informações e confissões em prol de benefícios, sejam eles a isenção ou redução da pena, é necessário distinguir suas terminologias, pois não soa coerente tratar figuras diferentes como se iguais fossem.

## 2.5 Dos sujeitos do Acordo de Leniência

No acordo de leniência, temos a presença de dois “sujeitos”. O primeiro é a figura do Colaborador, também chamado de Delator, que é o infrator que procura o responsável por processar o acordo (no caso da leniência, a CGU), oferecendo as informações necessárias para o prosseguimento da investigação junto com a confissão de culpa, ou seja, a participação na infração. Em segundo lugar, o Leniente, que é a autoridade competente para celebrar o acordo

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/delacao-premiada-e-colaboracao-premiada/146893>. Acesso em 05 nov. 2018.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://filipemaiabroetonunes16.jusbrasil.com.br/artigos/258937847/colaboracao-premiada-ou-delacao-premiada-afinal-ha-diferenca>. Acessado em 05 nov. 2018.

e aplicar sanções ao infrator, como a reparação dos danos causados, e ao mesmo tempo conceder algumas isenções e atenuações da pena.

A figura do delator, também chamado de proponente, de quem propõe o acordo está prevista no caput do artigo 16 da Lei 12.846, sendo, portanto, a pessoa jurídica privada responsável pela prática dos atos ilícitos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, previstos na respectiva lei. Evidência que a legislação supracitada exclui totalmente qualquer hipótese da celebração do acordo de leniência com a pessoa física, cujo o suposto acordo se trataria de uma colaboração premiada prevista no artigo 4º e seguintes da Lei nº 12.850/2013 e prevista outras hipóteses em outras legislações.

A entidade formada por um ou mais indivíduos e reconhecido seus direitos e deveres pelo Estado responderá de forma objetiva frente aos atos ilícitos praticados.

Essa conceituação abarca também as sociedades empresárias, sociedades simples, sendo elas personificadas ou não, independentemente da sua forma de organização ou modelo societário adotado. Aplica-se também às quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente (Artigo 1º, parágrafo único da Lei nº 12.846/2013).

Quanto à forma de responsabilidade, fale frisar que a Lei Anticorrupção adotou a modalidade objetiva, conforme o artigo 3º da Lei Anticorrupção. Assim, é válido destacar que:

“[...] a Lei estabeleceu o critério da responsabilidade objetiva da pessoa jurídica. Portanto, a empresa pode propor o acordo de leniência sempre que tiver conhecimento de que uma pessoa natural, agindo em seu benefício ou interesse, tenha praticado um ato ilícito, independentemente da verificação de dolo ou culpa do corpo gerencial da pessoa jurídica.” (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 107).

Quanto à figura do leniente, autoridade máxima para celebrar o acordo está também antevisto no artigo 16 da Lei. Acontece que, o texto legal refere-se “A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública” estabelecendo uma ampla lista de autoridades competentes, nesta visão, lecionam os autores Valdir Moysés Simão e Marcelo Pontes Vianna:

Vale lembrar que estamos diante de uma lei nacional, aplicável, portanto para todos os poderes públicos nas três esferas de governo. Logo, o legislador permitiu, num primeiro momento, que todo dirigente máximo de

órgão, autarquia, fundação ou empresa estatal, seja no Poder Executivo de determinado Estado, seja na Câmara de Vereadores de um Município específico, poderia celebrar um acordo de leniência. (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 101-102).

Contudo, o §10 do artigo 16 da Lei Anticorrupção atribui a competência da celebração do acordo de leniência no âmbito do Poder Executivo federal e atos lesivos contra a Administração Pública estrangeira para a Controladoria Geral da União (AGU).

Assim também, no que diz respeito à celebração de acordo com a pessoa jurídica autora dos atos ilícitos previstos na Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitação) será de competência da CGU, conforme artigo 17 da Lei Anticorrupção.

A Controladoria Geral da União (CGU) tem desenvolvido um papel importante nas ações preventivas contra a corrupção. Este órgão tem intensificado a sua atuação integrada com diversos órgãos de controle interno e externo, a exemplo do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), da Polícia Federal, do Ministério Público Federal, dos Ministérios Públicos Estaduais, dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios.

Desta forma, o legitimado para atuar como leniente, aquele responsável pela celebração do acordo com a empresa no que diz respeito à leniência da Lei Anticorrupção é a Controladoria Geral da União.

A CGU foi criada em 12 de maio de 2016 por meio da medida provisória nº 726/2016 que logo após foi convertida na Lei nº 12.341/2016. Assim, a CGU foi instituída como um órgão de controle interno do Governo Federal com a finalidade de fiscalizar e garantir a transparência da gestão do patrimônio público e garantir a integridade e responsabilidade corporativa. Para isso, este órgão utiliza-se de formulações de diretrizes, ações de auditoria pública, correições, supervisões técnicas, procedimentos investigativos e administrativos para apurar infrações, principalmente como corrupção, envolvendo o patrimônio público e outros recursos.

Para promover suas responsabilidades, este órgão se encontra estruturado em cinco unidades finalísticas, que atuam em conjunto, organizadas em: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG), Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) e Ouvidoria-Geral da União (OGU).

A STPC atua em conjunto com os órgãos, entidade e organismos nacionais e internacionais para coordenar programas voltados para a prevenção da corrupção contra a

Administração Pública, sobretudo a relação pública e privada. A SFC exerce atividades de controle interno do Poder Executivo Federal e dá apoio às ações de controle externo. A CRG atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal. A CRG inicia e acompanha a execução das ações que apuram reponsabilidades administrativas de servidores públicos.

A OGU orienta as ouvidorias dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, examina a prestação do serviço público e propõe medidas de correção e prevenção das falhas da prestação do serviço público. A SCC é uma das ramificações da CGU responsável pode desenvolver e executar plano estratégicos para combater a corrupção. No mesmo sentido, a SCC é responsável pelas negociações do acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846/2013 e pelas atividades integradas com outros órgãos.

Retomando ao texto legal dos artigos 16 e 17, em momento algum as redações fazem vedação ou apontam o caráter privativo ou exclusivo da CGU em realizar o acordo o que pode-se inferir que a competência ali expressa poderá ser “compartilhada” caso haja uma alteração na legislação acrescentando a participação do Ministério Público ou até mesmo a titularidade legitimidade para conduzir o acordo de leniência.

Não obstante, o artigo 100 da Lei nº 8.666/1993 prevê que qualquer conduta do colaborador que preencha a tipicidade dos crimes definidos na Lei de Licitações e contratos (Lei nº 8.666/93), ficará o Ministério Público incumbido de promover a ação penal pública incondicionada.

Portanto, tendo em vista a ausência de vedação da expansão de legitimados para acordar a leniência ou meramente participar e também levando em conta a previsão de que os crimes da Lei nº 8.666/1993 competem ao Ministério Público apurá-los e promover a ação penal, suscita-se a possibilidade da participação desse órgão ministerial em todo o processamento do acordo. Além das observações já expostas, enfatiza-se a larga competência do Ministério Público para proteger a ordem econômica do país e agir como fiscal da lei, como preceitua a Carta Magna e o regimento interno do órgão.

## **2.6 Os requisitos para a celebração do Acordo de Leniência**

Para celebrar o acordo e que este seja admissível é necessário que o colaborador, delator ou proponente preencha, de forma cumulativa, os seguintes requisitos taxados no artigo 16, §1 da LAC:



§ 1º O acordo de que trata o caput somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. (BRASIL, 2013).

Pode-se inferir dos três incisos acima, que: a empresa deve cooperar com as investigações para apurar ato ilícito e lesivo específico praticado; deve se comprometer a cessar a prática da irregularidade investigada; deve identificar os demais envolvidos, observado a sua responsabilidade objetiva; deve fornecer provas e informações que comprovem a transgressão; se comprometer a melhorar seu mecanismo de “*compliance*”<sup>37</sup>.

O intuito de que a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar, foi uma característica importada do direito concorrencial quanto à prática de cartel, tendo como objetivo: desestabilizar o sistema de cartel da organização criminosa no que se trata de concorrência econômica e por envolver agentes públicos, pois quanto mais cedo descobertos, menores os prejuízos. Contudo, além da noção de cartel, a Lei Anticorrupção também prevê a possibilidade do ilícito ser praticado de forma unilateral pela empresa, sem a necessidade de conluio com outras empresas. Assim, os objetivos apresentados são essenciais à LAC, mas não seguem com exatidão a cadeia lógica do direito concorrencial, conforme o motivo do ato unilateral apresentado. O primeiro requisito é muito mais complexo do que aparenta ser, para isso será realçadas suas particularidades, porém de forma sucinta.

Em oposição aos objetivos, a doutrina critica a característica de se celebrar com o primeiro interessado, pelas simples alegação do conceito da novidade da informação, pois novas provas poderiam ser obtidas pelos outros colaboradores interessados, o que incrementaria a capacidade persecutória do Estado. Afinal, a proposta da primeira empresa interessada, impede que outras celebrem a leniência.

<sup>37</sup> “um programa de *compliance* concorrencial busca, em primeiro lugar, prevenir e reduzir o risco de ocorrência de violações específicas à LDC e, em segundo lugar, oferecer mecanismos para que a organização possa rapidamente detectar e lidar com eventuais práticas anticoncorreciais que não tenham sido evitadas em um primeiro momento”. (Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Guia – Programas de compliance. Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial. Janeiro/2016. Disponível em: [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf). Acesso em: 20 abr. 2019).

A crítica se perpétua quando explanada a idéia de que a corrida entre ser o primeiro a colaborar, seria entre as empresas, não versando sobre a hipótese de um agente público subornado pela empresa infratora comunicar o fato à Administração Pública, situação a qual faz a pessoa jurídica ainda ser a primeira interessada, mas não causa a disputa entre os coautores do ilícito.

Outro ponto é quanto à proporcionalidade entre o benefício e a sanção. A doutrina faz uma breve análise quanto o acordo de leniência e a colaboração premiada, pois a colaboração na esfera penal prevê como regra a redução da pena privativa de liberdade ou a sua substituição por restritiva de direito, tendo apenas como exceção a possibilidade de imunidade penal. Já o acordo de leniência, não há uma previsão de isenção total da multa e ainda força o implemento do programa de integridade, o “*compliance*”.

Sobre esta comparação, os autores Valdir Moysés e Marcelo Pontes destacam que:

“[...] ao mesmo tempo em que se busca incentivar a colaboração, não se quer que ela se torne mecanismo de salvaguarda do criminoso, a ponto que sempre compense cometer o ilícito e depois se socorrer da leniência como válvula de escape. Em outras palavras, o programa de colaboração deve ser ajustado de tal sorte que não se torne incentivo à prática do ilícito, mas tampouco seja desestimulante à cessação da conduta criminosa e à prestação de colaboração ao Estado.” (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 121).

É extremamente ignorante presumir que as informações e arquivos fornecidos pelo primeiro interessado tenham por si só, a completude de toda a corrupção ali investigada. Agir dessa forma é estar inteiramente equivocado, resultando prejuízo ao aprofundamento de investigações, principalmente em casos mais complexos.

Por fim, os mesmo autores, criticam a vedação da participação de outras empresas, pelo caráter de primariedade, sendo omissa a legislação para este problema:

“Aqui também se percebe que o legislador adotou o critério do primeiro colaborador, não estendendo os efeitos de leniência àqueles que se proponham a colaborar posteriormente à primeira denúncia. Não há previsão na lei de procedimento de ordenação dos pedidos de participação no programa de leniência (a exemplo do sistema de senhas do Cade) ou a possibilidade de obtenção de benefícios do programa caso sejam apresentados indícios relacionados a outro caso de corrupção, na linha de programas de Armnesty Plus norte americano e europeu, analisados acima, o que nos parece que seria uma ferramenta útil de investigação de outros casos de corrupção (FIDALGO; CANETTI, 2015, p. 271, apud, SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes, 2017, p. 124.).

Os mesmo autores propõem que a solução dessa vedação, seja uma alteração, o

qual seria implementado três instrumentos presentes na legislação antitruste: acordo de leniência, o termo de compromisso de cessação e por último, o leniência *plus*. Deixando observado que, a participação dos demais coautores demandaria uma razão de proporção entre os benefícios concedidos aos colaboradores em suas seqüências.

O segundo requisito do acordo (artigo 16, §1º, inciso II), requer que a pessoa jurídica interrompa as atividades ilícitas, cujo quais são objeto de investigação. O fim dessa ilicitude deve se dar desde a data da propositura do acordo pelo preponente (colaborador).

Valdir Moysés e Marcelo Pontes (2017), representando a doutrina, critica esse segundo requisito quanto ao seu momento no tempo, vez que cessar a conduta ilícita reflete a ideia de que o ato ainda sim existe, está em andamento. Contudo, existe a possibilidade do ato já estar exaurido, motivo o qual desconsideraria o termo “cessar”, pois para cessar algo, é necessário que este algo esteja acontecendo. Neste aspecto, os autores mencionam Carvalhosa: “Fora do cartel, impossível configurar a cessação da conduta corruptiva, pois ela pode ter sido pontual ou continuada e ter se dado no passado recente (prescrição) e/ou no presente” (CARVALHOSA, 2015, p. 384).

Por último e não menos importante, o terceiro requisito exige que a pessoa jurídica confesse a participação no ilícito e colabore com as investigações, ficando à disposição dos órgãos responsáveis para sanar qualquer dúvida.

A ressalva quanto a este requisito é que a empresa fica proibida de tentar mascarar a pessoa física que tenha cometido um crime penal, assumindo responsabilidade deste de forma objetiva, de forma a isentar o real responsável. Para isso, Valdir Moysés e Marcelo Pontes pontuam:

“que a pessoa jurídica deve assumir sua reponsabilidade objetiva em face do ato cometido por uma pessoa natural. Nesta toada, a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica pode decorrer de uma falha nos mecanismos de *compliance*, da conivência do corpo diretivo da empresa ou mesmo da participação ativa os sócios majoritários no ato ilícito. O que não se admite é a pessoa jurídica assumir em seu nome a conduta praticada por uma pessoa natural, sob o pretexto de ocultar a identidade dela e, assim, frustrar a completa elucidação dos fatos.” (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 126).

Como última consideração, a Lei Anticorrupção permitiu no seu artigo 16, §4º que, a autoridade máxima do órgão poderá estipular condições necessárias no acordo de leniência para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo. Para isso, deverá se valer dos princípios de razoabilidade e proporção e também de finalidade, evitando qualquer cláusula demasiada, astronômica.

Como exemplo, cita-se a condição do artigo 37, inciso IV do Decreto 8.420/2015, o qual impõe que a pessoa jurídica celebrante do acordo prometa intensificar e desenvolver os mecanismos internos de prevenção de corrupção, garantindo a integridade da empresa com o *compliance*.

Preenchidos os requisitos e estipulado as condições, dar-se-á o andamento da celebração do acordo de leniência.

## **2.7 Dos benefícios e dos riscos do Acordo de Leniência**

Na ocasião em tela, a colaboração de uma pessoa jurídica ao fornecer provas e informações para o melhor andamento das investigações, deve, portanto, receber uma contrapartida em seu “benefício” para a empresa. Nestas condições, o artigo 16, §2º da Lei Anticorrupção deixa nítido o benefício concedido ao colaborador, isentando-o das sanções prevista no inciso II do artigo 6º e no inciso IV do artigo 19 da referida lei e por último permitindo a redução em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável. Proveitos estes que garantem: a não publicação extraordinária da decisão condenatória; a permissão para receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos do poder público, e a redução da multa, respectivamente. Observa-se que as demais sanções previstas na legislação ainda ficam na eminência de insurgir contra o colaborador, não havendo suas isenções ou reduções.

Ao comparar a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) com a colaboração premiada da Lei nº 12.850/2013, verifica-se o menor número de benefícios à favor do colaborador oferecidos pela legislação em apreço, o que pode ser um perigo para o incentivo de celebrar o acordo de leniência da Lei nº 12.846/2016.

É certo que todo tipo de acordo pressupõe riscos, e no caso da leniência poderá ocorrer: a) exposição da imagem do colaborador; b) Vazamento das informações antes da celebração do acordo e c) Insucesso na negociação. Riscos estes, que podem afetar a empresa celebrante, afinal, uma empresa bem sucedida tem sua imagem formada e avaliada no mercado, qualquer incidente que a macule ou a insira em uma posição malvista, duvidosa ou até criminosa pode prejudicar diretamente o seu negócio e refletir no mercado.

A Lei Anticorrupção, no intuito de evitar estes apontamentos, estabeleceu no artigo 16, §6º que a celebração do acordo e os seus termos só poderão ser publicado, após sua conclusão, salvo quando envolver o interesse da investigação ou do processo administrativo. Nesta visão, o Decreto nº 8.420/2015 que regula algumas disposições da Lei Anticorrupção

redige no artigo 31 a mesma idéia de sigilo. Não o suficiente, o artigo 27, §2º da portaria nº 910/2015 da CGU versa sobre o mesmo tratamento sigiloso quando ao conteúdo do acordo. Entretanto, apesar da promessa de sigilo o artigo 22, §3º da LAC, discorre da necessidade de anotação dos dados do acordo no Cadastro Nacional de Empresas Punida (CNEP), salvo quando essa inserção comprometer as investigações e ao processo administrativo.

Na possibilidade do acordo resultar infrutífero, o artigo 16, §7º da Lei Anticorrupção entreviu uma medida protetiva para o proponente do acordo, a empresa. Nesta condição, todas as provas, informações e confissões dos atos ilícitos da empresa não ficam a mercê da CGU para possíveis responsabilizações seja ela, administrativa ou judicial. Assim, esse portfólio de conteúdo incriminador será devolvido à pessoa jurídica, sem que o órgão celebrante retenha qualquer informação ou material físico em suas dependências. Com redação similar protetiva quanto ao insucesso do acordo e do aproveitamento das provas, reforçam os artigos 35 do Decreto nº 8.420/2015 e 32 da Portaria nº 910/2015 da CGU.

A crítica que a doutrina constrói quanto a esta situação do fracasso do acordo é a possibilidade dessas informações já analisadas pela autoridade máxima do órgão, influenciarem a autoridade julgadora do processo administrativo, vez que, este já teria, de certo modo, a sua concepção quanto à imagem e culpabilidade da empresa. Quanto a esta problemática, a Lei Anticorrupção não se resguardou tanto, deixando uma lacuna quanto a essa contaminação da avaliação do julgador. (SIMÃO; VIANNA, 2017, P. 114).

Posto isso vê-se mais uma fator relevante a se considerar a participação do Ministério Público, a fim de que se diminua a incidência de pré-julgamentos nos processos administrativos.

## **2.8 Da participação do Parquet no Acordo de Leniência da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2016)**

Quando se discute a participação do Ministério Público no acordo de leniência, é quase inexistente qualquer conteúdo que permita essa interação. No artigo 16 da Lei nº 12.846/2013, todas as providências são direcionadas à “autoridade máxima do órgão”, no caso, a CGU como competente no âmbito do Poder Executivo federal, tratando-se da esfera administrativa.

A única hipótese a qual é possível a participação do *parquet* será no caso em que a empresa colaboradora do acordo descumprir as medidas estabelecidas na negociação.

Circunstância essa que, os benefícios concedidos à proponente serão cessados, as provas e informações concedidas serão utilizadas no processo administrativo e encaminhadas ao Ministério Público para tomar as devidas providências, ocorrendo, portanto, as possíveis sanções administrativas e judiciais cabíveis conforme o texto legal da LAC.

Ressalta-se que, o *parquet* é um órgão importantíssimo não só para o Poder Judiciário, mas como para todos os poderes, afinal, ele exerce também uma função de fiscal da lei. Assim, é indispensável a sua presença em acordos que envolvam prejuízos à ordem econômica. Não se quer atribuir competências exclusivas ao Ministério Público, mas a permitir a contribuição da sua participação no processo de celebração do acordo de leniência.

Não há que se falar em supressão de poderes e, sim, apoiar a interação e comunicação entre eles, afinal, todos têm o dever de proteger o Estado e de punir aqueles que cometem atos ilícitos previstos em lei.

Portanto, observado que a Lei Anticorrupção foi extremamente omissa quanto à participação do Ministério Público no acordo de leniência e ressalvado seu papel essencial ao combate da corrupção, projetos de leis, medidas provisórias, críticas doutrinárias foram apresentadas quando a legislação em comento.

## **2.9 Da interpretação constitucional do artigo 25 da Lei 12.846/2013**

O texto legal do artigo 25 da Lei nº 12.846/2013 pode-se inferir a previsibilidade da prescrição dos atos ilícitos elencados no artigo 5º e 19 da referida lei e, também aos artigos 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993 que são objetos do acordo de leniência. Assim prescreve o artigo:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração. (BRASIL, 2013).

Tal previsão encontra barreiras constitucionais para sua aplicação no que incidir sobre a reparação integral dos danos causados à administração pública nacional ou estrangeira, vez que o artigo 37, §5º da Constituição Federal de 1988 torna imprescritível as ações que possuem como objeto o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário

provenientes de atos ilícitos praticados por agentes, sendo este servidor ou não. Nestas condições, assim se perfaz o texto legal constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**. (BRASIL, 1988). (grifo nosso).

A interpretação constitucional da imprescritibilidade ação de ressarcimento de danos ao erário à luz do artigo 37, §5º da Constituição Federal foi também reconhecida, pela maioria dos votos, como repercussão geral do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 852475. O caso que originou o RE se baseou no inconformismo da extinção por prescrição de uma ação civil pública movida contra funcionários da Prefeitura de Palmares Paulista (SP) acusados de conduzirem processo de licitação de forma irregular. (STF, 2018).

Por fim, restou firmada a proposta do ministro Edson Fachin, para fins de repercussão geral: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. (STF, 2018).

Com a mesma inteligência, o ministro Celso de Mello proferiu as seguintes palavras:

houve, por escolha do poder constituinte originário, a compreensão da coisa pública como um compromisso fundamental a ser protegido por todos. O comando estabelece, como um verdadeiro ideal republicano, que a ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, é autorizado ilicitamente causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo. (MELLO FILHO, 2018).

A expressão “qualquer agente” da norma constitucional aglomera à interpretação normativa as pessoas jurídicas que provoquem qualquer lesão ao erário, cabendo assim a aplicação do artigo 37, §5º da Carta Magna ao artigo 25 da Lei 12.846/2013.

Esta aplicação resultaria no impedimento da aplicação do instituto da prescrição no que tange à reparação integral dos danos causados à Administração Pública nacional ou estrangeira, podendo, tão só a prescrição para as demais sanções prevista na Lei 12.846/2013.

Posto esta discussão quanto a aplicabilidade da prescrição às ações de

ressarcimento de danos ao erário, reforça-se o foco deste presente trabalho, a atuação do Ministério Público como fiscal da lei no acordo de leniência. Por mais que o presente debate não atinja diretamente no acordo, reflete indiretamente, pois se prescrita a ação, aquele ato não poderia mais ser objeto de investigação para fins de celebração de acordo de leniência, o que só dificulta a responsabilização das empresas infratores e prejudica a atribuição do Ministério Público em zelar pela ordem econômica e o estado democrático de direito.

## **2.10 Da análise da aplicação da desconsideração da personalidade jurídica**

A Lei nº 12.846/2013 foi criada para responsabilizar exclusivamente a pessoa jurídica infratora que cometa ato ilícito contra a Administração Pública nacional ou estrangeira. Essa é uma das peculiaridades dessa legislação que supriu o que antes era uma lacuna no ordenamento jurídico brasileiro. Sendo assim, o artigo 1º da Lei em comento dispôs:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. (BRASIL, 2013).

Essa classificação foi até objeto de discussão doutrinária, a qual uma das correntes entendia que a expressão “pessoa jurídica” também englobava partido políticos, organizações religiosas, entre outras.

Por sua vez, o artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 dispõem que:

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa. (BRASIL, 2013).



Desta forma, o artigo 14 da lei em comento permite o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, o qual permite alcançar o patrimônio dos administradores, sócios e aqueles que detêm o poder de administração quando verificado a confusão patrimonial, qualquer abuso de direito que tenha como intuito de ocultar um ato ilícito previsto no artigo 5º ou 19 da Lei Anticorrupção e qualquer prática que tenha como objetivo atrasar as investigações.

Ocorre que, a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica vai de contra o caráter da responsabilidade objetiva da pessoa jurídica aplicada pela legislação em apreço. Medida esta que constitui uma das peculiaridades dessa legislação. Assim também, distorce a redação do artigo 3º, §2º da Lei nº 12.846/2013: “§ 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade”. (BRASIL, 2013).

Assim, alcançando o patrimônio dos sócios ou administradores nas hipóteses acima mencionadas, estaria sendo “incompatível estender as sanções da pessoa jurídica, fixadas sem aferição de culpa, às pessoas físicas, pois estas estariam sendo responsabilizadas, por vias transversas, também objetivamente por atos de corrupção”. (RIBEIRO COSTA, 2017, p. 27).

Levando em conta as observações apresentadas, percebe-se algumas incongruências na Lei nº 12.846/2013. Para que a aplicação da responsabilidade da pessoa jurídica não reste com irregularidades ou até mesmo anulações de possíveis futuros acordos de leniência, seria imprescindível a participação do Ministério Público em toda aplicação das suas normas, em particular o processamento do processo administrativo e a celebração do acordo de leniência. De claro, não seria uma atuação em conjunto, mas, sim, uma cooperação, de modo que o Ministério Público venha à assistir os atos da CGU para que resguarde a aplicação da norma e alcance o seu objetivo, resguardar a Administração Pública nacional e estrangeira.

### **3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACORDO DE LENIÊNCIA DA LEI 12.846/2013**

O ponto a ser debatido neste capítulo tem o intuito de demonstrar a necessidade e possibilidade da participação do Ministério Público no acordo de leniência da LAC, com base em outros acordos de colaboração os quais também serviram de modelo para o acordo de leniência da Lei Anticorrupção e estes possuem a participação do órgão ministerial. Como fundamento para essa inserção, utilizar-se-á previsões normativas constitucionais e o próprio regimento interno do *parquet*. Se este órgão ministerial for inserido no processamento do acordo, assistindo ao órgão da CGU, será possível obter melhores resultados e uma melhor segurança jurídica.

#### **3.1 Paralelo entre o acordo de leniência da Lei Anticorrupção e do CADE e a delação premiada**

O acordo de Leniência contido no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013 possui fortes semelhanças à delação premiada do âmbito penal. A essência desse acordo, de contribuir com o colaborador que forneça informações valiosas de uma investigação, está inserida em outras legislações brasileiras também, como: Código Penal, Leis nº 8.072/90 – Crimes hediondos e equiparados, 12.850/2013 – Organizações criminosas, 7.492/86 – Crimes contra o sistema financeiro nacional, 8.137/90 – Crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, 9.613/98 – Lavagem de dinheiro, 9.807/99 – Proteção a testemunhas, 12.529/2011 – Infrações contra a ordem econômica e 11.343/06 – Drogas e afins. (SANGUINETTI, 2015).

Ambos trabalham com o Direito Premial, um instrumento de prevenção dos crimes e, ao mesmo tempo, de manifestação do Estado. Um direito que envolve recompensa e pena, um caminho o qual o Estado utiliza como opção alternativa e parcial, à pena. (BENEVIDES, 1999, p. 65). Ou seja, nos acordos celebrados pelas legislações comentadas, as provas fornecidas pelo colaborador resultarão em incentivos pela participação, seja em isenção de sanções ou redução de pena. Importante salientar que, a aplicação desse direito premial não tem o intuito de incentivar os atos ilícitos e muito menos propiciar impunidades, mas sim, aplicar um mecanismo novo de investigação e obtenção de prova para apurar

infrações e combater, especialmente, práticas anticoncorrenciais, atos de corrupção e crimes.

Ao relacionar a leniência contida na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) com a da Lei nº 12.529/2011 (Lei Antitruste) e a colaboração premiada da Lei nº 12.850/2013 (Lei de Combate às Organizações Criminosas), temos as seguintes considerações:

A leniência realizada pelo CADE ocorre por intermédio do órgão da Superintendência-Geral que o constitui. Ambos estão inseridos na estrutura do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), trabalhando na “repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.” (BRASIL, 2011). Já a leniência da Lei Anticorrupção ocorre por meio da CGU, autoridade máxima competente para celebrar o acordo no âmbito do Poder Executivo Federal, principalmente quando as infrações atingirem a Administração Pública nacional ou estrangeira. Por fim, a colaboração premiada ocorre mediante o Poder Judiciário com a participação do Ministério Público e a Polícia Federal para coibir práticas ilícitas de direito material penal. Apesar de terem as transgressões um pouco diferentes, todas costumam se comunicar na ocorrência de um ato de corrupção e são punidas pelas referidas legislações em diferentes sanções. Vale salientar que a hipótese de aplicação da pena em esferas diferentes de atos semelhantes não infere em uma hipótese de *bis in idem*.

Os três acordos exigem que: o colaborador cesse a prática ilícita; preste informações úteis às investigações e continue a colaborar nas buscas; identifique outros participantes dos ilícitos e que dessas contribuições o resultado seja efetivo e produtivo, caso contrário, a contrapartida, o benefício, não será mais concedido. Dentre as semelhanças, passa-se a analisar conjuntamente a leniência do CADE, da Lei Anticorrupção e o acordo de colaboração premiada quanto à participação do Ministério Público.

O programa de leniência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE previsto no artigo 86 da Lei nº 12.529/2011 e a principal delação premiada das legislações, contida no artigo 4º da Lei nº 12.850/2013 são os principais instrumentos de combate a cartéis e a atos de corrupção no Brasil. Suas previsões legais para a celebração dos acordos serviram de base para a leniência da Lei Anticorrupção, que agora integra esse grupo significativo de depurar ilícitos.

A principal e destacada diferença entre o acordo da Lei Anticorrupção e o programa de leniência do CADE é que a leniência do CADE pode ser celebrada tanto para pessoa física como pessoa jurídica e a natureza do objeto do acordo é a defesa da livre concorrência, podendo produzir efeitos na esfera administrativa e criminal. Já a leniência da

Lei Anticorrupção é exclusivamente para pessoas jurídicas e na esfera administrativa. É importante mencionar que o CADE possui uma extrema interação com o Ministério Público, apesar da lei não ter dispositivo que preveja essa comunicação, o que não acontece na Lei Anticorrupção. Já a delação premiada é uma leniência do Estado de cunho criminal, exclusivamente para pessoa física e que a participação do Ministério Público é extremamente necessária, afinal ele é responsável pela celebração.

Vale salientar que, apesar da omissão legislativa da participação do Ministério Público no programa de leniência do CADE, estes firmaram entendimento sobre o acordo de colaboração em investigações de infrações contra a ordem econômica por meio do memorando de entendimento n° 1/2016<sup>38</sup>. Neste documento, os dois órgãos se comprometeram com o objetivo de:

“promover e fortalecer a coordenação institucional entre as Partes, de modo a possibilitar a implementação harmônica e consistente entre os institutos administrativos e processuais penais de colaboração nas investigações de infrações contra a ordem econômica [...]” (BRASIL, 2014).

No mesmo sentido, o mesmo memorando reforça:

“O Acordo de Leniência não altera, por si só, a autonomia das instâncias criminal e administrativa, tendo o Ministério Público competência constitucional para a perseguição dos delitos de ação penal pública, como o cartel, e haverá, pois, a partir de um Acordo de Leniência, a duplicidade de atuações em duas esferas independentes, sendo que a autonomia das instâncias não significa a inexistência de efeitos práticos mútuos ou a segregação absoluta das competências em matéria criminal e administrativa.” (BRASIL, Memorando de Entendimento n° 1/2016, 2014).

Neste contexto, a colaboração premiada não precisou de nenhuma resolução ou pacto para incluir o MP, afinal o parquet tem titularidade plena para celebrar o acordo de colaboração e garantir sua apreciação judicial, que é a base do sistema acusatório fundamentado no artigo 129, inciso I da Constituição Federal (DODGE, Raquel, 2018).

Assim, no julgamento de uma ADI n° 5508/DF em 19 de junho de 2018, a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge teceu o seguinte comentário quanto à participação do parquet:

---

<sup>38</sup>Disponível em: [http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/memorando-de-entendimentos-sg-e-mpfsp\\_tcc-e-acordos-de-colaboracao\\_15-03-2016.pdf](http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/memorando-de-entendimentos-sg-e-mpfsp_tcc-e-acordos-de-colaboracao_15-03-2016.pdf). Acessado em 20/03/2019.

“O MP funciona como filtro contra o desvio do sistema punitivo e seu uso como instrumento de justiça privada, assim como na colaboração premiada deve funcionar como filtro contra a ânsia vingativa, na medida em que pondera a racionalidade do apresentado pelo colaborador com o potencial da resposta penal. É isso o que possibilita o controle adequado do poder, minimiza erros de aplicação e permite a ampla defesa do réu.” (DODGE, Raquel, 2018).<sup>39</sup>

Assim, verifica-se que o Ministério Público não apresenta nenhum prejuízo ou supressão de poder diverso, apenas contribui para uma justiça equitativa e uma investigação efetiva para obter grandes resultados.

Por fim, a leniência da Lei Anticorrupção não pactua com a participação do Ministério Público, o que é uma perda de uma garantia de um acordo mais bem elaborado e seguro nos seus termos e na aplicação das suas benesses ao colaborador. Posto isso, discute-se a inserção do parquet no acordo de leniência da Lei Anticorrupção, vez que a legislação referida foi extremamente omissa e optou pela exclusividade da CGU.

Portanto, o que se pretende demonstrar é a necessidade de aplicar e preservar a interação entre os órgãos dos entes federativos e seus mecanismos de repressão da corrupção, pois ambas as colaborações têm como o objeto, defender a Administração Pública dos atos ilícitos, sejam eles a própria corrupção ou seus reflexos na área econômica.

### **3.2 Da importância da Homologação do acordo de leniência**

Observado as discussões tratadas em capítulos anteriores, nota-se o risco da celebração do acordo, principalmente seus efeitos nas relações criminosas e os reflexos causados nas investigações e no setor econômico. Para isso, percebe-se uma medida de prevenção adotada pelas legislações que regem as colaborações. Prevenção essa que, se baseia no caráter sigiloso das negociações, a fim de garantir a efetividade do acordo. Acontece que, se esse sigilo for quebrado seja pela hipótese prevista na norma em caso de interesse da investigação ou do processo administrativo, pode também haver um descuido por parte dos órgãos o qual as informações possam circular e prejudicar a empresa e também o processo investigativo.

Essa cautela tem um caráter prévio e durante o acordo, restando estabelecer uma garantia posterior, a qual a Lei nº 12.846 não trata. Assim, seguindo os moldes do acordo de leniência do CADE e a colaboração premiada, estruturas modelo do acordo de leniência da

---

<sup>39</sup> Disponível em: <http://www.mpf.br/pgr/documentos/memorial-colaboracao-premiada>. Acessado em: 20/03/2019.

LAC, seria importante adotar uma homologação em juízo, a fim de garantir uma segurança jurídica do acordo.

Segundo o artigo 18 da LAC: “Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial” (BRASIL, 2013). Assim, mesmo que os termos do acordo da leniência da Lei Anticorrupção isente a pessoa jurídica de algumas sanções administrativas, este, ainda poderá ser responsabilizada por outra esfera e pelo mesmo ato sem que configure o *bis in idem*. Nesta visão, destaca-se o artigo 19 da Lei nº 12.846/13:

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos. (BRASIL, 2013).

Após a transcrição do artigo supramencionado, na hipótese da empresa colaboradora cometer atos previstos no artigo 5º da Lei Anticorrupção poderá responder judicialmente pelos seus atos, sendo de competência dos entes federativos representados pela Advocacia Pública e demais órgãos de representação judicial e, também o Ministério Público adotar as medidas necessárias. Desta fora, é amplo o rol de legitimados para punir a pessoa jurídica na esfera judicial.

Como já abordado anteriormente, a leniência é um meio de obtenção de prova para disparar as investigações de atos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira. Evidencia que esses atos muitas vezes constituem os delitos de corrupção (artigo 317 e 333 do CP) previstos no código penal.

Esses atos têm o costume de se disfarçarem como atos legais e lícitos, constituindo também uma cadeia outras ações, o que dificulta as investigações e perdura por

um bom tempo o andamento do processo administrativo e da responsabilização do autor do ato ilícito. Para isso, celebram-se o acordo de leniência para apurar o fato com mais rapidez, combater a corrupção e ter a devolução dos valores desviados do poder público. Posto isso, é imprescindível incentivar a procura pelo acordo por parte das empresas envolvidas nos atos ilícitos, a fim de que os órgãos de repressão de atos corruptos possam ter melhores resultados.

Ademais, retorna-se ao caráter de segurança jurídica necessário adotar à Lei Anticorrupção para incentivar o interesse da parte (empresa) e assegurar os termos celebrados.

O §2º do artigo 16 da Lei Anticorrupção estabelece que “a celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável” (BRASIL, 2013).

Desta forma, percebe-se que a menção da isenção quanto ao inciso IV do artigo 19 da mesma lei provoca uma insegurança jurídica, uma vez que a esfera administrativa representada pela CGU, responsável pela celebração do acordo de leniência, estaria concedendo uma isenção no âmbito judicial o que já não seria da competência do campo administrativo. Acontece que, essa isenção supramencionada diz respeito à possibilidade da aplicação de uma sanção às pessoas jurídicas pela ação civil pública que possui um rol amplo de legitimados. Ação Civil Pública regulada pela Lei nº 7.347/1985 estabelece em seu artigo 5º o rol de legitimados<sup>40</sup> para oferecer a ação em defesa do patrimônio público.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: [...] (BRASIL, 1985).

Todavia, apesar de inicialmente aparentar que a CGU não pode propor a ação civil pública, a interpretação extensiva do artigo 82, inciso III da Lei de proteção ao consumidor (Lei nº 8.078/1990) resulta que a CGU tem legitimidade para demandar ação civil pública, de forma concorrente com os outros legitimados.

Acontece que, a isenção oferecida quanto à sanção do inciso IV do artigo 19 em sede de acordo tem um caráter duvidoso e inseguro, o que pode ser questionado a sua constitucionalidade. Afinal, por se tratar de competência concorrente, se este (CGU) não o fizer, poderá os outros legitimados fazer. Portanto, instala-se o questionamento quanto à

---

<sup>40</sup> Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente:

possibilidade da CGU oferecer a isenção do artigo 19, inciso IV da Lei Anticorrupção, cujo qual é responsabilidade da ação civil pública e levando em conta a pluralidade no seu rol de legitimados. Posto isso, seria necessário um controle de constitucionalidade no que tange a esta isenção.

Além do mais, o inciso LXXIII do artigo 5º da Carta Magna dispõe que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa” (BRASIL, 1998). Assim, caso acordo de leniência venha a ser celebrado e garantido essa isenção, qualquer civil apto poderia questionar mediante ação popular a validade desse acordo, podendo anulá-lo, o que prejudicaria tanto a empresa como as investigações como já comentado nos itens anteriores.

Recepcionado a sugestão da homologação do acordo completar-se-ia as medidas de proteção do acordo nos momentos prévios, durante e após. Com efeito, a homologação do acordo pelo Poder Judiciário garantiria a segurança jurídica para as partes, evitando a incidência dos riscos e prejuízos ao acordo e a pessoa jurídica.

Essa homologação retoma o conteúdo das alterações da Media Provisória nº 703/2015 na Lei Anticorrupção e as diversos comentários quanto a seu conteúdo, o que chamou a atenção da homologação do acordo. Neste sentido, uma proposta legislativa da sociedade civil para contribuir com a relatoria da Media Provisória nº 703/15 e outras propostas legislativas no congresso nacional, propôs as seguintes alterações no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013:

§ 4º Para fins de subsidiar as investigações, o acordo de leniência estipulará, formalmente, as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo no âmbito de cada esfera de responsabilização, observado o seguinte: I – **deverá ser homologado**, mediante procedimento específico, pela autoridade judicial competente para produzir efeito sobre as sanções de natureza cível previstas nesta Lei e na Lei nº 8.429, de 1992;

[...]

§ 10. É o Ministério Público Federal o órgão competente para celebrar acordo de leniência no caso de ato lesivo praticado contra administração pública estrangeira por pessoa jurídica que tenha sede, filial ou representação no território brasileiro, **o qual deverá ser submetido à homologação do Juízo competente**, nos termos do art. 109, incisos II da Constituição Federal.

[...]

§ 15. O acordo de leniência celebrado no âmbito desta Lei deverá ser submetido à **homologação judicial** mediante procedimento específico. [grifo nosso] (BRASIL, 2016) (grifo nosso).



Inclusive o Projeto de Lei nº 8121/2014 já apresentado pelo Deputado Antonio Carlos Mendes Thame do partido PSDB/SP, incluía ao artigo 16 da Lei Anticorrupção mais um parágrafo sobre a necessidade da homologação do acordo:

Art. 3º. O Art. 16 da Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, passa a vigorar acrescido do § 11, com a seguinte redação: “§ 11. O Ministério Público poderá celebrar acordo de leniência no âmbito dos Poderes Executivos federal, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, nos casos de atos lesivos praticados contra a administração pública, sendo necessária a **homologação pelo Poder Judiciário.**” (grifo nosso).

Em uma apresentação da Emenda na Comissão n. 1/2015 CCJC, pelo Deputado Vicente Candido (PT-SP), quanto a Projeto de Lei nº 8121/2014 propôs a seguinte alteração do artigo 17 da LAC:

“Art. 17-A. Havendo interesse das partes, os acordos de leniência celebrados com base nesta Lei poderão ser **submetidos à homologação judicial** por meio das Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, com vistas a isentar ou atenuar as seguintes penalidades previstas em normas jurídicas referentes a licitações e contratos, bem como as sanções judiciais previstas nesta Lei e na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: (BRASIL, 2014).

Verifica-se que não houve somente uma tentativa de inserir a possibilidade da homologação do acordo. Posto isso, infere-se a tremenda necessidade da sua homologação, configurando a segurança jurídica para as partes e evitando possível anulação do acordo ou riscos à PJ na esfera judicial.

### 3.3 Das atribuições do Ministério Público

Os artigos 127 e 129 da Constituição Federal de 1988 estabelecem diversas competências constitucionais ao Ministério Público, tanto este órgão na sua função de fiscal da lei como também parte de um processo. As atribuições ministeriais vão desde a iniciativa da investigação até a propositura da demanda para a devida responsabilização. Esses deveres também são regulados pelo seu próprio regimento interno.

Em que pese a larga atuação desse órgão ministerial, o foco deste presente trabalho é desenvolver apenas as atribuições constitucionais e as demais legislações que permitem o Ministério Público participar efetivamente do processamento do acordo de

leniência da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Neste diapasão, a Constituição Federal de 1988 prevê no caput do artigo 127 o conceito legal do Ministério Público que também foi reproduzido pela sua Lei Orgânica, Lei Complementar 75/93 em seu artigo 1º:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (BRASIL, 1988).

Também no Regimento Interno do *parquet*, o artigo 2º atribui as seguintes responsabilidades: “Art. 2º Incumbem ao Ministério Público às medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal.” (BRASIL, 1993)

Sobre as medidas necessárias às quais o Ministério Público escolherá empregar para cumprir seus deveres constitucionais, poderá o *parquet* utilizar de todas as medidas viáveis e legais, tanto na esfera judicial e também extrajudicial, podendo até, quando possível, evitar o ajuizamento de ações. (ZENKNER, 2006, p. 63).

É necessário salientar dois termos importantes da conceituação do Ministério Público. O termo “essencial à função jurisdicional do Estado” trazido pelo poder constituinte não traz a interpretação de que a tutela jurisdicional só ocorrerá com a participação do órgão ministerial, pelo contrário, ela pode se dar sem a sua presença, até porque este órgão não atua em toda e qualquer demanda. Em contrapartida, o Ministério Público não atua somente no plano judicial, existem possibilidades atípicas mas que são inerentes às funções institucionais.

“De um lado, tal referência diz menos do que deveria, pois o Ministério Público tem inúmeras funções exercidas independentemente da prestação jurisdicional, como na condução do inquérito civil, na aprovação de acordos extrajudiciais, na tomada de compromissos de ajustamento de conduta, no atendimento ao público, nas tarefas de ombudsman ou no controle externo da atividade policial.”(MAZZILLI, 2007 apud VASCONCELOS, 2013, p. 42).

O segundo termo “defesa da ordem jurídica e do regime democrático” atribui ao *parquet* a sua atuação como “*custus legis*”, o guardião da norma, fiscal da correta aplicação da lei, um verdadeiro defensor da sociedade. Outras características outorgadas são a de defensor dos princípios constitucionais e direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e de fiscal dos sistemas de freios e contrapesos das funções estatais.

Assim, percebe-se que o Ministério Público é um órgão importante para a prestação jurisdicional e principalmente para resguardar as normas legais constitucionais que organizam um estado democrático de direito e seus Poderes, sejam eles o Executivo, Legislativo ou Judiciário.

A Carta Magna acrescenta também outras funções ao Parquet, tais como:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

[...]

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas [...] (BRASIL, 1988).

Do inciso III e IX do artigo 129 da Constituição Federal pode-se inferir que, não terá somente a Ação Civil Pública como instrumento de defesa dos interesses públicos e sociais, mas também outros instrumentos podem ser criados para essa finalidade, pois ambos estarão coligados às alçadas das funções institucionais do *Parquet*.

Além dessas atribuições, o artigo 21 da resolução nº 90, de 14 de setembro de 2009 que dispõe sobre algumas promotorias do Ministério Público, em especial a Promotoria de Justiça e Defesa do Patrimônio Público e Social (PRODEP)<sup>41</sup>:

“Art. 21. Às Promotorias de Justiça e Defesa do Patrimônio Público e Social – PRODEP competem as atribuições previstas nos artigos 2º<sup>42</sup> e 11<sup>43</sup>

<sup>41</sup> O PRODEP “defende o patrimônio público e social do Distrito Federal. Dentre os instrumentos de atuação, destacam-se as requisições de informações e documentos, inclusive a instauração do inquérito policial, a expedição de recomendação, a instauração do inquérito civil, a promoção das ações civil e penal públicas. Tem destaque na Prodep o controle da atuação dos agentes políticos e administrativos do Distrito Federal no que pertine à prática de atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, causam prejuízos aos cofres públicos e atentam contra os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade e os deveres de honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições públicas. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdf-t-menu/promotorias-justica-menu/promotorias-de-justica-de-defesa-do-patrimonio-publico-e-social-menu>. Acesso em: 03 abr. 2019.

<sup>42</sup> Art. 2º As Promotorias de Justiça disporão, no exercício de suas atribuições, dos instrumentos mencionados nos arts. 6º a 10 da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e nos arts. 25 a 27 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

<sup>43</sup> Art. 11. Às Promotorias de Justiça Especializadas competem as atribuições previstas no art. 2º desta Resolução e ainda: I - **promover e acompanhar as medidas judiciais e administrativas necessárias à defesa da ordem**

desta Resolução, visando à proteção do patrimônio público e social, e ainda: I – Atuar conforme dispõem os incisos I e XIII do artigo 11 desta Resolução e nos juízos indicados nos Capítulos XIII do Anexo I, da Resolução nº 90/2009. (NR – incluído pela Resolução nº 159, de 3 de junho de 2013) II - acompanhar e fiscalizar os atos administrativos, licitações, contratos e convênios da Administração pública direta e indireta; III - **promover as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, institucionais ou pessoais, em caso de lesão ao erário ou ao patrimônio público e social, ou ofensa aos princípios da Administração Pública, salvo quando da atribuição de outra Promotoria de Justiça;** IV - requisitar a instauração de inquérito policial, ajuizar e conduzir a ação penal por crimes que envolvam o patrimônio público e social previstos em legislação especial; V - em atribuição concorrente, requisitar a instauração de inquérito policial, ajuizar e conduzir a ação penal por crimes previstos no Código Penal Brasileiro e na legislação especial que envolvam funcionários públicos, relativamente aos fatos revelados nos inquéritos civis públicos e procedimentos investigatórios conduzidos pela PRODEP;” (BRASIL, 2009). [grifo nosso]

O papel do Ministério Público é tão significativo na esfera criminal como na esfera cível, cada uma com suas particularidades. Esse paralelo se dar pelo fato do Ministério Público poder ser um órgão agente quando provoca o Poder Judiciário como também de oficiar em incontáveis feitos como órgão interveniente. A qualidade de interventor se dá às

---

**jurídica relativa à sua área de atuação;** II – promover e acompanhar a ação penal pública em decorrência de crimes relacionados na respectiva matéria de sua área de atuação, assim definidos em legislação especial; (NR – incluído pela Resolução nº 131, de 13 de fevereiro de 2012) III - promover e acompanhar a ação penal pública em decorrência de crimes comuns nas hipóteses de conexão ou continência destes com crimes relacionados na respectiva matéria de sua área de atuação, assim definidos em legislação especial; IV - instaurar e presidir o inquérito civil público, bem como o procedimento de investigação preliminar, para a defesa da ordem jurídica relativa à matéria da área de sua atuação; V - promover e acompanhar a ação civil pública para a defesa da ordem jurídica relativa à matéria da área de sua atuação; VI - tutelar os direitos difusos, coletivos sociais e individuais indisponíveis relativos à matéria da área de sua atuação; **VII - promover e acompanhar medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas decorrentes da recusa, retardamento ou omissão no atendimento às requisições por elas formuladas;** **VIII - promover e acompanhar outras medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, bem como exercer as atribuições cometidas pela legislação em vigor ao Ministério Público, na proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos atinentes à ordem jurídica relativa à matéria da área de sua atuação, inclusive no que diz respeito a sanções previstas na legislação especial, aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa, nos termos de leis especiais;** IX - tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais nas matérias afetas às respectivas atribuições; **X - instaurar inquéritos civis e procedimentos de investigação preliminar destinados à propositura de ações de responsabilidade por atos de improbidade administrativa de suas respectivas atribuições, bem como promover as ações e medidas cabíveis;** XI - manter cadastro atualizado das instituições públicas ou privadas que prestem assistência social na área de sua atuação; XII - empreender visitas periódicas às instituições e estabelecimentos referidos no inciso anterior, com o propósito de verificar o cumprimento de seus objetivos; XIII - oficiar nas medidas judiciais em defesa da ordem jurídica relativa à matéria da área de sua atuação, nas hipóteses legais de intervenção, sempre que tais medidas não tenham sido propostas pelo Ministério Público; XIV - oficiar nas audiências judiciais e extrajudiciais de sua atribuição; **XV - expedir recomendações a órgãos e entidades públicas e privadas, com vistas à observância da lei e dos princípios da Administração Pública, à prevenção de condutas lesivas à ordem jurídica, relativa à matéria da área de sua atuação e à efetividade dos serviços e atividades a ela relacionadas;** XVI - buscar, sempre que possível, a atuação conjunta com os Ministérios Públicos estaduais e/ou com os demais ramos do Ministério Público da União, nas questões que envolvam atribuições concorrentes ou conexas; [...].

vezes pela desproporcionalidade de paridade entre as partes ou pela natureza da lide quando existir o interesse público a zelar. (MAZZILLI, 2007, p. 64).

É valiosa a análise do Ministério Público no processo civil, principalmente quando se diz que este órgão independente deve zelar pelos interesses públicos. É sabido que o Ministério Público perfaz a qualidade de parte em um processo judicial e quando não este não o fizer, poderá acompanhar o processo pela sua característica de “*custus legis*”.

Nesta visão, Marcelo Zenkner (2006, p. 119) aduz que:

[...] o Órgão Ministerial deve atuar até mesmo em face do próprio Estado, já que dentro do sistema de freios e contrapesos concebido pela Constituição, é de sua responsabilidade coibir os eventuais excessos e desvios cometidos até mesmo por qualquer dos órgãos da administração pública direta ou indireta.

Nesta atuação, embora o Ministério Público atue pelo zelo da indisponibilidade do interesse público, essa proteção não o exime de outras hipóteses de atuação, principalmente no que diz respeito à algumas funções atípicas.

Em consequência disso, com o atual perfil da instituição, o interesse indisponível tutelado pelo Ministério Público deve ser sempre supervisionado. Essa supervisão não diz que isto somente ocorra no processo judicial com o ajuizamento da ação em defesa ao interesse indisponível, mas também com a intervenção em qualquer matéria que pela sua natureza e discussão reflita no interesse público.

Neste sentido, Hugo Nigro Mazzilli (2007, p. 291):

Mas o ministério Público não atua só nesses casos de indisponibilidade. Há relações entre o individuo que muitas vezes não são indisponíveis, mas, pela sua natureza ou abrangência, interessam a toda a sociedade ou à comunidade como um todo. Não raro o Ministério Público atua em defesa de interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos, comungados por milhares de pessoas. Invoquemos, como meros exemplos, os casos Coroa-Brastel<sup>44</sup>,

---

<sup>44</sup> O caso Coroa-Brastel é considerado um dos maiores escândalos financeiros do regime militar (1964-85). [...] Em outubro de 88, o Ministério Público Federal protocolou denúncia no Supremo Tribunal Federal contra Cunha e os ex-ministros Antônio Delfim Netto (Planejamento) e Ernane Galvêas (Fazenda). Os três foram acusados de, à época do governo Figueiredo (1979-85), tramarem a obtenção de vultoso empréstimo na CEF para refinar dadas da Corretora Laureano, cujo controle havia sido assumido pela Coroa-Brastel. Segundo a denúncia, os recursos obtidos visavam oficialmente à expansão da rede de vendas de eletrodomésticos Brastel, mas foram desviados para servir de cobertura ao passivo financeiro da corretora. Houve então, segundo Gueiros, uma desenfreada emissão de letras de câmbio sem lastro, que não estavam vinculadas a efetivas operações de financiamento a consumidores da rede Brastel. Com pesadas dívidas, o grupo Coroa-Brastel acabou estourando. Em junho de 83, o governo decretou a intervenção extrajudicial do grupo -a falência judicial só seria determinada em janeiro de 93. O STF acabou não aceitando a denúncia criminal por peculato (desvio ou apropriação indébita do patrimônio público) contra os ex-ministros. (Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi01109824.htm>>. Acesso em: 08 abr. 2019).

Comind<sup>45</sup> e tantos outros em que houve danos mercado de valores mobiliários, com lesão a milhares de investidores, que podia até comprometer o equilíbrio do próprio sistema de poupança e investimento.

Assim, havendo o interesse público seja ele propriamente como matéria indisponível ou com a sua larga expressão social ou abrangência, é suficiente para o Ministério Público ter legitimidade para atuar e intervir.

Para garantir a proteção dos interesses públicos, o Ministério Público aplica além dos princípios institucionais, constitucionais usa também os princípios administrativo no que couber, tendo em vista a proteção aos interesses públicos, principalmente da Administração pública, um dos objetos que ergue a temática.

Desta forma, quanto à proteção no âmbito administrativo é valiosa a análise do artigo 5º, inciso I, alínea ‘h’ da Lei Complementar nº 75/93:

Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios:

- a) a soberania e a representatividade popular;
- b) os direitos políticos;
- c) os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil;
- d) a indissolubilidade da União;
- e) a independência e a harmonia dos Poderes da União;
- f) a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- g) as vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União;** (BRASIL, 1993). (grifo nosso).

Do texto normativo da LCP Nº 75/93 pode-se compreender que o Ministério Público poderia questionar atos administrativos que contrariem princípios administrativos como a legalidade, impessoalidade, moralidade e a publicidade no âmbito da Administração Pública. Neste contexto, o Ministério Público estaria atuando na sua atribuição constitucional de fiscal da lei na esfera administrativa o que não é algo extraordinário e muito menos

---

<sup>45</sup> O **Banco do Comércio e Indústria de São Paulo S.A. (Comind)** foi um banco brasileiro fundado em 1889 por grandes lavradores e capitalistas da elite cafeeira paulista, tendo como principais acionistas Theodoro Quartim Barbosa, Antônio da Silva Prado, J.J. Abdalla e Elói Chaves. Em 1982, expandiu suas operações com a aquisição do Banco Residência S.A., com sede no Rio de Janeiro. Em 1985, ocupava a 5ª posição no ranking nacional de bancos, possuía dezessete mil funcionários e trezentas agências quando, em 19 de Novembro, sofreu uma intervenção federal, juntamente com os Bancos Auxiliar e Maisonave. Suas agências foram leiloadas e distribuídas pelo Banco Central entre diversos outros bancos, que absorveram instalações e funcionários

impossível segundo a própria Constituição Federal.

Ora, a partir das atribuições concedidas pela Carta Magna e pelos princípios que regem o Ministério Público, este é competente e responsável pelos próprios atos, podendo assim decidir quando terá a presença do interesse público no processo e desta maneira intervir para protegê-lo.

Marcelo Zenkner (2006, p. 121) reforça a opção da intervenção do Ministério Público no processo civil, quando se tratar de zelo ao interesse público:

Portanto, é a própria lei que estabelece que o Ministério Público é quem detém a prerrogativa de realizar a aferição do interesse público em determinada causa, intervindo num processo somente por deliberação própria, eis que é ele o tutor natural da defesa desse interesse em juízo. Por esse motivo, para se evitar futura alegação de nulidade [...], o Órgão Ministerial deve ser sempre intimado ou deve tomar a iniciativa de intervir nos feitos em que o juiz possa vislumbrar, por mais leve que seja, a existência de algum interesse público.

Adentrando ao plano da responsabilização judicial, especificamente na Lei nº 7.347/1985, Lei da Ação Civil Pública, o seu artigo 5º, inciso I prever o Ministério Público como legitimado para ajuizar a ação que responsabilizará os autores de danos<sup>46</sup> materiais causados contra a ordem econômica, patrimônio público e social entre outros previstos. Nesta seara, se o ato praticado pela pessoa jurídica contra a Administração Pública nacional ou estrangeira configurar dano à ordem econômica, a empresa infratora ficará sujeita a responsabilização na esfera cível por meio da ação civil pública tendo como autor da ação o Ministério Público. (BRASIL, 1985).

Vale lembrar que o Ministério Público não é o único legitimado para oferecer a ação. Além do *parquet*, pode oferecer a ação: a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista. Quando o *parquet* não for o autor da ação, este deverá atuar obrigatoriamente como fiscal da lei. Caso os legitimados não provoquem o judiciário, qualquer pessoa poderá e qualquer servidor deverá reportar os fatos ao Ministério Público para que este tome providências à responsabilização dos infratores.

O mesmo texto normativo (Lei nº 7.347/1985) em seu artigo 5º, §6 admite que o

---

<sup>46</sup> Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. V - por infração da ordem econômica; VI - à ordem urbanística. VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. VIII - ao patrimônio público e social.

legitimado ao propor a ação civil pública possa celebrar um termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta muito conhecido como TAC<sup>47</sup>. Esse mecanismo é um meio alternativo de resolução de conflito muito utilizado pelo Ministério Público para conduzir um autor de um ilícito aos caminhos da legalidade, de uma forma que suspenda o ajuizamento da ação em seu desfavor.

Para melhor esclarecer, a autora Maria Cecília Gonçalves Fontes leciona que:

O termo ou ajustamento de conduta é um modo pelo qual é dada ao autor do dano a oportunidade de cumprir as obrigações estabelecidas, comprometendo-se o ente legitimado, de sua parte, a não propor a ação civil pública ou a pôr-lhe fim, caso esta já esteja em andamento. Com isso, busca-se evitar processos extremamente custosos, desgastantes e morosos para ambas as partes, fazendo com que o autor do dano pratique ou se abstenha de praticar o ato inquinado de lesivo, sempre com vistas a atender o bem maior objeto do acordo. Assim, desde que cumprido o ajuste, terá o compromisso alcançado seu objetivo, sem a necessidade de movimentar toda a máquina judiciária. É, portanto, um meio rápido e eficaz para a solução de problemas. E, na hipótese de não ser cumprido o TAC, poderá o mesmo ser executado desde logo, eis que constitui título executivo extrajudicial, revelando-se desnecessária qualquer outra discussão em torno dos comportamentos que o instituíram." (GONÇALVES FONTES, 2007, p. 49).

Retomando o enfoque principal, a intenção em relatar sobre a ação civil pública e o mecanismo extrajudicial de resolução de conflito, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é de que ambos têm a participação do Ministério Público e ambas as condutas auferidas nas investigações podem afetar a ordem econômica, ou seja, envolver o interesse público. Assim, verifica-se a participação efetiva do órgão ministerial nesses dois institutos o que promove o órgão ministerial como um forte contribuinte para o combate a corrupção e um experiente intermediador entre o infrator e a pretensão punitiva do Estado, seja ela com a sanção criminal, cível ou administrativa.

Desta forma o Ministério Público tem ajudado a desestruturar uma cadeia de corruptos de colarinho branco que constituem empresas fraudulentas que provocam um dano econômico e político diretamente na Administração Pública e no Estado. Dano este que compromete o interesse coletivo, deixando-o à mercê dos interesses particulares de um determinado grupo.

---

<sup>47</sup> O termo de ajustamento de conduta é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo. Este instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial.. (Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/termos-de-ajustamento-de-conduta>. Acesso 08 abr. 2019).



Para reforçar a idéia, Eduardo Cambi tece as seguintes considerações a respeito do Ministério Público:

O Ministério Público”, como instituição garantidora do princípio constitucional da moralidade administrativa, deve combater à improbidade, investigando os corruptos e os corruptores, buscando a sua punição e zelando pela promoção do direito fundamental a governos honestos, como corolário do regime republicano.

[...]

A importância do Ministério Público no combate à corrupção ganha relevo na sociedade brasileira, tão carente de instituições capazes de defender a coisa pública contra atos reiterados de dilapidação do patrimônio público. Com efeito, cabe ao Ministério Público, como defensor do regime democrático, contribuir com o processo de emancipação da cidadania no Brasil, seja promovendo a educação para o exercício dos direitos e dos deveres – estimulando a formação e a atuação eficiente de Conselhos Sociais, realizando audiências e consultas públicas, induzindo a formulação de políticas públicas, exigindo transparência do poder público e controlando a execução orçamentária – seja investigando e buscando a responsabilização daqueles que se beneficiam da corrupção, mas que não raro ficam impunes (aliás, dados do Departamento Penitenciário Nacional, de maio de 2013, afirmam que menos de 1% da população carcerária brasileira cumpre pena por crimes contra a Administração Pública). (CAMBI, 2014, p. 15-16).

Há discussões doutrinárias a respeito do enquadramento do Ministério Público como um quarto poder. As suas funções institucionais e suas independências permitem a discussão: se o Ministério Público se vincula ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário ou ao Poder Executivo ou até mesmo se ele próprio constitui um outro poder sem vínculo direto com os outros Poderes. Essa possibilidade de se tornar um quarto poder constrói uma premissa maior, na qual poderia ensejar debates de que teoricamente, não o impediria de estar dentro de qualquer ramo do Poder ou ser criado um novo Poder por opção legislativa.

Contudo, a questão do Ministério Público ser ou não um quarto poder ou de estar atrelado a um Poder específico não é o foco em questão, e sim apresentar a sua importante frente aos Poderes e na proteção das suas atribuições constitucionais.

### **3.4 Da participação efetiva e ativa do Ministério Público no acordo de leniência da Lei 12.846/2013**

Após essa breve observação de algumas das competências extensas e valorosas do Ministério Público, passa-se a fazer considerações quanto à sua participação no acordo de leniência previsto no artigo 16 da Lei n° 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Primeiramente, questiona-se a participação tardia do Ministério Público já no processo administrativo. Por mais que a Lei n° 12.846/2013 seja por si só na área administrativa, não exclui a possibilidade da atuação em conjunto da área judicial, até porque a parceria poderia garantir: maior segurança jurídica; economicidade processual; processamento mais adequado e possivelmente um acordo mais produtivo, seguro e eficaz.

A Lei Anticorrupção traz procedimentos específicos para o processo administrativo. Um desses procedimentos interfere no processo administrativo, que é a possibilidade da celebração do acordo de leniência entre a pessoa jurídica investigada e a autoridade máxima do órgão, observado os requisitos do artigo 16 da Lei n° 12.846/2013.

A única previsão da participação do Ministério Público no processo administrativo ficou registrada no artigo 15 da Lei n° 12.846/2013, incumbindo a comissão designada para apuração da responsabilidade da pessoa jurídica, notificar o *parquet* para ter conhecimento da conclusão do procedimento administrativo. Este, se verificar eventuais delitos passíveis de responsabilização judicial, deverá apurar e dar seguimento. Em virtude disso, constatado as transgressões, poderá ser por meio do ajuizamento da ação civil pública disciplinada na Lei n° 7.347/1985 que o Ministério Público irá responsabilizar a pessoa jurídica e quando envolver atividade de agente público, estes incorrerão nas penalidades previstas para atos de improbidade administrativa da Lei n° 8.429/1992.

Ao não mencionar a participação do Ministério Público durante o processo administrativo, não impede que este venha ser mais ativo e presente. Se o *parquet* estivesse mais incluso e presente permitiria uma investigação mais profunda e efetiva, principalmente permitindo uma maior troca de informações entre os órgãos responsáveis por combater a corrupção.

Nesta linha, esclarece Cambi:

Aliás, para que se evite a renovação da produção de provas, agilizando as investigações, a comissão processante não precisa comunicar o Ministério Público apenas após a conclusão do processo administrativo. Deve, a exemplo do que ocorre no artigo 15 da Lei de Improbidade Administrativa, comunicar o Ministério Público quanto a mera instauração do processo administrativo, para possibilitar que os membros do Ministério Público possam acompanhar a produção das provas no âmbito da administração. Isto poderá evitar omissões no processo administrativo, além de tornar mais ágil

a apuração de delitos, atos de improbidade administrativa e até outros atos ilícitos conexos com os praticados pelos dirigentes ou administradores de pessoas jurídicas. (CAMBI, 2014, p. 31).

As ressalvas de Eduardo Cambi, se, de fato, inseridas e aplicadas ao acordo de leniência maximizaria os efeitos do acordo e seus reflexos tanto no próprio combate a corrupção, como também na interligação entre as esferas administrativa, criminal e cível. Desta forma, o mecanismo de prevenção contribuiria de forma mais significativa com o Poder Público e com a proteção da Administração Pública.

Neste sentido, insta salientar a Medida Provisória nº 703 de 18 de dezembro de 2015, a qual alterava o texto do artigo 15 da Lei Anticorrupção no tocante ao conhecimento do processo administrativo pelo Ministério Público. A redação da Lei Anticorrupção prevê que o conhecimento se dá após a conclusão do processo, já a Medida Provisória nº 703/2015 previa que o conhecimento fosse já na própria instauração do processo administrativo pelos fundamentos idênticos já apresentados nas palavras de Eduardo Cambi.

Ocorre que, a medida provisória nº 703/2015 não foi sancionada no tempo devido como proclama o artigo 62 da Constituição Federal de 1988, por isso teve cessada sua eficácia, perdendo o efeito jurídico e deixando de alterar o texto da Lei nº 12.846/2013.

No mesmo ano (2015), o senador Ricardo Ferraço do partido MDB/ES propôs o Projeto de Lei do Senado nº 105, de 2015 (Projeto de Lei nº 3.636/2015 na câmara dos deputados). O referido projeto prevê o conhecimento prévio da instauração do processo administrativo, como também estabelecia a condição de apreciação do acordo de leniência do artigo 16 da Lei nº 12.846/2013 pelo Ministério Público para realizar o exame de legalidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade dos termos do acordo, podendo homologá-lo ou não.

O referido projeto encontra-se aguardando a criação de uma Comissão Temporária pela mesa responsável para ser apreciado.

Em vertente similar, os projetos de leis: PL 8121/2014, PL 2813/2015, PL 3897/2015, PL 3918/2015, PL 4001/2015, PL 7871/2017, PL 9175/2017, PL 4703/2016, PL 5208/2016, PL 8103/2017, PL 8802/2017, PL 11233/2018, PL 106/2019 e PL 207/2019 foram apensados ao Projeto de Lei nº 3.636/2017 pelo fato de todos eles apresentarem objetivos similares quanto às alterações na Lei nº 12.846/2013, a Lei Anticorrupção.

Quanto às propostas de alteração, podemos destacar as principais similaridades: a) após a instauração do processo administrativo, será dado o conhecimento prévio ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos; b) Além da Controladoria Geral

da União, poderão os órgãos de controle interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de suas competências, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública, ou ambos, poderão celebrar o acordo de leniência com a pessoa jurídica; c) homologação do acordo em juízo. Todos esses apontamentos e outros tratados particularmente em cada projeto de lei têm o intuito de envolver cada vez mais o Ministério Público em toda a leniência da Lei Anticorrupção.

Sobretudo, o enfoque principal é a participação do Ministério Público já no acordo de leniência do artigo 16 da referida lei. Não se quer aqui tomar competência para celebrar com a pessoa jurídica, mas uma inclusão no processamento, a fim de que o Ministério Público possa acompanhar os atos de formulação do acordo, se manifestando quando necessário ou solicitado pelo órgão responsável pela celebração, agindo literalmente como um fiscal da lei.

As tentativas de alteração da Lei nº 12.846/2013 que ainda tramitam no Congresso Nacional tem como objetivo, assim, podendo se dizer, harmonizar os microssistemas de combate à corrupção. Nesses microssistemas, temos a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), a Lei do CADE (Lei nº 12.529/2011), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.492/1993) e a Lei de Organização Criminosa (Lei nº 12.850/2013) que prevê o instituto da colaboração premiada.

Ultrapassando a seara da cooperação do Ministério Público, no que diz respeito a sua atribuição de fiscal da lei e de zelar pela ordem econômica e o estado democrático de direito, a 5ª Câmara de coordenação e Revisão do Ministério Público Federal já:

reconheceu a validade de acordo de leniência celebrado diretamente por membros do Ministério Público FEDERAL (Inquérito Civil n. 1.30.001.001111/2014-42), assentando-se justamente na necessidade de “dar congruência ao microssistema de combate à corrupção e de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa. (RIBEIRO COSTA, 2017, p.33)

Neste sentido, no ano de 2016, época de intensas investigações na operação Lava Jato realizadas pelo Ministério Público, Polícia Federal e outras órgãos de combate a corrupção, foi firmado um acordo entre o Ministério Público e a empresa multinacional Andrade Gutierrez.

A empresa estava envolvida no maior escândalo de corrupção do Brasil, o qual causou danos ao erário, atingindo principalmente a estatal Petrobras e outros órgãos federais.

Neste cenário, o Ministério Público celebrou acordo de leniência com a empresa, observados todos os termos da Lei Anticorrupção, garantindo o ressarcimento dos prejuízos.

Contudo, logo em seguida o órgão da Controladoria Geral da União questionou legitimidade da celebração do acordo firmado por parte do Ministério Público no valor de R\$ 1 bilhão e homologado pela 13ª Vara da Justiça Federal em 2016. Assim, para que o acordo não viesse a ser desfeito, a Controladoria Geral da União em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU) analisaram os termos do acordo e o convalidaram, alterando apenas o valor do ressarcimento de R\$ 1 bilhão para R\$ 1,49 bilhão. Por fim, ficou estabelecido o acordo entre a empresa Andrade Gutierrez, o Ministério Público Federal, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, resultando no ressarcimento de R\$ 1,49 bilhão a serem pagos ao longo de 16 anos para os entes federais lesados, incluindo a Petrobras e, também novas provas das práticas de atos ilícitos executados por cerca de 250 pessoas físicas e 100 pessoas jurídicas. (CGU, 2019)

Percebe-se que, em um caso de tamanha repercussão o órgão ministerial foi extremamente eficaz nas suas investigações e no seu combate a corrupção. Sem dúvidas, houve pontos fracos no acordo o que logo veio a ser sanado pela CGU e TCU, os quais se estivessem atuados em parceria com o Ministério Público, poderiam ter evitado esses transtornos, como o valor do ressarcimento.

Reavendo a idéia de intercessão ministerial, parte da doutrina sustenta que a falta de intervenção do Ministério Público nos acordos de leniência na esfera administrativa desestimula a aplicação do direito premial à luz da teoria dos poderes implícitos, a qual alude de modo grosseiro a seguinte premissa: quem pode mais, pode menos. (SCHNEIDER, 2017).

Segundo a teoria dos poderes implícitos:

[...] as Constituições implantam somente as regras gerais que irão nortear a atividade dos poderes e órgãos constituídos, cabendo a eles, no entanto, a utilização dos meios que entenderem necessários para atingirem a finalidade desejada. Assim, não caberia à Carta Magna regradar expressamente o modo como os entes estatais irão se desincumbir de seus misteres, já que, quando lhes confere determinados poderes, implicitamente também repassa aqueles considerados indispensáveis ao exercício de sua atividade-fim.” (Marshall, John, apud, Andrade, Mouro Fonseca, 2008, p. 177)

À vista desses fatos, sem a real garantia da segurança jurídica transmitida pela presença do Ministério Público na celebração do acordo, a empresa interessada no acordo de leniência se sentiria insegura em se expor e de ter certeza da efetividade do direito premial, restando dúvidas quanto aos benefícios do acordo, vez que há hipótese de incidência de responsabilização em outra área pelo mesmo fato (não acontece bis in idem como já discutido em capítulos anteriores).

Quanto a esta insegurança e desmotivação no instituto do acordo de leniência provocado pela ausência do Ministério Público, vale apreciar os destaques do representante do Ministério Público, o Procurador Geral Paulo Soares Bugarin em um Acórdão nº 824/2015 - TCU – Plenário, afirmou o seguinte:

[...] o manejo de tais institutos pelas autoridades estatais, além de (1) condicionar-se à existência de efetivos benefícios às investigações e ao interesse público, deve sempre (2) ser realizado de forma a encorajar as pessoas físicas e jurídicas envolvidas a prestarem ajuda efetiva e concreta às autoridades para o desmantelamento das organizações criminosas de que participarem. Dito isso, **deve-se reconhecer que a celebração de acordos de leniência de forma isolada, no decorrer das investigações e por autoridades que sobre elas não possuem total conhecimento, justamente por delas não estarem participando, tem grande potencial de levar à realização de acordos que não tragam benefícios às apurações e, ao mesmo tempo, acabem por desencorajar a plena cooperação dos criminosos com as autoridades.** (BUGARIN, Paulo Soares. 2015) (grifo nosso).

Diante de tudo já exposto e com fundamentação nas atribuições do Ministério Público pelo texto legal da Constituição Federal é mister reconhecer a possibilidade e necessidade da participação efetiva e ativa do Ministério Público no acordo de leniência.

Assim, em primeiro lugar, reitera-se a competência constitucional do Ministério Público para agir como “*custos legis*”, ou seja, o fiscal da lei. Como já mencionado, apesar dessa função ser exercida de forma mais visível na área cível e penal, não exclui a possibilidade de ser exercido na área administrativa, em específica, o processo administrativo e acordo de leniência da lei anticorrupção.

Atuação essa que já ocorre na Lei de Improbidade Administrativa (artigo 15) o qual designa um representante do Ministério Público Federal para atuar em conjunto, conforme o seu texto legal:

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo. (BRASIL, 1992).

No mesmo sentido a Lei Antitruste apresenta em seu artigo 20:

Art. 20. O Procurador-Geral da República, ouvido o Conselho Superior, designará membro do Ministério Público Federal para, nesta qualidade, emitir parecer, nos processos administrativos para imposição de sanções

administrativas por infrações à ordem econômica, de ofício ou a requerimento do Conselheiro-Relator. (BRASIL, 2011)

Ademais, essa característica pontuada do Ministério Público autoriza-o a qualquer momento confrontar os acordos de leniência que ocorrerem sem a seu acompanhamento, amparado pela incumbência institucional prevista no artigo 5º, inciso I, alínea ‘h’ da Lei Complementar nº 75/93.

Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios:

a) a soberania e a representatividade popular;

b) os direitos políticos;

c) os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil;

d) a indissolubilidade da União;

e) a independência e a harmonia dos Poderes da União;

f) a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

g) as vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

**h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União;** (BRASIL, 1993). (grifo nosso).

Em segundo lugar, o artigo 129, inciso III da Constituição Federal estabelece a competência concorrente para o Ministério Público, no que se trata da propositura da ação judicial da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção. A demanda da ação civil pública é encarregada de proteger o patrimônio público, de forma que se alcance o ressarcimento ao erário. Assim dispõe a legislação constitucional:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (BRASIL, 1988).

Assim, caso o Ministério Público não venha a participar na celebração do acordo de leniência, a pessoa jurídica interessada no acordo ficará desprotegida e poderá sofrer ações judiciais, sendo responsabilizada com as devidas sanções, sejam elas cíveis ou criminais. Desta forma, resta a total insegurança jurídica para a empresa colaboradora do acordo, assim prejudicando as investigações e a responsabilização dos demais infratores.

Por fim, e não menos importante, vale lembrar a importância da inter-relação e cooperação entre os órgãos de combate à corrupção. Desarte, o processo administrativo e o acordo de leniência da Lei Anticorrupção estão ligados à esfera criminal, apesar de não ser tão visível como parece ser. De alguma forma, os objetos do acordo poderão acabar se tornando em inquéritos policiais e, mais tarde, cair nas competências do Ministério Público. É importante observar que esses mesmos objetos podem estar em investigação nos dois órgãos, tanto no Ministério Público quanto na Controladoria Geral da União, de forma simultânea. Esse descompasso caracteriza uma intensa desarmonização do Poder Público. Essa não sincronia pode prejudicar as investigações, de modo que atrapalhe o seu andamento e assim não alcance o objetivo central, a proteção do patrimônio público.

Conforme o entendimento acima, o Procurador Geral Paulo Soares Bugarin em um Acórdão nº 824/2015 - TCU – Plenário, teceu os seguintes comentários à respeito do assunto:

De fato, não obstante se reconheça a competência legalmente atribuída à Controladoria Geral da União para, na esfera federal, celebrar acordos de leniência, é fundamental que tais transações sejam encetadas em sintonia com as linhas investigativas do Ministério Público Federal, a fim de que possam ser extraídos os melhores resultados possíveis para as investigações em cada uma das searas - administrativa cível (improbidade administrativa) e criminal. E, ainda, é importante que se busque prevenir, ao máximo, colidência de atuações, o que, certamente, não atenderia ao interesse público.

A atuação integrada entre os diversos órgãos de controle e persecução assegura maior eficiência ao Estado brasileiro, em sua tarefa de enfrentamento da corrupção. A contrario sensu, a formalização de eventuais acordos sem que sejam considerados o estágio da investigação a cargo do Ministério Público Federal e sua repercussão na esfera de responsabilização judicial podem comprometer a efetividade dos trabalhos desenvolvidos nesta última seara, como também a coerência no funcionamento do sistema, ante a adoção de medidas díspares, na esfera administrativa e na seara judicial. Por certo, esse não é o desejo de nenhuma das instâncias dedicadas ao combate à corrupção, nas suas diversas frentes de atuação. Daí a importância em que eventuais acordos de leniência a serem celebrados por meio da Controladoria-Geral da União levem em conta o posicionamento do Ministério Público Federal em relação ao seu objeto (BUGARIN, 2015).

Outro fator importante a se considerar, seria que essa participação do Ministério Público no acordo de leniência adotasse medida similar a de outras legislações de leniência anteriormente já citadas, as quais compactuam a possibilidade desse acordo inserir um benefício criminal, afinal o responsável pela propositura da ação penal estaria presente na celebração dos termos do acordo.



A presente proposta tem não somente a idéia de cooperação entre os órgãos de combate à corrupção em seus microssistemas, como também a análise de que a maioria das empresas no Brasil são constituídas em caráter familiar, ou seja, os representantes ou até mesmo os funcionários são da mesma família, à exemplo do caso da operação Lava-Jato. Assim, benefícios administrativos, cíveis e criminais em um acordo seriam extremamente interessantes aos infratores (empresário e empresa) da norma legal, que estaria totalmente disposto a cooperar de forma integral com as investigações.

A garantia aqui defendida, da participação do órgão ministerial no acordo de leniência deve acompanhar o modelo de programa de leniência do CADE na Lei Antitruste e da Lei de Improbidade Administrativa, conforme as redações dos artigos já citados. Essa previsão determina a indicação de um promotor do Ministério Público para atuar no processamento do acordo, o que não deveria ser diferente na Lei Anticorrupção. O promotor contribuiria de forma significativa para que não houvesse inconformidades na celebração do acordo, avaliando as competências institucionais dos dois órgãos. Assim, a segurança jurídica para as partes estaria mais uma vez fortalecida.

Essa atuação do promotor garantiria o princípio do promotor natural, o qual designa um membro da jurisdição específica para atuar naquele caso em específico, observado as regras institucionais do Ministério Público. Para isso, requer o aviso prévio ao órgão ministerial sobre a proposta do acordo de leniência, como também é sugerido na instauração do processo administrativo.

Para fins da garantia, impõem o fundamento da necessidade da homologação do acordo em juízo conforme o procedimento aplicado em casos de arquivamento de inquérito policial por homologação interna ou como nas delações premiadas por via judicial. Para que durante o processamento dessa homologação não reste ainda a insegurança jurídica, propõe que o setor competente do Ministério Público em determinar diretrizes institucionais estabeleça critérios que devem ser adotados para tal medida de homologação. (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 242).

Posto isso, chega-se a conclusão de que a atuação conjunta da esfera administrativa e judiciária, principalmente no que diz respeito a investigação para apuração de ilícitos que causem prejuízos ao erário é necessária. Desta forma, a CGU e o Ministério Público deveriam trabalhar juntos, de forma cooperada, a fim de que o interesse público seja alcançado de uma maneira mais segura para as partes e que garantam a efetividade das investigações.

Para isso, invoca-se as atribuições constitucionais do Ministério Público para que a presente tese seja acolhida. Em reforço, há diversos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional para inserir a participação do Ministério Público no acordo de leniência que aguardam apreciação para mudar essa situação fática-jurídica.

Assim, a intenção deste trabalho é inserir a participação do Ministério Público no acordo de leniência para que os objetivos do Poder Público sejam atingidos, garantindo segurança jurídica ao colaborador das investigações e de maneira que torne cada vez mais efetiva as atribuições dos órgãos de combate a corrupção no Brasil.

### **3.5 Caso prático – Operação Lava-Jato**

É notória a informação de que a operação Lava-Jato realizada pelo força tarefa do Ministério Público, a Polícia Federal e outros órgãos de combate à corrupção, é a maior de todo o Brasil. O escândalo envolve uma boa quantidade de autoridades e empresários mundialmente conhecidos, como também a maior estatal do Brasil, a Petrobras.

As investigações giram em torno de inúmeros atos corruptos e de improbidades administrativas, o qual pessoas e empresas obtiveram centenas de vantagens ilícitas, sejam elas em valores econômicos, favorecimentos, participações em lucros entre outras. Um esquema de dimensão extraordinária, pois um dos principais representantes do país e, também presidentes de importantíssimos órgãos públicos foram investigados e responsabilizados devido aos comportamentos complacentes e contributivos com este cenário corrupto.

No que tange a relação desses fatos com a participação do Ministério Público no acordo de leniência, este, o órgão ministerial, foi o órgão responsável pelas investigações o qual estava a par de todos os atos ilegais e o prejuízo que as movimentações milionárias causaram aos cofres públicos. Assim, no andamento da operação, alguns acordos de leniência foram celebrados pelo órgão ministerial com empresas infratoras, o que chegou até ser questionado pela CGU e posteriormente convalidado.

Referente a esses acordos conseguiu-se identificar algumas empresas participantes da leniência, com base no sítio<sup>48</sup> eletrônico que disponibiliza dados da operação e de busca nos veículos de informação, sendo elas: Grupo SOG, Camargo Córrea, Lowe e FCB, Andrade Gutierrez, Carioca Engenharia e Grupo Odebrecht.

---

<sup>48</sup> Grandes casos. Operação Lava-Jato. Entenda o caso. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato>. Acesso em 24 abr. 2019.

Na celebração desses acordos, o Ministério Público Federal utilizou-se das seguintes fundamentações jurídicas: art. 129, I, CF (competência para ajuizar ação penal); art. 13 a 15 da Lei nº 9.807 (proteção aos colaboradores); art. 1º, §5º da Lei nº 9.613/98 (redução da pena em crimes de lavagem de dinheiro e ocultação de bens em troca da colaboração); (possibilidade em realizar Termo de Ajustamento de Conduta – TAC na disciplina de ação civil pública); art. 26 da Convenção de Palermo (cooperação na prevenção de crime organizado transnacional); art. 37 da Convenção de Mérida (cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei); arts. 4º e 8º (instituto da colaboração premiada); arts. 655 e 674, CPC de 1939 (Dissolução e liquidação das sociedades); arts. 267, inciso IV e 629, inciso V, antigo CPC (da extinção do processo); arts. 840 e 932, inciso III do CC; arts. 16 a 21 da Lei 12.846/2013 (acordo de leniência da LAC). (Simão, Valdir Moysés; Vianna, Marcelo Pontes, 2017, p. 160).

A justificativa que apoia esta celebração, além de toda competência e atribuição institucional aqui discutida, é a de que o Ministério Público possui diversas informações sigilosas e que dispõem de técnicas especializadas para investigações, afinal essa é uma das suas maiores atribuições no poder judiciário e também em participações em outras searas. Em destaque, o órgão competente para celebrar o acordo segundo a Lei Anticorrupção é a CGU, porém, está dispõem de meios inerentes a processos administrativos, o que a limita em certas situações e proposições de acordo. Desta forma, a CGU não mantém o mesmo fluxo de provas e informações para melhor celebrar um acordo de leniência, o que restaria pela necessidade do apoio do Ministério Público.

Um fator já abordado em discussões anteriores é a situação a qual os transgressores (empresário e empresa) ficam em uma posição de optar por celebrar acordos com as autoridades competentes. Essa opção ficou restringida ao acordo de leniência com a CGU ou a colaboração premiada com o Ministério Público, o qual se passava a analisar qual seria a escolha mais benéfica. Para o administrador, sócio e até mesmo o empresário, o melhor seria a colaboração premiada, pois caso não o fizesse teria sua liberdade restringida pela sanção penal. A solução traga para esse entrave foi a da cooperação mútua entre os órgãos, CGU e Ministério Público, a fim de garantir um acordo eficaz e com bons resultados para o interesse público.

Por tudo já exposto, pode-se concluir que é possível essa participação do Ministério Público no acordo de leniência, tal que já aconteceu em tempos recentes em uma ocasião que demandava alta responsabilidade. À exemplo disso, a Lava-Jato consagrou essa incidência da cooperação entre os órgãos de combate à corrupção, em exclusivo, a CGU e o

Ministério Público. Portanto, com a fundamentação da legislação apropriada e principalmente na Constituição Federal recomenda-se a inserção do *parquet* na celebração do acordo de leniência para atuar como fiscal da lei e colaborar sempre que possível na segurança jurídica e para estabelecer os melhores termos do acordo e alcançar o objeto central da leniência, que é encontrar os demais infratores através da cooperação do colaborador e alcançar o interesse público.

## CONCLUSÃO

A corrupção e a improbidade administrativa constituem uma série de atos ilegais que incomodam qualquer cidadão e, se não incomodam, deveriam. Devido à alta incidência desses crimes no cenário político e econômico, o país vem sofrendo seus reflexos no dia a dia do brasileiro e para diminuir essas práticas delituosas utiliza-se do ordenamento jurídico para punir os autores desses ilícitos.

Acontece que os autores dessas infrações costumam ser pessoas e empresas de alto poder econômico. Esses poderosos costumam compactuar com essas condutas desvirtuosas e assim contribuem para a proliferação da corrupção no seio da sociedade.

Discute-se se essa postura advém de um comportamento individual, egoísta e ganancioso ou se é apenas fruto de uma cultura do famoso “jeitinho brasileiro”.

Esses infratores perduram nas práticas de “crimes de colarinho branco” e para combater a essas ações, implementou-se os mecanismos de combate à corrupção, pois só com a aplicação da lei em sentido estrito demanda muito tempo o que acarreta em custos e assim maiores prejuízos ao Poder Público.

Neste contexto, os principais mecanismos que vêm sendo utilizados são: o programa de leniência do CADE na Lei Antitruste; colaboração premiada da Lei de Organização Criminosa e o recente acordo de leniência implantado na Lei Anticorrupção. Ocorre que, os dois primeiros têm a participação do Ministério Público para apuração dos delitos e na possível transação cível ou penal com o infrator, a fim de contribuir com as investigações. Todavia, na legislação do acordo de leniência não há essa contribuição entre o órgão responsável pela celebração do acordo, a Controladoria Geral da União – CGU, e o Ministério Público. Assim, ao analisar o texto legal da Lei Anticorrupção percebe-se algumas incongruências e principalmente a necessidade de inserir o órgão ministerial na celebração do acordo.

Com a aplicação da hermenêutica devida e legal sobre as legislações específicas e principalmente na própria Constituição Federal de 1988 as atribuições e funções institucionais do Ministério Público o permitem participar do acordo de leniência de maneira efetiva e ativa. Assim, o órgão ministerial atuaria como um verdadeiro fiscal da lei, garantindo a equidade da justiça e principalmente zelando pelo interesse público, a ordem econômica e preservando o estado democrático de direito.

A sua participação apenas teria a acrescentar ao acordo de leniência. Permitira

garantir uma segurança jurídica para as partes celebrantes por meio da sua presença e da homologação do acordo; incentivaria a participação dos colaboradores, de uma forma que potencializaria as investigações de combate à corrupção em uma atuação mais conjunta; aumentaria as identificações dos transgressores de maneira que diminuiria os prejuízos causados à Administração Pública nacional ou estrangeira. Assim, só elevaria o nível de efetividade e resultado do acordo de leniência. À exemplo desse aglomerado de resultados, tem-se os acordos de leniência celebrados na operação Lava-Jato, a maior operação que envolve corrupção e improbidade administrativa. Os resultados desse acordo fizeram retornar aos cofres públicos valores significativos que haviam sido desviados e obtidos de maneira ilícita, sem contar na responsabilização de diversas empresas e pessoas envolvidas no escândalo.

Ressalta-se que, a participação do Ministério Público nada tem a prejudicar o acordo, muito pelo contrário, só irá trazer benefícios e explorar o poder conjunto dos órgãos de combate a corrupção. Essa atuação conjunta entre a Controladoria Geral da União e o Ministério Público não afetaria suas competências, ou seja, não haveria uma supressão de poderes e sim uma atuação conjunta em prol da defesa do Poder Público.

Além dessa participação, há discussões à respeito da possibilidade do Ministério Público celebrar o acordo de leniência, o que já ocorreu e veio a ser questionado por autoridades competentes pelo acordo referido no âmbito da Lei Anticorrupção. Esse entrave seria um objeto interessantíssimo a ser estudado.

Sobre a possibilidade de isenção do artigo 19, inciso IV da Lei Anticorrupção pela Controladoria Geral da União (CGU) em termos de acordo de leniência, fica aberto questionamento quanto a constitucionalidade de tal isenção. Visto que, apesar de Leis ordinárias (Lei de proteção ao consumidor) permitir, de forma extensiva, a propositura da ação civil pública pela CGU, fica a dúvida quanto a permissão da isenção, uma vez que o rol de legitimados para propor a ação civil é extensa. Neste condão, é necessário uma análise mais detalhada de tal possibilidade através de um controle de constitucionalidade da norma.

Não obstante, seria valiosa também, a análise de uma proposta em acordo em conjunto, ou seja, de um representante da esfera administrativa ou cível e criminal, o qual ambos estabelecerão termos de acordo com suas respectivas normas para que os envolvidos possam ter em um único acordo benefícios múltiplos. Desta forma, haveria menos confusão à respeito do instituto de *bis in idem*, que seria uma responsabilização dupla pela mesma conduta. Apesar disso não acontecer, conforme a doutrina é um objeto plausível de estudo a fim de elucidar a incidência da norma, facilitando sua aplicação.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mauro Fonseca. **Ministério Público e sua investigação criminal**: análise dos argumentos relacionados à investigação do Ministério Público. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2008.

BARROS FILHO, Clovis de; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: Parceria degenerativa**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2015. Disponível em: <http://uniceub.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788561773779/pages/71>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BENEVIDES FILHO, Maurício. **A sanção premial no direito**. Brasília: Brasília Jurídica. 1999.

BRASIL, **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm). Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Antonio Carlos Mendes Thame – PSDB/SP. **Projeto de lei nº 8121/2014**. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 19 nov. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=786877>. Acesso em: 04 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm). Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm). Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. **Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm). Acesso em: 6 de abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga

dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm). Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. **Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm). Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de 5508/DF.** Interpretação conforme a constituição na realização de acordos de colaboração premiada pela polícia judiciária com base na discussão já estabelecida em plenário do stf no julgamento INICIADO EM 13.12.2017. Brasília. Raquel Elias Ferreira Dodge. Procuradora-Geral da República. 19 jun 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/memorial-colaboracao-premiada>. Acessado em: 20 de mar. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 90, de 14 de setembro de 2009.** Dispõe sobre as atribuições e distribuição de processos nas Promotorias de Justiça e dá outras providências. Disponível em: [http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/conselho\\_superior/resolucoes\\_vigor/Res\\_090\\_Conselho\\_Superior\\_MPDFT.pdf](http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/conselho_superior/resolucoes_vigor/Res_090_Conselho_Superior_MPDFT.pdf). Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. Senado Federal, RJ. **Obras completas de Rui Barbosa.** V. 41, t. 3, 1914, p. 86.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Notícias STF. **STF reconhece imprescritibilidade de ação de ressarcimento decorrente de ato doloso de improbidade.** Quarta-feira, 08 ago. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=386249>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Julgamento de recurso extraordinário nº 852475 (SP).** Direito constitucional. direito administrativo. ressarcimento ao erário. imprescritibilidade. sentido e alcance do art. 37, § 5º, da constituição. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em: 08 ago. 2018. Publicado em: 25 mar. 2019). Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SAO+IMPRESCRITIV EIS+AS+ACOES+DE+RESSARCIMENTO+AO+ERARIO+FUNDADAS+NA+PRATICA+DE+ATO+DOLOSO+TIPIFICADO+NA+LEI+DE+IMPROBIDADE+ADMINISTRATIVA %29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y8j7h3jz>. Acesso em: 21 abr. 2019.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cartilha.** 2016. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cartilha-do-cade.pdf>. Acesso em: 24 out. 2018.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Memorando de entendimento nº**



1/2016. 02 de dezembro de 2014. disponível em: [http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/memorando-de-entendimentos-sg-e-mpfsp\\_tcc-e-acordos-de-colaboracao\\_15-03-2016.pdf](http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia/memorando-de-entendimentos-sg-e-mpfsp_tcc-e-acordos-de-colaboracao_15-03-2016.pdf) acessado em: 20 de mar. 2019.

CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na Lei 12.846/13. *Revista do CNMP*, Brasília, n. 4, p. 11-43, 2014.

CARVALHOSA, Modesto. considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei n. 12.846/2013. São Paulo: **Editora Revista dos Tribunais**, 2015.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **Parecer de nº 84.233/2016-AsJConst/SAJ/PGR na Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 5466/DF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5466&processo=5466> e <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309298797&ext=.pdf>. Acessado em: 05 nov. 2018.

CGU. Controladoria Geral da União. **Lei anticorrupção**. CGU e AGU assinam acordo de leniência de R\$ 1,49 bilhão com a Andrade Gutierrez. 08 abr. 2019. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/cgu-e-agu-assinam-acordo-de-leniencia-de-r-1-49-bilhao-com-a-andrade-gutierrez>. Aceso em: 24 abr. 2019.

CGU. Controladoria Geral da União. **O acordo de leniência**. 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordo-leniencia>. Acesso em 23 abr. 2019.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção**. 09 fev. 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corrupcao>. Acesso em: 4 ago. 2018.

COLEMAN, James William. **A elite do crime: para entender o crime do colarinho branco/Barueri**, SP: Manole, 2005.

CONJUR. Proposta coletiva da sociedade civil. **Contribuição para relatoria da medida provisória nº703, de 2015, do projeto de lei nº 3.636, de 2015, e de outras propostas no congresso nacional**. Brasília. 27 abr. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/proposta-coletiva-sociedade-civil.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2019.

RIBEIRO COSTA, Daniel Ribeiro. **A lei anticorrupção e a atuação do Ministério Público**. a atuação do Ministério Público no âmbito da Lei n. 12.846/2013. 29 ago. 2017. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1331/A%20lei%20anticorrup%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 fev. 2019.

COSTA, Humberto Pimentel da. Corrupção e improbidade administrativa: **Revista do Ministério Público – Alagoas**, n. 15, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15970-15971-1-PB.pdf>. Acesso em: 05 out. 2018.

COSTA, Adriano Soares da. **Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FONTES, Maria Cecília Gonçalves. Compromisso de ajustamento de conduta. **Revista Jurídica da UniFil**, ano 4, n. 4, 2007.

GABAN, Eduardo Molan. Acordos de leniência no Brasil. *In*: FRANCHESCHINI, José Inácio Gonzaga; MIRANDA, Custódio da Piedade Ubaldino. **Direito empresarial: questões contemporâneas em coletânea**. São Paulo: Singular, 2007.

GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito antitruste**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Flávio Luiz; SILVA, Marcelo Rodrigues. **Organizações criminosas e técnicas especiais de investigação**. Salvador – BA: Juspodvm, 2015. P. 211.

GONSALVES, Fernanda. **Acordo de Leniência na Lei Anticorrupção**. Curitiba. 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/46392/126.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 nov. 2018.

LEITE, Celso Barroso (coord.). **Sociologia da corrupção**. 1987, p. 17.

LUZ, Walter Mario Gois da. **Afinal qual a diferença entre improbidade administrativa, crime e corrupção na administração pública, se são primas carnais ?**. Blog do Vavá da Luz. Brasília. 11 jul. 2017. Disponível em: <https://blogdovavadaluz.com/destaque/afinal-qual-diferenca-entre-improbidade-administrativa-crime-e-corrupcao-se-sao-primas-carnais>. Acessado em: 10 out. 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CYMBALISTA, Tatiana Mtiello. Os Acordos Substitutivos do Procedimento Sancionatório e da Sanção. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 27, ago./out., 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-27-AGOSTO-2011-FLORIANOAZEVEDO-TATIANA-MATIELLO.pdf>. Acesso em: 24 out. 2018.

MARRARA, Thiago. **Sistema brasileiro de defesa da concorrência: organização, processos e acordos administrativos: de acordo com o Código de Processo Civil de 2015** São Paulo: Atlas, 2015. Language: Portuguese, Base de dados: Minha Biblioteca.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Marcella Sanguinetti Soaress. **A delação premiada com o advento na Lei 9.807/99**. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11229&r](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11229&r) Acesso em: 7 jul. 2015.

MESQUITA NETO, Armando. **Descompasso temporal e técnico entre leniência e colaboração premiada**. 6 de set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-06/armando-neto-descompasso-entre-leniencia-colaboracao-premiada>. Acesso em: 05 nov. 2018.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

MONTESQUIEU, 1748, **O Espírito das Leis**.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século – o caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a República do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº13, março/abril/maio, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2008-DIOGO-DE-FIGUEIREDO-MOREIRA-NETO.PDF>. Acesso em: 24 out. 2018.

TORREY, Daniel. Lei Americana, FCPA cria sanções no combate à corrupção comercial. **Revista Consultor Jurídico**. 11 abr. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-abr-11/fcpa-cria-sancoes-combate-corrupcao-comercial-internacional>. Acesso em: 05 nov. 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis Penais e Processuais Penais Comentadas**. 8. ed. São Paulo (SP). Editora Forense, 2014. Vol. 2

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Chritiane. **A administração consensual como a nova fase da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan/dez. 2009.

ONOFRE, Renato; CARVALHO, Cleide. De 52 ações de delação premiada, apenas 13 foram feitas com réus presos. **O GLOBO**. Rio de Janeiro. 30 mai. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/de-52-acoes-de-delacao-premiada-apenas-13-foram-feitas-com-reus-presos-19394364>. Acesso em: 23 abr. 2019.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; JUNIOR, Rubens Naman Rizek. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação Lava-Jato números**. 2017. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>. Acesso em: 23 abr. 2019.

POZZO, Antonio Augusto Araldo Ferraz Dal e outros. **Lei Anticorrupção: Apontamentos sobre a Lei n. 12.846/13**. 2. ed. 2015. p. 133.

SCHNEIDER, Alexandre. **Acordo de leniência na Lei Anticorrupção e a intervenção do Ministério Público**. jun. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/58307/acordo-de-licencia-na-lei-anticorrupcao-e-a-intervencao-do-ministerio-publico>. Acesso em: 21 abr. 2019.

SCHWANKA, Cristiane. **Administração Pública Consensual: a transação como método alternativo de solução de conflitos nos contratos administrativos**. Curitiba. 02 de abril 2009. Disponível em: [https://www.unibrasil.com.br/wp-content/uploads/2018/02/mestrado\\_unibrasil\\_-Cristiane-Schwanka.pdf](https://www.unibrasil.com.br/wp-content/uploads/2018/02/mestrado_unibrasil_-Cristiane-Schwanka.pdf). Acesso em: 24 out. 2018.

SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes. **O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas**. São Paulo: Trevisan Editora, 2017.

SOBRAL, Ibrahim Acácio Espírito. O acordo de leniência: avanço ou precipitação? **R-IBRAC**, v. 8, p. 133, 2001.

TEIXEIRA, Matheus. Com UTC Engenharia, governo federal firma primeiro acordo de leniência. **Revista Consultor Jurídico**. 10 de jul. 2017, 19h44. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-10/utc-governo-federal-firma-primeiro-acordo-leniencia>. Acesso em: 28 mar. 2019.

VARALDO, Gabriel. **O acordo de leniência da Lei nº 12.846/2013**. Introdução e considerações preliminares, 2015. Disponível em: [www.tcc.sc.usp.br/tce/disponiveis/89/890010/tce-01092016-120007/publico/12.pdf](http://www.tcc.sc.usp.br/tce/disponiveis/89/890010/tce-01092016-120007/publico/12.pdf). Acesso em: 24 out. 2018.

VASCONCELOS, Clever. **Ministério Público na Constituição Federal**: doutrina e jurisprudência : comentários aos artigos 127 a 130-A da Consituição Federal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZENKNER, Marcelo. **Ministério Público e efetividade do processo civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.