

# A legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura dos acordos de leniência no âmbito federal

*Fernando Pereira de Azevedo*

Analista do MPU/Apoio Direito. Assessor Jurídico Penal em gabinete de subprocurador-geral da República. Mestrando em Direito Penal Econômico e Combate à Corrupção pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) de Brasília.

**Resumo:** Este estudo tem por objetivo analisar a legitimidade do Ministério Público Federal (MPF) para a propositura do acordo de leniência no âmbito federal, notadamente à luz de sua previsão na Constituição Federal, na Lei Complementar n. 75/1993, além da aplicação, por analogia, de disposições presentes nas Leis n. 7.347/1985 e n. 8.078/1990, ainda que o art. 16, § 10, da Lei n. 12.846/2013 determine que a Controladoria-Geral da União (CGU) é o único órgão competente para a celebração do referido pacto no âmbito do Poder Executivo federal, e também no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira. Em um primeiro momento, analisar-se-ão o conceito e a compreensão sobre o fenômeno da corrupção, além de serem explorados alguns dados sobre os efeitos da corrupção no Brasil, e como o País tem se comportado diante desse mal. Após, procurar-se-á demonstrar a importância da Lei n. 12.846/2013 e do acordo de leniência como instrumentos de combate à corrupção. Por derradeiro, analisar-se-á a legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura dos acordos de leniência no âmbito federal, destacando a interpretação constitucional sobre a atuação do Ministério Público; a exegese da Lei Complementar n. 75/1993, além da aplicação, por analogia, de disposições presentes nas Leis n. 7.347/1985 e n. 8.078/1990; a citação de um julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) sobre o assunto; as iniciativas legislativas em curso sobre o tema; e os resultados obtidos pelo Ministério Público Federal na celebração de acordos de leniência desde 2014 até os dias atuais.

**Palavras-chave:** combate à corrupção; Lei Anticorrupção Empresarial; acordo de leniência; legitimidade do Ministério Público Federal.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Breves considerações sobre o fenômeno da corrupção no Brasil, a edição da Lei n. 12.846/2013 e o acordo de leniência. 2.1 Breve apresentação sobre o fenômeno da corrupção e seus efeitos no Brasil, além da colocação do País no Índice de Percepção da Corrupção (IPC). 2.2 A Lei n. 12.846/2013 e o acordo de leniência: ferramentas ao combate à corrupção com foco na pessoa jurídica. 3 O Ministério Público Federal e o acordo de leniência. 3.1 A interpretação constitucional sobre o papel do Ministério Público no combate à corrupção e a exegese de outros diplomas normativos. 3.2 As propostas legislativas atinentes à modificação da participação do Ministério Público no acordo de leniência. 4 Conclusão.

## 1 Introdução

O acordo de leniência, como instrumento de apuração de ilícitos, foi previsto pela Lei n. 12.846/2013, que também ficou conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial (LAE). Esse diploma inaugurou no ordenamento pátrio a possibilidade de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública nacional e estrangeira. Até o início de sua vigência, a ação estatal ficava restrita à punição das pessoas naturais que agiam em nome das empresas ou, ainda, à aplicação de sanções judiciais ou administrativas de fundo contratual ou regulatório.

Em que pese o inegável avanço desse marco regulatório no combate à corrupção, o Ministério Público Federal (MPF) não consta no rol de legitimados para a propositura dos acordos de leniência, pois o art. 16, § 10, da Lei n. 12.846/2013 determinou que a Controladoria-Geral da União (CGU) é o único órgão competente para a celebração do referido pacto no âmbito do Poder Executivo federal, e no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira. Dessa forma, o artigo terá por objetivo analisar questões teórico-práticas sobre a legitimação do acordo de leniência, especialmente o seguinte questionamento: o Ministério Público tem legitimidade para a propositura do acordo de leniência?

Assim, faz-se necessário averiguar a referida omissão textual, e se ela representa efetivamente um óbice à atuação do Ministério Público na celebração dos acordos de leniência. Apenas como ilustração, no curso das investigações da Operação Lava Jato, o Ministério Público Federal participou ativamente da celebração de 17 acordos de leniência que

juntos somam a importância de R\$ 12.569.829.410,85. Ressalta-se que, até o dia 24 de junho de 2021, o montante efetivamente devolvido aos cofres públicos alcançou a vultosa cifra de R\$ 6.067.115.175,27, devendo ser ainda destacado que o montante inicial sofrerá reajustes de acordo com as correções monetárias previstas em contrato (BRASIL, 2021a).

Evidenciada, como se vê, a atualidade do tema apresentado, destacando-se a necessidade do aprofundamento em sua pesquisa, notadamente em razão da importância do fortalecimento da autonomia e independência do Ministério Público no combate à corrupção. Por derradeiro, destaca-se que o tema deste estudo se amolda ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 16, ou, mais precisamente, o 16.5, da Organização das Nações Unidas (ONU), através do qual o Brasil se compromete até 2030 a reduzir a corrupção e o suborno em todas as suas formas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

## **2 Breves considerações sobre o fenômeno da corrupção no Brasil, a edição da Lei n. 12.846/2013 e o acordo de leniência**

### **2.1 Breve apresentação sobre o fenômeno da corrupção e seus efeitos no Brasil, além da colocação do País no Índice de Percepção da Corrupção (IPC)**

De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), agência da Organização das Nações Unidas encarregada de coordenar as atividades internacionais de combate às drogas, prevenção de delitos e terrorismo internacional, o conceito de corrupção pode ser assim definido:

é amplo, incluindo as práticas de suborno e de propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público. Além disso, pode envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas. (ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME, [20--?]).

Ainda de acordo com o referido organismo, a corrupção pode ser compreendida como um complexo fenômeno social, político e econômico

que afeta todos os países do mundo. A corrupção prejudica as instituições democráticas, desacelera o desenvolvimento econômico e contribui para a instabilidade política dos países, além de influenciar nos processos eleitorais, o que culmina com a ameaça ao Estado Democrático de Direito e deslegitima a democracia. Tais condutas acabam causando o afastamento de investidores e desestimulando a criação e o desenvolvimento de negócios no país, pois as empresas não conseguem arcar com os “custos” da corrupção (ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME, [20--?]).

A referida interpretação tem se mostrado acertada, especialmente se observarmos que duas gigantes corporações multinacionais como a H&M (varejista de moda) e a Ikea (varejista de móveis) ainda não operam no mercado brasileiro, e que a corrupção é um fator preponderante para justificar essa decisão corporativa, mesmo diante de um dos maiores mercados consumidores do mundo (CAULY, 2015). Além do mercado brasileiro, a empresa Ikea se recusou a atuar no mercado ucraniano, novamente motivada pela corrupção no setor público daquele país (LOVASZ, 2014). Constata-se, dessa forma, que os efeitos da corrupção são amplos e de difícil mensuração.

De acordo com um levantamento realizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) em 2010, com dados de 2008, estimou-se que a corrupção no Brasil representava um custo médio de 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB) por ano, ou seja, giraria em torno de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões (CUSTO..., 2010). Em 2015, no lançamento da campanha denominada “10 medidas contra a corrupção”, o então coordenador da extinta força-tarefa da Operação Lava Jato, o procurador da República Deltan Dallagnol, afirmou que a corrupção era responsável pelo desvio de R\$ 200 bilhões por ano dos cofres públicos (LOPES; AFFONSO, 2015). Esse mesmo montante de recursos foi referenciado pela presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Renata Gil, em webinar promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para discutir estratégias de combate à corrupção em 2020 (CNJ..., 2020).

Evidenciado, como se vê, que os prejuízos são superlativos e o enfrentamento desse problema demanda a cooperação internacional entre os países, além da participação da sociedade civil organizada. Nesse contexto, destacam-se as atuações da Organização das Nações

Unidas (ONU), organização intergovernamental criada para promover a cooperação internacional, e da Transparência Internacional, organização não governamental e sem fins lucrativos, criada em 1993 na Alemanha, que se propõe ao combate à corrupção global.

O combate à corrupção tornou-se pauta da ONU a partir de 1996, e várias proposições foram editadas desde então; porém, a que merece relevo é a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, documento que contém 71 artigos, alocados em oito capítulos, editada em 2003. As disposições mais importantes estão reunidas em quatro capítulos e tratam dos temas prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional. São esses capítulos que demandam adaptações legislativas e/ou ações concomitantes à aplicação da convenção a cada país, com o propósito de que sejam implementadas políticas públicas efetivas contra a corrupção, e que reflitam os princípios do Estado de Direito tais como a integridade e a transparência, entre outros (ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME, 2003).

Por sua vez, a Transparência Internacional elabora anualmente, entre outros materiais, um estudo denominado Índice de Percepção da Corrupção, referenciado como o indicador de corrupção no setor público mais utilizado no mundo (SCHRECK, 2020). Cumpre esclarecer que o referido ensaio se destina a mensurar as percepções que especialistas e executivos da empresa têm sobre o grau de corrupção existente no setor público dos países avaliados, o que atualmente totaliza 180 países. De acordo com esse levantamento, o desempenho obtido pelo Brasil pode ser assim ilustrado:

**Tabela 1 – Desempenho do Brasil no Índice de Percepção da Corrupção**

Ano	Nota	Posição global
2012	43	69°
2013	42	72°
2014	43	69°
2015	38	76°

Ano	Nota	Posição global
2016	40	79°
2017	37	96°
2018	35	105°
2019	35	106°
2020	38	94°

**Fonte:** Transparência Internacional Brasil (2021).

Evidenciado, como se vê, que a percepção dos especialistas sobre o grau de corrupção no Brasil vem aumentando, independentemente de a gestão política ser conduzida por partidos de esquerda, de centro ou, ainda, de direita, como se proclama o atual presidente. Contudo, o propósito deste estudo não está relacionado a esse debate, razão pela qual o aprofundamento da crítica fica para outro momento, prosseguindo com outras percepções sobre o indicador mencionado.

Até a data de conclusão deste artigo, o último Índice de Percepção da Corrupção havia sido publicado em 2020, e, conforme demonstrado pela tabela acima elencada, o Brasil alcançou a pontuação 38 em 100 possíveis, o que o colocou na desonrosa 94ª posição entre os 180 países avaliados. Dessa forma, se compararmos os países da América do Sul, o Brasil está atrás de Uruguai (nota 71), Chile (nota 67), Argentina (nota 42) e Colômbia/Equador (nota 39), e à frente apenas de Bolívia (nota 31), Paraguai (28) e Venezuela (15). Além disso, a pontuação do Brasil foi inferior à média regional para a América Latina e o Caribe (calculada em 41) e à média mundial (apurada em 43), o mesmo ocorrendo em relação à média dos países do G20 (estabelecida em 54) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (fixada em 64); e até mesmo Cuba, com seu regime ditatorial, foi mais bem pontuada (nota 47) e classificada (63ª posição) (BRASIL..., 2020).

## **2.2 A Lei n. 12.846/2013 e o acordo de leniência: ferramentas ao combate à corrupção com foco na pessoa jurídica**

Para tentar reverter esse cenário catastrófico, a Lei n. 12.846/2013 regulou mais um regime de combate à corrupção, de caráter

complementar às normas do Código Penal, da Lei de Ação Popular, da Lei de Improbidade e outras já existentes. O referido diploma normativo se destina a internalizar no Direito brasileiro as regras da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris em 1997, ratificada pelo Decreto Legislativo n. 125/2000 e promulgada no Brasil por meio do Decreto n. 3.678/2000. A aludida lei foi denominada por doutrinadores (FILHO, 2013) como Lei Anticorrupção, ou ainda como Lei Anticorrupção Empresarial, e foi influenciada por normas similares dos Estados Unidos (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA) e do Reino Unido (UK Antibribery Act).

A Lei n. 12.846/2013 tem natureza eminentemente administrativa, haja vista que não possui comandos penais e se destina à responsabilização, exclusivamente, das pessoas jurídicas. Marçal Justen Filho (2013) leciona que a aludida lei criou a responsabilização administrativa, a qual se orienta pelo sancionamento de indenizações pelo descumprimento de deveres impostos pela relação de direito administrativo, sem a intervenção do Poder Judiciário.

Dessa forma, entende-se que a Lei Anticorrupção Empresarial tem como propósito o endurecimento no combate à corrupção na perspectiva da pessoa jurídica corruptora. Cumpre esclarecer que até a edição do referido diploma normativo o foco da perseguição estatal era o agente público que patrocinava ou se beneficiava do seu ofício para a realização de negociatas espúrias, situação combatida pela Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), enquanto a pessoa jurídica corruptora era beneficiada, porém não responsabilizada, pela prática dos atos de corrupção, devendo ser ressaltado que a responsabilização recaía sobre os administradores e funcionários da respectiva empresa. Assim, percebe-se que a Lei Anticorrupção Empresarial preencheu essa lacuna normativa (CUNHA; SOUZA, 2020, p. 13).

O acordo de leniência é tido como uma inovação trazida pela Lei n. 12.846/2013, contudo cumpre esclarecer que o referido pacto não representa uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que foi inicialmente disciplinado pelo art. 35-B da Lei n. 8.884/1994. O referido dispositivo foi posteriormente revogado pelo art. 127 da Lei n. 12.529/2011, todavia a aludida legislação preservou o instituto, disciplinando-o nos arts. 86 e 87 desse mesmo diploma normativo.

Destaca-se que o propósito do acordo de leniência é servir como uma ferramenta capaz de contribuir com a detecção, a investigação, a obtenção de provas e, consecutivamente, a condenação pelo cometimento de violações administrativas e civis, além de auxiliar na recuperação de prejuízos causados aos cofres públicos. É através desse instrumento que a pessoa jurídica corruptora admite a sua participação no ilícito, além de se comprometer a apontar os fatos, esclarecer as informações, apresentar os documentos, indicar os demais participantes, delimitar o período e o objeto da conduta ilícita, ou seja, revelar todos os elementos necessários para demonstrar a existência de conluio contra a Administração Pública. Com a celebração do acordo de colaboração, a pessoa jurídica signatária recebe em contrapartida, como benefício, a redução das multas e demais sanções que seriam aplicáveis (FILHO; TREVÉLIN, 2020, p. 6).

Embora contenha avanços, a Lei Anticorrupção Empresarial também possui falhas, como prever no art. 9º, *caput*, que, no âmbito federal, a Controladoria-Geral da União concentrará a competência para instaurar, conduzir e julgar o processo administrativo, em clara violação ao princípio da imparcialidade (FILHO, 2013).

Cumprir esclarecer que a imparcialidade é uma garantia de justiça para as partes e, embora não esteja expressa, é uma garantia constitucional, devendo ser ressaltado que o referido princípio tem caráter internacional, inclusive com previsão no artigo 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o qual possui a seguinte redação:

Artigo 10 - Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A referida crítica, embora não trate sobre o objeto do presente estudo, é pertinente para demonstrar que há na Lei n. 12.846/2013 falhas legislativas que necessitam de revisão.

Dessa forma, a Lei Anticorrupção Empresarial também teria falhado ao não prever, no âmbito da União, a legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura dos acordos de leniência? De acordo

com o art. 16, § 10, da Lei Anticorrupção Empresarial, a celebração dos acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira, é atribuição exclusiva da Controladoria-Geral da União.

### **3 O Ministério Público Federal e o acordo de leniência**

#### **3.1 A interpretação constitucional sobre o papel do Ministério Público no combate à corrupção e a exegese de outros diplomas normativos**

A atuação do Ministério Público no combate à corrupção foi consagrada pela Constituição Federal de 1988 ao estabelecer no art. 127 como sua praxis a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (MOHALLEM; RAGAZZO, 2017). Além disso, o art. 129, inciso III, determina que o Ministério Público tem como função “a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”; e assim podemos conjugar o referido comando com o disposto no inciso IX do mesmo dispositivo, com o intuito de compreendermos que é permitido ao Órgão Ministerial exercer outras funções, desde que compatíveis com a sua finalidade. Ademais, o art. 6º, inciso XIV, alínea f, da Lei Complementar n. 75/1993 tem previsão semelhante, pois autoriza o Ministério Público Federal a adotar ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, notadamente quanto à probidade administrativa.

Apenas por esse raciocínio introdutório verifica-se, desde já, que, embora a Lei n. 12.846/2013 não contemple textualmente o Ministério Público Federal como legitimado para a propositura do acordo de leniência, não há razão para afastar a sua atuação. Aliás, exatamente nesse sentido já se decidiu:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. ACORDO DE LENIÊNCIA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. VALIDADE DA AVENÇA. INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE HOMOLOGAÇÃO PROVIMENTO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO.

1. A decisão recorrida não indeferiu a homologação do acordo de leniência entre a empresa recorrente e o MPF, na Seção Judiciária do Paraná, mas, sobre questionar a legitimidade do MPF, entendeu ser necessária, antes disso, a participação da União e da Valec, na premissa de que teriam interesse subjetivo a ser preservado com o resultado do que fora acordado, condicionantes que não devem prevalecer.
2. O acordo de leniência, concebido a partir de atitudes colaborativas das empresas, que admitem as faltas e se comprometem a implementar mecanismos internos que melhorem a integridade e auditoria na sua gestão e organização (programa de compliance), prevenindo novos atos lesivos que faltem com a ética e a moral na administração pública, é adotado pela Lei 12.846, de 01/08/2013 (Lei Anticorrupção).
3. Como instrumento (um dos) de combate à corrupção, com controles, mas sem grandes entraves formais, acarreta à empresa alguns benefícios, como a isenção de algumas sanções, mas implica compromissos, em ordem a que possa tocar a sua atividade em novos padrões éticos e de conduta (Lei 12.846/2013 – art. 16, IV), sem prejuízo da obrigação de reparar integralmente o dano (art. 16, § 3º).
4. O acordo de leniência em causa foi entabulado entre a Camargo Corrêa e o MPF, em 17/08/2015, no âmbito da operação denominada “Lavajato”, no Estado do Paraná, no que tange a fatos relacionados à empresa Valec S/A e ao suposto desvio de verbas para a construção da Ferrovia Norte-Sul (operação “trem pagador”).
5. A empresa se obriga a pagar multa cível em seu nome, e de todos os seus prepostos beneficiados, em decorrência das infrações e ilícitos narrados nos anexos ao Termo de Leniência, no valor de R\$700.000.000,00 (setecentos milhões de reais), além de outras obrigações, nos termos do art. 16 da Lei 12.846/2013.
6. Não se vislumbra em que ponto o acordo, para ser homologado, imprescindiria do aprova da União ou da Valec, pois os compromissos acordados não comprometem nem atingem direito subjetivo de nenhuma delas, dentro da premissa de que as avenças realizadas o foram no âmbito da legitimação penal e cível do MPF, vista esta (a cível) em razão das ações de improbidade administrativa das quais seja autor e, em especial, a que tramita na 3ª Vara Federal de Anápolis, da qual é o único autor.
7. A homologação não constitui um juízo de mérito de todas as cláusulas do acordo, mas somente um exame externo de legalidade, no que

se distingue da aprovação, podendo o acordo ser rescindido, como previsto na Cláusula 15, sem prejuízo de que, a tempo e modo, nas ações judiciais aonde vier a ser inserido, um ou outro capítulo possa ser rediscutido.

8. O MPF detém legitimidade para promover tal acordo, nos termos do art. 129, IX, da Constituição, que lhe atribui a tutela do patrimônio público, sob a ótica da proibidade administrativa, tanto assim que tal legitimidade integra as competências constantes do art. 6º, XIV, f, da LC 75/1993, podendo ser considerado como a autoridade máxima a que se refere a Lei 12.846/2013 (art. 16).

9. Legitimidade do MPF. Possibilidade de homologação do acordo de leniência independentemente da audiência prévia da VALEC, da União ou de qualquer outra entidade.

10. Provimento aos agravos de instrumento. (Grifo nosso).<sup>[4]</sup>

Não obstante a exegese acima apresentada, Cunha e Souza (2020, p. 196) destacam ainda a aplicação, por analogia, de disposições relacionadas a competência, formalidades, homologação do acordo, entre outras presentes nas Leis n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), e, em decorrência dos comandos presentes nas referidas normas, defendem a legitimidade do Ministério Público para a propositura do acordo de leniência.

Também se pode inferir que o acordo de leniência celebrado pelo Ministério Público tende a ser mais atraente para todos os envolvidos na negociação do aludido pacto. E assim se entende porque o Ministério Público detém visão mais ampla dos fatos, notadamente por promover privativamente a ação penal (art. 129, I, da CRFB/88), o que lhe confere acesso mais alargado que a investigação conduzida por outros órgãos de controle, além de poder propor o acordo de colaboração premiada aos representantes da pessoa jurídica, ressaltando que a Lei Anticorrupção Empresarial não contempla pessoas físicas. Assim, pelo lado do interesse público destaca-se a possibilidade de selecionar com mais critério as informações que têm de fato relevância para a colaboração, e que delineiem com precisão a responsabilidade da pessoa jurídica e física corruptora, enquanto pelo lado da contraparte o interesse ganha relevo à medida que o Órgão Ministerial tem poder de barganha na redução das reprimendas penais cabíveis aos administradores, diretores, entre outros.

Exatamente nesse sentido, a Procuradoria-Geral da República se manifestou na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5466/DF, conforme se verifica no trecho do parecer a seguir colacionado:

Em investigações, sobretudo as complexas, com possibilidade de emprego de instrumentos como a colaboração premiada (regida pela Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013), é fundamental a participação do Ministério Público nos acordos de leniência, *a fim de que possa aquilatar os efeitos globais do acordo sobre a responsabilidade de pessoas físicas e jurídicas, para além da esfera administrativa. Apenas o Ministério Público pode ter visão de conjunto dos fatos, por conhecer as investigações criminais, naturalmente mais amplas e com possibilidade de conterem elementos até então sigilosos. Os órgãos de controle interno e externo não têm condição de realizar tal avaliação, devido a seu raio de ação mais restrito do que o do Ministério Público, que deve atuar tanto no campo cível (por ações civis públicas e ações por improbidade administrativa, para defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa) quanto no criminal. Não podem a Advocacia-Geral da União e a Controladoria-Geral da União, por exemplo, avaliar se determinada proposta de acordo de leniência contempla todos os elementos em poder do Ministério Público Federal e se traz informações inéditas e relevantes para esclarecimento dos fatos, devido à impossibilidade de acesso desses órgãos do Executivo a elementos sigilosos contidos em investigações criminais.*

Para isso, ademais, a Constituição da República atribuiu independência funcional aos membros do Ministério Público, precisamente a fim de que não se submetam a pressões políticas e de outras ordens, que os órgãos da intimidade do Executivo nem sempre logram evitar. É essencial que acordos de leniência tenham participação do Ministério Público, seja como parte, seja como fiscal da ordem jurídica (*custos legis*), a fim de que possa ter conhecimento de seus termos e impugnar judicialmente aqueles que se divorciarem da Constituição e das leis.

A possibilidade de acordos de leniência sem participação nem fiscalização do Ministério Público é contraproducente para a própria finalidade da Medida Provisória 703/2015. Se o MP constatar ilicitude em um desses acordos, decerto tomará medidas para invalidá-los. Essa possibilidade gera insegurança jurídica para as próprias empresas potencialmente interessadas, pois os benefícios acordados poderiam vir a ser suspensos ou cassados e seus dirigentes poderiam ser acusados criminalmente, a depender das circunstâncias. Essa, por sinal, é

talvez uma das causas para não ter havido, até agora, nenhum acordo de leniência firmado com base na medida provisória. As empresas potencialmente interessadas percebem que o modelo da medida provisória é intrinsecamente precário e inseguro, ao alijar o Ministério Público das negociações. (Grifo nosso).<sup>[2]</sup>

### **3.2 As propostas legislativas atinentes à modificação da participação do Ministério Público no acordo de leniência**

Com o propósito de alterar a omissão textual quanto à participação do Ministério Público nos acordos de leniência, em 2015 o senador Ricardo Ferraço sugeriu a alteração da Lei n. 12.846/2013 para contemplar tal possibilidade, por meio do PLS n. 105/2015. Embora a justificativa do referido projeto de lei tenha tratado sobre a relevância da participação do *Parquet* em todas as fases do referido procedimento, a aludida proposta não previu a legitimidade do Órgão Ministerial para a propositura do acordo de leniência, pois se limitou a condicionar a celebração do pacto à apreciação do Ministério Público. O projeto foi aprovado e encaminhado para a Câmara dos Deputados, onde foi autuado como PL n. 3.636/2015.

Cumprido esclarecer que a proposta do Senado sofreu algumas emendas, e, no que respeita à atuação do Ministério Público no acordo de leniência, o texto atual prevê que poderão ser firmados acordos com ou sem a participação do Ministério Público. A última movimentação no processo legislativo da referida proposta ocorreu em 19 de outubro de 2020, quando o PL n. 3.636/2015 foi apensado ao PL n. 1.330/2020. Observa-se que, mesmo diante das alterações legislativas propostas, a omissão quanto à atuação do Ministério Público na propositura dos acordos de leniência permanece.

## **4 Conclusão**

Ainda que a Lei n. 12.846/2013 e as propostas de alterações da referida legislação não contemplem a legitimidade do Órgão Ministerial para a celebração dos acordos de leniência, observou-se através deste estudo que a celebração dos referidos pactos pelo Ministério Público Federal encontra-se validada pelas suas atribuições constitucionais,

além dos dispositivos constantes da Lei Complementar n. 75/1993 e das Leis n. 7.347/1985 e n. 8.078/1990.

Ademais, essa atuação é disciplinada por orientações elaboradas pela Procuradoria-Geral da República, por meio de estudos e notas técnicas da 2ª e da 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão, órgãos incumbidos da coordenação, da integração e da revisão do exercício funcional dos membros do Ministério Público Federal, respectivamente, na área criminal e na área de combate à corrupção, nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei n. 8.429/1992, nos crimes praticados por funcionário público ou particular (arts. 332, 333 e 335 do Código Penal) contra a Administração em geral, inclusive contra a administração pública estrangeira, bem como nos crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores previstos na Lei de Licitações. Destaca-se, inclusive, que se encontra disponível na internet um sítio com todas essas informações (BRASIL, 2019).

Por derradeiro, através do painel eletrônico mantido pelo Ministério Público Federal, obtém-se a informação que de 2014 até outubro de 2021 foram celebrados pelo órgão 41 acordos de leniência, os quais somam o montante de R\$ 24.510.403.830 (BRASIL, 2021b). Ficam evidenciados, como se vê, os resultados superlativos alcançados pelos membros e servidores do Ministério Público Federal no combate à corrupção, devendo ser ressaltado que qualquer proposta que resulte no enfraquecimento da autonomia do Órgão Ministerial e das suas funções, como a recente discussão da PEC n. 5/2021, causará indubitavelmente o enfraquecimento da atuação da instituição em todas as suas atividades, inclusive no combate à corrupção.

## Referências

BRASIL mantém patamar “muito ruim” em ranking de corrupção. **Deutsche Welle**, [s. l.], 28 jan. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-mant%C3%A9m-patamar-muito-ruim-em-ranking-de-corrup%C3%A7%C3%A3o/a-56371489>. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. Acordos de leniência celebrados pelo MPF no âmbito da Lava Jato já devolveram mais de R\$ 6 bilhões para os cofres públicos. **Ministério Público Federal no Paraná**, Curitiba, 24 jun. 2021a. Notícias. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/>

sala-de-imprensa/noticias-pr/valor-devolvido-aos-cofres-publicos-em-leniencias-com-o-mpf-ultrapassam-r-6-bilhoes. Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Acordos de leniência**: Paineis 1. Brasília: MPF, 2021b. Disponível em: <https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=DE8159D411EA799D1A090080EF2586DD&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Guia prático 5ª CCR**: acordos de leniência. Brasília: MPF, 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

CAULY, Fernando. Custo Brasil espanta empresas estrangeiras. **Deutsche Welle**, [s. l.], 3 abr. 2015. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/custo-brasil-espanta-empresas-estrangeiras/a-18358365>. Acesso em: 6 out. 2021.

CNJ debate estratégias de combate à corrupção; Brasil perde cerca de R\$ 200 bilhões com desvios. **Associação dos Magistrados Brasileiros**, Brasília, 23 nov. 2020. Notícias. Disponível em: <https://www.amb.com.br/cnj-debate-estrategias-de-combate-a-corrupcao-brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-com-desvios/>. Acesso em: 10 out. 2021.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó. **Lei Anticorrupção Empresarial**: Lei 12.846/2013. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

CUSTO da corrupção no Brasil chega a R\$ 69 bi por ano. **Portal Fiesp**, São Paulo, 13 maio 2010. Notícias. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>. Acesso em: 6 out. 2021.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Viena: UNODC, 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>. Acesso em: 7 out. 2021.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. UNODC e corrupção. **UNODC**, Brasília, [20--?]. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/index.html>. Acesso em: 6 out. 2021.

FILHO, José Inácio F. de Almeida Prado; TREVILIN, Bruna Sellin (org.). **Acordos e políticas de leniência**: contribuição para o diálogo e a harmonização. São Paulo: Singular, 2020. *E-book*.

FILHO, Marçal Justen. A “nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846). **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n. 82, dez. 2013.

LOPES, Elizabeth; AFFONSO, Julia. Corrupção desvia R\$ 200 bi, por ano, no Brasil, diz coordenador da Lava Jato. **Estadão**, São Paulo, 15 set. 2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/corruptcao-desvia-r-200-bi-por-ano-no-brasil-diz-coordenador-da-lava-jato/>. Acesso em: 6 out. 2021.

LOVASZ, Agnes. Decepção da Ikea na Ucrânia mostra derrota para a corrupção. **Exame**, [s. l.], 31 mar. 2014. Disponível em: <https://exame.com/negocios/decepcao-da-ikea-na-ucrania-mostra-derrota-para-a-corrupcao/>. Acesso em: 6 out. 2021.

MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (coord.). **Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18167/Diagn%C3%B3stico%20institucional%20-%20primeiros%20passos%20para%20um%20plano%20nacional%20anticorrupt%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 9 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 9 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 13 out. 2021.

SCHRECK, Uly. IPC: confira os níveis de percepção da corrupção no setor público mundial. **Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 30 jan. 2020. Disponível em: <http://conaci.org.br/noticias/ipc-confira-os-niveis-de-percepcao-da-corrupcao-no-setor-publico-mundial/>. Acesso em: 7 out. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção**. [S. l.]: Transparência Internacional, 2021. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 7 out. 2021.

## Notas

- [1] BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Quarta Turma). **AI 0019619-52.2017.4.01.0000/GO**. Relator: Desembargador Federal Olindo Menezes. Julgado em 20.8.2019, publicado em 5 set. 2019.
- [2] BRASIL. Ministério Público Federal. **Parecer n. 84.233/2016-AsJConst/SAJ/PGR, de 25 de abril de 2016**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4920496>. Acesso em: 12 out. 2021.