

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

Hanna de Assis Macedo

ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO:
O conflito de atribuição para celebrar acordos

Belém
2018

Hanna de Assis Macedo

ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO:

O conflito de atribuição para celebrar acordos

Trabalho de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA) como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^o. Klelton Mamed de Farias

Belém

2018

AGRADECIMENTOS

À Deus, por todas as oportunidades que me guiaram até o fim do “caminho das pedras”.

Aos meus pais Haroldo e Vânia, meus familiares, em especial Célia, Cláudia, Silvia, Eduardo, Louise e Laura, por fazerem o que era possível e impossível, ontem, hoje e sempre para que eu pudesse sonhar grande, mirar distante e por estarem sempre por perto. Palavras nunca serão o suficiente para agradecê-los, mas deixo-as aqui registradas.

A todos os professores que passaram em meu caminho. Especialmente meu orientador Prof. Klelton Mamed e a Prof^a. Patrícia Blagitz por desde o primeiro ano me situarem nesse curso e por permanecerem me ajudando a encontrar as respostas para meus (muitos) questionamentos.

Ao Ministério Público do Estado do Pará por todo o aprendizado.

A todos aqueles que me dão apoio para escrever e me ajudam a sonhar com um mundo melhor.

Meu muitíssimo obrigada.

“Ainda que agrade a traição, ao traidor tem-se aversão”.

(Dom Quixote- Miguel de Cervantes)

RESUMO

A presente monografia dispõe sobre a problemática do conflito de atribuição para celebrar acordos de leniência, nos moldes do art.16 da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). A abordagem se inicia a partir de exposição dos aspectos históricos envolvendo o instituto e o contexto de elaboração da lei. Mais adiante, são expostos os requisitos necessários para celebração de acordo. Prosseguindo, tratamos da problemática principal do trabalho e as divergências doutrinárias envolvendo a autoridade competente. Além disso, analisaremos brevemente a aplicabilidade do instituto em casos práticos. Por fim, aponta-se a importância do desenvolvimento de uma política nacional anticorrupção a partir da interpretação sistemática dos dispositivos anticorrupção vigentes no ordenamento jurídico brasileiro e das Convenções Internacionais que o Brasil é signatário.

Palavras Chave: Acordo de Leniência. Lei Anticorrupção. Conflito de Atribuição.

ABSTRACT

This monograph deals with a problematic of the organizational conflict to celebrate leniency agreements, in the mold of art.16 of Law 12.846 / 2013 (Anti-Corruption Law). The approach starts from a perspective of aspects related to the institute and the context of production of the law. The requirements for concluding an agreement are set out below. Continuing, we deal with the main problem of work and as an instance of emergency. In addition, we will briefly review an application of the institute in practical cases. Finally, it is pointed out the importance of developing a national anti-corruption policy based on the systematic analysis of the provisions in force in the Brazilian legal system and of the International Conventions that Brazil is a signatory.

Keywords: Leniency Agreement. Anti-Corruption Law. Conflict of Attribution.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADE- Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CGU- Controladoria Geral da União

COAF- Conselho de Controle de Atividades Financeiras

DPF- Departamento de Polícia Federal

ENCCLA- Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

MPF- Ministério Público Federal

OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

TCU- Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS | 6 |
| INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 ACORDOS DE LENIÊNCIA E A LEI ANTICORRUPÇÃO: histórico e requisitos para celebração de acordos | 11 |
| 2.1 HISTÓRICO..... | 11 |
| 2.2 LEI ANTICORRUPÇÃO | 15 |
| 2.3 REQUISITOS..... | 19 |
| 3 O CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO PARA CELEBRAR ACORDOS DE LENIÊNCIA | 22 |
| 3.1 LEI ANTICORRUPÇÃO E LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA | 27 |
| 3.2 CORRUPÇÃO E ESPETACULARIZAÇÃO | 29 |
| 3.3 CASOS CONCRETOS: OS ACORDOS DA ODEBRECHT E A J&F | 30 |
| 4 A ATRIBUIÇÃO PARA FIRMAR ACORDOS..... | 34 |
| 4.1 A ATRIBUIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 88 | 34 |
| 4.1.1 Ministério Público | 34 |
| 4.1.2 Tribunal de Contas da União | 40 |
| 4.2 A IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPÇÃO | 42 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 48 |
| REFERÊNCIAS | 50 |

INTRODUÇÃO

“Em muitos países, as pessoas são privadas de suas necessidades mais básicas e vão dormir com fome todas as noites por causa da corrupção, enquanto os poderosos e corruptos aproveitam estilos de vida luxuosos de forma impune”, declarou José Ugaz, presidente da Transparência Internacional, instituição responsável por medir o Índice de Percepção da Corrupção no mundo.

Pesquisas realizadas no ano de 2016 em 176 países apontam que 69% destes marcaram menos de 50 pontos em uma escala de 0 (percebido como altamente corrupto) a 100 (percebido como altamente íntegro), nos trazendo a afirmação de que a corrupção sistêmica é um problema global. O Brasil ocupa o 79º lugar entre os países (TRANSPARENCY, 2017). Os países com os piores *rankings* apresentam problemas envolvendo impunidade, corrupção, governança fraca e instituições frágeis.

A relação promíscua de empresas com políticos acarreta grandes prejuízos para os setores econômico e social, ante o desvio de grande volume de dinheiro público para satisfazer conflitos de interesses em que poucos são beneficiados à custa de muitos. A corrupção no Brasil se sofisticou e levou à necessidade de suprir uma carência tipológica por meio da Lei Anticorrupção (13.846/13), que pela sua modernidade, suscita dúvidas relativamente à sua aplicação.

Os acontecimentos recentes envolvendo os escândalos trazidos à tona pela Operação Lava Jato trouxeram os institutos da delação premiada e acordo de leniência para as capas de jornal. A partir disso e de decisões judiciais que serão mencionadas no momento oportuno, surgiram discussões sobre a celebração de acordos de leniência com as pessoas jurídicas investigadas.

No presente trabalho serão analisados alguns pontos para que possamos conhecer os programas de leniência do ordenamento jurídico brasileiro, de maneira que atentaremos para o instituto do acordo de leniência no âmbito federal à luz da Lei Anticorrupção, em específico a problemática que gira em torno do conflito de atribuição para celebrá-lo, porém, devido à similitude deste com o acordo de colaboração premiada, chegando alguns autores inclusive considerarem o primeiro como espécie do segundo, foi impossível dissociá-los de maneira completa, motivo pelo qual por diversas vezes aparecerão juntos, embora a chamada “delação premiada” não seja objeto deste trabalho.

Para responder a questão do conflito de atribuição, utilizou-se uma análise interpretativa dedutiva a partir da interpretação sistemática de dispositivos do ordenamento

jurídico brasileiro, além da própria Lei 12.846/13, a exemplo da Constituição Federal de 1988, Lei de Improbidade e o Código Penal, bem como se mostrou necessário observar as Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário tratando do presente tema.

Destacamos ainda que devido à atualidade do tema, foram utilizados como referência para construção desta monografia principalmente artigos acadêmicos, mas também foi necessário atentar para as informações trazidas a partir de portais de notícias e sites populares, até mesmo observar os comentários nos portais, bem como em redes sociais para que chegássemos a algumas conclusões, como por exemplo, a tendência a menor tolerância aos atos de corrupção.

Em um primeiro momento, faremos uma breve análise do instituto do acordo de leniência e da Lei Anticorrupção mediante elementos históricos, ante a necessidade de estudá-los desde sua origem para melhor compreensão dos seus fins. Apresentaremos ainda os requisitos para celebração de acordo de leniência no Brasil, de acordo com a norma vigente.

No segundo capítulo contemplaremos as origens da problemática do conflito de atribuição para celebrar acordos, existente principalmente entre o Ministério Público e a Controladoria Geral da União, extinta pela Lei 13.341/2016, atual Ministério da Transparência. Levaremos em consideração importantes pontos apontados pela doutrina, para nos encaminharmos para a solução do problema aqui apresentado.

Além disso, ainda no segundo capítulo, faremos uma leitura de como se deu a atuação do Ministério Público Federal em dois acordos celebrados com empresas nos anos de 2016 e 2017, para observarmos de que maneira se dá a aplicabilidade do instituto em comento, a fim de explorar, ainda que timidamente, a questão da titularidade para além do campo teórico.

Necessário ressaltar que manteremos o nome “Controladoria Geral da União (CGU)” no decorrer do texto, apesar de sua extinção. Não houve qualquer mudança no texto da Lei Anticorrupção de adequação à nova estrutura administrativa do Poder Executivo e trata-se apenas de alteração da nomenclatura, uma vez que Ministério da Transparência absorveu as atribuições da CGU.

Outro aspecto semântico a ser justificado é que utilizaremos a sigla MPF para tratar do Ministério Público no âmbito federal, porém algumas vezes empregaremos a expressão “Ministério Público”. Quando assim o fizermos, estaremos tratando da estrutura que compreende o Ministério Público Estadual e o Federal.

Prosseguindo, no terceiro capítulo apontaremos as razões legislativas e teóricas que subsidiam a importância da participação do Ministério Público Federal e do Tribunal de Contas da União nos acordos de leniência celebrados no âmbito federal, e por fim,

destacaremos a necessidade de haver uma atuação orgânica entre as instituições, objetivando a produção de juridicidade válida na aplicabilidade da Lei Anticorrupção.

O uso de siglas para identificar os órgãos citados nas próximas páginas se justifica na busca pela didática. Outro comentário deve ser feito sobre as notas de rodapé explicativas, que serão utilizadas para esclarecer expressões pouco conhecidas, complementações e observações necessárias para melhor compreensão da leitura não só por acadêmicos, mas por qualquer pessoa que se proponha a conhecer o instituto do acordo de leniência.

Por tudo exposto, procura-se a partir da presente monografia reunir conhecimentos satisfatórios para nos posicionarmos sobre o que seria melhor caminho para solucionar o conflito de atribuição aqui apresentado, a partir de uma análise sistemática da legislação pátria.

2 ACORDOS DE LENIÊNCIA E A LEI ANTICORRUPÇÃO: histórico e requisitos para celebração de acordos

2.1 HISTÓRICO

Apresentados como métodos excepcionais de investigação, e com o objetivo de dar impulso às mesmas, bem como de evitar novas práticas de corrupção, os institutos do Acordo de Leniência e Acordo de Colaboração Premiada, previstos na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e na Lei das Organizações Criminosas (Lei 12.850/2013), respectivamente, são estabelecidos entre o poder público e pessoa jurídica ou física infratora, cuja se compromete com o auxílio às investigações em troca de benefícios durante o processo.

Estes acordos surgem no ordenamento jurídico brasileiro como um modelo de flexibilização do poder punitivo do Estado, classificado como um direito penal de terceira via, apontando um caminho conciliador que preza pela reparação do dano, desde que observados os princípios basilares do direito. Cabe mencionar recorte feito por Marcelo da Silva sobre o assunto:

Leciona Claus Roxin que no direito penal de terceira via ‘a reparação substituiria ou atenuaria complementarmente a pena, naqueles casos nos quais convenha tão bem ou melhor aos fins da pena e às necessidades da vítima, que uma pena sem diminuição alguma (SILVA, 2017, p. 295).

No âmbito da Lei Anticorrupção, a possibilidade do trato com a empresa ré, justifica-se pela disfuncionalidade dos instrumentos tradicionais de investigação. Os institutos premiais têm como objetivo garantir a efetividade das investigações e “atingir um grau satisfatório de repressão de práticas ilícitas altamente nocivas que sequer se descobririam pelos meios persecutórios e fiscalizatórios clássicos” (MARRARA, 2015, apud SALES e BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 43).

O Acordo de Leniência é conceituado pela melhor doutrina, em síntese, como um ajuste entre o Poder Público e a pessoa jurídica infratora em concurso corruptivo com agentes públicos, tem natureza jurídica de instrumento de prova, e está previsto no art.16 da Lei 12.846/13. Conceituam ainda Marlon Sales e Clodomiro Bannwart Júnior:

(...) é a confissão do acusado jungida com a colaboração com os órgãos investigatórios para identificação dos demais participantes do ato ilícito e elucidação dos fatos e, por isso, recebe benefícios para sua contribuição (SALES e BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 34).

O referido instituto objetiva o abrandamento da pena mediante colaboração efetiva da empresa investigada com as investigações dos demais acusados, prestando informações e documentos sobre o ilícito investigado, sendo classificado, portanto, como um instituto de direito premial. Ives Gandra esclarece que “o acordo de leniência para uma empresa corresponde, de rigor, à delação premiada possível para pessoa física” (2016, p. 223).

O direito premial, traduzido de maneira prática pelos acordos de leniência e colaboração premiada na atualidade, encontra sua origem remota na história antiga. Expõe Marcos Paulo Dutra Santos que se reportam às Ordenações Filipinas de 1603 e perduraram até o Código Criminal de 1830 (SANTOS, 2017, p. 71)¹.

A colaboração premiada ideologicamente afina-se ao movimento de política criminal Lei e Ordem (Law and Order) e foi introduzida ao ordenamento jurídico brasileiro na década de 1990 com o advento da Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/90) (SANTOS, 2017, p. 29).

Já origens do acordo de leniência remontam aos Estados Unidos em 1978 com o “Programa de Leniência Corporativa” (*Corporate Leniency Program*), e tinha o mesmo objetivo que conhecemos hoje: dismantelar atividades ilegais envolvendo vários agentes. Expõe Victor Alexandre El Khoury M. Pereira:

O acordo de leniência é um instituto de origem estadunidense, introduzido pela Divisão Antitruste do Departamento de Justiça daquele país em 1978, com a edição do *Corporate Leniency Program* (Programa de Leniência Corporativa), reformulado em 1993, por meio do *Amnesty Program* (Programa de Anistia). (PEREIRA, 2016, p. 85)

O Programa de Leniência Cooperativa dos EUA fora criado para fomentar a desistência e dissuasão da formação de carteis. Em virtude da similitude entre o acordo de leniência no Brasil e nos EUA, é necessário o estudo do instituto desde o seu princípio para maior compreensão do mesmo. Enquanto os demais países só desenvolveriam seus mecanismos após a década de 90, os Estados Unidos já haviam instituído normas anticorrupção desde 1977, apresentando atualmente uma doutrina e jurisprudência consolidadas sobre o tema (XAVIER, 2015, p. 22). Sobre seu programa de leniência destaca-se que:

(...) buscava-se com o instituto a extinção, ou seja, a anistia (*amnesty*) de eventual punibilidade penal por prática de atos antitruste, desde que a empresa se submetesse a colaborar antes do início das investigações e fosse

¹ No Título VI do Livro Quinto, que disciplinava os crimes de lesa majestade, havia a previsão do perdão àquele que delatasse os demais conspiradores do Rei, antes que a Coroa os identificasse, exceto se fosse o líder do complô. Os crimes listados no título CXVI do mesmo Livro Quinto do Código Filipino, sob a sugestiva rubrica “como se perdoará aos malfeitores, que deram outros à prisão”, igualmente contemplavam o perdão através da delação (SANTOS, 2017, p.71).

a primeira do cartel a auxiliar as investigações. (SALOMI, 2012, apud SALES e BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 35).

Ao tratar dos programas de *compliance* anticorrupção no contexto da Lei Anticorrupção, Christiano Xavier esclarece que antes de existirem normas anticorrupção, o pagamento de propinas não era considerado ilegal em muitos lugares, sendo possível inclusive em alguns países deduzir do imposto de renda o que era pago a título de suborno. Imaginava-se que proibir a corrupção privada dificultaria os negócios, o que impediu por um tempo que normas nesse sentido fossem editadas e fez com que as empresas norte americanas perdessem mercado para as europeias no período entre o fim da década de 70 e a década de 90 (XAVIER, 2015). Acrescenta ainda que:

Por pressão dos Estados Unidos, a partir dos anos 1990, foram editadas convenções internacionais de combate à corrupção. A primeira foi a Convenção Interamericana contra a Corrupção, em 29 de março de 1996 (Convenção da OEA). Posteriormente, em maio de 1997, foi aprovada a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, a qual foi adotada pelos 29 (vinte e nove) Estados membros [sic] e outros 5 (cinco) não membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). E por fim, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, aprovada em 31 de outubro de 2003 (XAVIER, 2015, p. 28).

A Convenção da OCDE foi ratificada no Brasil em 15 de junho de 2000 e determina que os países signatários sejam obrigados a criminalizar atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais (BRASIL, Controladoria Geral da União). Além desta, o Brasil ratificou a (i) Convenção Interamericana (da OEA) contra a Corrupção; (ii) Convenção da ONU contra a Corrupção – Convenção de Mérida e a (iii) Convenção da ONU sobre Delinquência Organizada Transnacional – Convenção de Palermo (FURTADO, 2015, p. 175).

O modelo inicial de acordo de leniência nos EUA não logrou o êxito esperado, pois que ao Departamento de Justiça foi dada a possibilidade de adoção de critérios para celebração que implicaram em uma alta discricionariedade para o departamento, resultando em insegurança jurídica que levou ao desinteresse nos acordos (SALES e BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 35). Apenas um acordo fora celebrado nos EUA no período de 1978 a 1993 (SALOMI, 2012, apud SALES e BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 35).

O sucesso de tal técnica de investigação finalmente se deu em 1993, quando a discricionariedade foi reduzida, de maneira que foram impostas condições e requisitos para a celebração do acordo. Estas passaram exigir que:

- (i) Ainda não tenham sido recebidas informações por qualquer outra fonte
- (ii) A sociedade tenha tomado todas as medidas necessárias para cessar a sua participação no cartel;
- (iii) A sociedade promova a completa e contínua cooperação com a autoridade responsável pela investigação
- (iv) A sociedade confesse a infração como um ato corporativo, não sendo suficiente a confissão isolada de diretores individuais ou outros agentes;
- (v) Quando possível, a sociedade restitua os danos causados a terceiros;
- (vi) A sociedade não tenha coagido às demais partes do cartel a participar da atividade ilegal e claramente não tenha sido a líder da atividade ilegal (SALES e BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 35).

Diante de tais exigências, o número de acordos celebrados saltou de um por ano, para mais de um por mês (SALOMI, 2012, apud SALES e BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 36). Esta mudança resultou tão bem sucedida, que posteriormente, quando tratarmos dos requisitos², observaremos que as condições expostas acima remontam muito às exigências atuais adotadas no ordenamento jurídico brasileiro. O saldo positivo e a pressão internacional levaram países europeus e também o Brasil a adotarem seus próprios Programas de Leniência. Descrevem Fabiano Rezende Lara e Reinaldo Diogo Luz sobre os resultados após a implementação do programa de leniência nos EUA:

Em termos estatísticos, o número de denúncias contra cartéis por parte de seus próprios participantes multiplicou-se para mais de 20 por ano naquele país e até o início da década passada as multas aplicadas já tinham ultrapassado cerca de US\$ 1 bilhão. (LARA e LUZ, 2016, p. 178).

Antes da vigência da Lei Anticorrupção, o Brasil empregou o acordo de leniência na Lei 8.884/94, a Lei Antitruste vigente à época. A competência para celebrar tais acordos, nos termos do art.35-B do antigo diploma antitruste era da Secretaria de Direitos Econômicos-SDE. Porém, com o advento da Lei 12.529/11, que revogou a lei retro mencionada, a competência atual é do Conselho Administrativo de Defesa Econômica-CADE, conforme menciona o art.86, *caput*³ do referido diploma.

Sobre a diferença do emprego do acordo de leniência nas leis Anticorrupção e Antitruste, destaca-se que a primeira trata de relações público-privadas, e busca recompor a moralidade do estado, ao passo que a segunda dispõe sobre as relações exclusivamente privadas, objetivando inibir práticas anticoncorrenciais (PEREIRA, 2016, p. 87). Ainda,

² Ver tópico 2.3

³ 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 (...). Disponível em < <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/26484530/artigo-86-da-lei-n-12529-de-30-de-novembro-de-2011#>>. Acesso em 10/05/2018.

ressalta-se que a Lei Antitruste permite que pessoas físicas envolvidas nos casos usufruam dos benefícios do acordo. Já na Lei Anticorrupção somente admite-se benefício para a pessoa jurídica celebrante.

O primeiro acordo de leniência celebrado no Brasil foi no ano de 2003. Entre 2003 e 2017 foram assinados 82 acordos de leniência pela autoridade antitruste brasileira, além de 23 aditivos, sendo que no ano de 2017, 12 dos 21 acordos foram celebrados no âmbito da Operação Lava-Jato (CADE, 2018).

Além disso, segundo dados divulgados pelo Ministério Público Federal (MPF), à luz da Lei Anticorrupção e da Lei das Organizações Criminosas e na busca incessante pela recuperação de ativos, foram firmados 11 acordos de leniência com pessoas jurídicas e 1 termo de ajustamento de conduta e 163 acordos colaboração premiada com pessoas físicas resultando em 72 acusações criminais contra 289 pessoas, sendo que em 38 casos já houve sentença, destacando-se os crimes de corrupção, crimes contra o sistema financeiro internacional, formação de organização criminosa e lavagem de ativos atualizados até fevereiro de 2018 (MPF, 2018).

2.2 LEI ANTICORRUPÇÃO

A Lei Anticorrupção foi criada para coibir práticas criminosas contra a Administração Pública promovidas por empresas. Ensinam Marcelo Certain Toledo e Francisco Octavio de Almeida Prado Filho sobre a responsabilização das pessoas jurídicas:

Segundo os termos da lei, a pessoa jurídica pode ser objetivamente responsabilizada por atos lesivos à Administração, nacional ou estrangeira, assim definidos pelo art. 5, caput, e incisos de I a V do referido diploma. Em grosso modo, a lei visa coibir a prática pelas empresas privadas de qualquer espécie de corrupção envolvendo agentes públicos de ilegalidades em licitações e contratos administrativos (TOLEDO e PRADO FILHO, 2015).

Sua elaboração tornou-se necessária no momento em que o Brasil atravessava uma crise moral que eclodiu nas manifestações de 2013. A lei surgiu como resposta às manifestações populares do ano do seu nascimento no intento de trazer lisura ao mercado e aos seus agentes (SALES e BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 32), porém, somente a partir da edição do Decreto Regulamentador nº 8.420/2015 foi possível identificar elementos mais específicos do Acordo de Leniência.

Salienta Xavier (2015, p. 35) que a Lei Anticorrupção, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações e o Código Penal “formam um microsistema normativo

voltado à proteção da administração pública, de seu patrimônio e dos princípios que a informam”.

A corrupção atingiu o desempenho econômico do Brasil de uma maneira que as perspectivas para a recuperação do país se tornaram desanimadoras e, aliado à disfuncionalidade dos métodos investigatórios tradicionais, surgiu um ambiente fértil para o chamado “estado de necessidade de investigação” (SILVA, 2017, p. 287). Destaca-se acerca da responsabilização de pessoas jurídicas e da dificuldade nas investigações:

A preocupação se mostra legítima frente à dificuldade da responsabilização das pessoas jurídicas por atos lesivos contra o erário público. Até o advento da Lei 12.846/2013, as punições às fraudes a licitações e contratos administrativos, o oferecimento de promessa a agentes públicos, a utilização de interposta pessoa para ocultar ou dissimular a identidade dos beneficiários dos atos praticados, a criação irregular de empresa para participar de licitações ou contratos administrativos, além de outros atos de corrupção, circunscreviam-se à responsabilização subjetiva do agente. A necessidade da comprovação do dolo ou da culpa dificultava a produção da prova, tornava morosos os processos judiciais e, conseqüentemente, aumentava a impunidade dos corruptos (CAMBI, 2014, p. 13).

Essa disfuncionalidade pode ser identificada pela complexidade do (i) *modus operandi* dos infratores, caracterizado principalmente pela conexão da criminalidade com o Estado; (ii) sofisticação estrutural; e o (iii) pacto de silêncio entre os membros (*omertà*)⁴ (SILVA, 2017, p. 288).

O texto da referida lei foi influenciado pela *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em 1977, após o caso *Watergate*⁵, pela *UK Bribery Act*, adotada pelo parlamento britânico em 2011 e pelo Decreto Legislativo nº 231/2001 da Itália (SCHNEIDER, 2017). A Lei Anticorrupção, tal como os textos normativos estrangeiros, trata de condutas que se assemelham às condutas tipificadas, internamente, como crimes contra a Administração Pública.

No que diz respeito ao bem jurídico protegido pela lei, leciona Eduardo Cambi:

A Lei 12.846/2013 procura proteger a noção de república e o patrimônio público. Define os atos lesivos à Administração Pública, nacional e estrangeira, as sanções correspondentes à responsabilidade administrativa e civil, bem como técnicas processuais e instrumentos para inibir e repreender os atos de corrupção praticados por pessoas jurídicas infratoras.

⁴ Omertà é um código de honra que dá importância ao silêncio, ao não cooperar com as autoridades e não interferir nas ações ilegais de outros. Originou-se no sul da Itália, onde o banditismo e a máfia são fortes e dominadoras (INTERNET, 2018).

⁵ O escândalo do caso *Watergate* desencadeou a renúncia de Richard Nixon em 1974. É a mais grave crise política enfrentada pelos Estados Unidos. A história tornou-se mais conhecida no filme *Todos os Homens do Presidente* (1976). Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120615_artigo_campbell_rp>. Acesso em 11/05/2018.

Portanto, a corrupção atinge um bem jurídico difuso, na medida em que lesiona bens públicos de interesse geral, não se vinculando, especificamente, a uma vítima individualizada. Enfim, atinge toda a sociedade ao retirar recursos das políticas públicas indispensáveis à efetiva proteção dos direitos fundamentais sociais. (CAMBI, 2014, p. 14).

A condenação administrativa de uma empresa pode resultar em multas que vão de 0,1% a 20% do seu faturamento bruto, além da obrigação de publicação extraordinária da decisão condenatória, mas, fora dessa esfera, a empresa infratora ainda responderá um processo judicial “em que poderão ser aplicadas as sanções de procedimento de bens, direitos ou valores, suspensão ou interdição parcial de atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica e proibição de receber incentivos, subsídios subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas” (TOLEDO e PRADO FILHO, 2015).

Visando diminuir os prováveis danos que seriam causados à economia do país no caso de sucessivas condenações que resultassem nos fins retro mencionados, o art.16 da Lei Anticorrupção prevê a possibilidade do acordo de leniência. Apesar da aversão que os crimes de corrupção têm causado na sociedade civil desde que as entranhas da corrupção passaram a ser expostas nos noticiários diuturnamente como prática recorrente no legislativo e no executivo, o acordo pode mostrar-se como um bom negócio também para coletividade, pois a partir da celebração do *acordo de leniência*, um ciclo vicioso se romperá.

Os programas de leniência visam enfraquecer esta confiança, oferecendo incentivos para que os infratores traíam seus cúmplices e cooperem com as autoridades, ou seja, colocando os membros do grupo em uma situação conhecida como Dilema do Prisioneiro⁶ (SPAGNOLO, 2005; LESLIE, 2006, apud LARA, LUZ. 2016, p. 184).

Embora seja de notório conhecimento que parcela da sociedade acredita que o não encarceramento de criminosos de colarinho branco soe como impunidade, Sales e Bannwart Junior salientam que o interesse público será mais bem contemplado com a negociação do que com o eventual não esclarecimento dos fatos. A insuficiência de provas, por outro lado, resultaria na verdadeira impunidade (SALES E BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 43).

Sebastião Tojal (2017) também frisa que o acordo de leniência desponta como um instrumento vantajoso tanto para empresa ré, quanto para a entidade pública e a sociedade, dado que vários objetivos são alcançados ao mesmo tempo, destacando-se, além dos benefícios já mencionados: (i) o ressarcimento ao erário, de maneira mais rápida; (ii) a estimulação da prevenção de atos ilícitos na empresa, também conhecida como implantação

⁶ O Dilema do Prisioneiro é um jogo que representa o dilema entre cooperar e trair, inventado em 1950 por Merrill Flood e Melvin Dresher, adaptado e divulgado por A.W.Tucker (INTERNET, 2018).

de um sistema de *compliance*⁷; e (iii) a preservação da empresa e consequente manutenção dos empregos gerados por sua atividade.

Ives Gandra da Silva Martins (2016) aponta, ainda, sobre as vantagens da celebração do acordo:

(...) assegura (i) a continuidade da empresa e dos benefícios daí decorrentes (desde a preservação de empregos até a manutenção dos bens tangíveis e intangíveis); (ii) a imposição de penas pecuniárias e o ressarcimento de eventuais prejuízos que tenham sido causados; (iii) a imposição de condições objetivas para que as empresas e seus agentes não mais pratiquem irregularidades (MARTINS, 2016, p. 215).

Porém o procedimento para celebração de acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção não é o primeiro a surgir no ordenamento jurídico pátrio. Por isso, é necessário destacar a diferença do acordo de leniência na Lei Anticorrupção e na Lei Antitruste. A Lei Anticorrupção (12.846/13) que entrou em vigor em 29/01/2014, atribui responsabilidade objetiva às pessoas jurídicas em concurso com o poder público. Já na Lei Antitruste (12.529/2011), em seus artigos 86 e 87, existe para regular as relações privadas pela defesa da concorrência, capaz de livrar o agente de sanções inclusive na seara penal.

No caso das infrações concorrenciais, a lei deixa claro que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, através da Superintendência-Geral, irá celebrar acordos de leniência. Porém, não ocorre o mesmo na Lei Anticorrupção, uma vez que a expressão “a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública” deixou espaço para discussões sobre o órgão competente, as quais serão expostas no decorrer deste trabalho.

Na a Lei Anticorrupção, tal como mencionado acima, legisla-se sobre as relações público-privadas, e o objetivo é desfazer esquemas de desvirtuamento de verba pública, e é a este tipo de acordo que iremos nos ater neste trabalho. Embora existam controvérsias, os acordos celebrados sob a o referido diploma não alcançam a esfera penal, apenas implicam em alívio nas penalidades administrativas, como por exemplo, é mantida a capacidade de a empresa concorrer à licitações. Em linhas gerais, a Lei Anticorrupção estabelece a responsabilidade objetiva, civil e administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira (LARA e LUZ, 2016).

Sobre a manutenção da capacidade de concorrer à licitações, Ives Gandra atenta para uma correntes doutrinárias que divergem sobre esta questão:

⁷ *Compliance* anticorrupção (art.7º, VIII, Lei 12.846/2013) é o conjunto de mecanismos e medidas que visam a prevenção, detecção e o combate aos crimes de corrupção e outros atos contra a administração pública, bem como assegurar que valores e normas sejam observados pelos empregados (XAVIER, 2015, pg.48). Depende de regulamentação pelo Poder Executivo Federal (art.7º, parágrafo único).

Há duas correntes claras no exame da questão. A primeira, defende que tais empresas deveriam ficar impedidas de participar de concorrências públicas, o que já foi determinado pelo TCU, em face do princípio legal de que empresas inidôneas não podem concorrer à licitações; a outra, defende o cabimento de um acordo de leniência que não prejudique os processos criminais e civis em andamento, objetivando garantir a função social da empresa. (MARTINS, 2016, p. 221)

O modelo adotado na Lei Anticorrupção muito se assemelha com o da Lei Antitruste, porém, lecionam os pesquisadores do assunto:

(...) quanto às sanções administrativas, a celebração do Acordo de Leniência importará em redução da pena de multa até o máximo de dois terços, bem como isentará a pessoa jurídica de publicação extraordinária da decisão condenatória e, por fim, quanto ao âmbito judicial, mas cível, isenção de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações e empréstimos de órgão ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público. Importa destacar que as demais penalidades serão mantidas (...) (SALES e BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 41).

Os benefícios revelam-se, portanto, muito pouco vantajosos para pessoa física, além de uma desvantagem em que a empresa celebrar um acordo com a CGU sem a participação do MP, a pessoa física ainda incorrerá para o risco de ser responsabilizada com respaldo na Lei de Improbidade, como será melhor exposto mais a diante.

2.3 REQUISITOS

Os requisitos para celebração de acordos de leniência encontram-se previstos no próprio art.16 da Lei Anticorrupção. O primeiro requisito diz respeito à única aplicante. Em seu texto, no art.16, §1º, I, a lei nos traz que é necessário que “a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre o seu interesse em cooperar para a apuração de ato ilícito”, uma vez que efetividade do acordo depende também da quantidade de empresas que podem pleiteá-lo. Permitindo a leniência apenas para o primeiro acordante, a rede de confiança criada entre os infratores fica ameaçada, abrindo o espaço para uma “corrida aos tribunais” (LARA e LUZ, 2016, p. 187).

A partir da semelhança com a Lei Antitruste, os autores Marcos Sales e Clodomiro Bannwart Júnior, assim como Modesto Carvalhosa, concluíram que adaptações necessárias não foram devidamente observadas na edição da Lei Anticorrupção, porquanto a primeira atenta para os cartéis e automaticamente pressupõe uma pluralidade de empresas agentes agindo de maneira coordenada, o que não necessariamente ocorrerá nos atos de corrupção, em

que uma única empresa poderá praticá-los contra as outras, tornando o primeiro requisito irrelevante em alguns casos. Nesse sentido:

(...) o primeiro requisito (art.16, parágrafo 1º, inciso I) não se sustenta porque no caso da corrupção pública o concurso delitivo se dá entre uma pessoa jurídica e um agente público, não sendo necessária a coparticipação de outras empresas, como ocorre nos cartéis; isto posto, a exigência de ser a primeira é inútil nos casos em que a pessoa jurídica ré é a única com legitimidade para pedir o regime de leniência (PEREIRA, 2016. p.98)

Por outro lado, podemos apontar uma segunda interpretação ao primeiro requisito: há a possibilidade de o objetivo do legislador ao colocar que a pessoa jurídica deve ser a primeira a se manifestar sobre o seu interesse em cooperar para a apuração de ato ilícito, se refira à necessidade de que o investigado se manifeste espontaneamente.

O inciso segundo (art.16, §1º, II) nos mostra o segundo requisito, que consiste em a pessoa jurídica cessar as práticas lesivas a partir da propositura do acordo. O terceiro requisito, exposto no inciso III, diz respeito à admissão da participação da pessoa jurídica no ilícito investigado e “cooperação plena e permanente com as investigações”. Ao tratar da justiça negocial, fazendo uma referência aos acordos celebrados com pessoas físicas nos EUA, Santos aduz que a declaração de culpa consciente exige que a defesa técnica tenha acesso às provas que pairam contra o réu. Aponta ainda que:

Embora seja uma negociação, constata-se que a posição ocupada pelo acusado é infinitamente inferior à preenchida pela promotoria, que não hesita em empregar uma série de atos e artimanhas para obter o acordo almejado, instrumental este eticamente duvidoso, mas que tem contado, em geral, com a chancela dos tribunais norte-americanos, incluindo a Suprema Corte (SANTOS, 2017, p. 46).

A título de mera informação, em virtude do fato de que não pretendemos nos aprofundar neste ponto, uma tese é levantada pela doutrina quanto à constitucionalidade deste inciso, pois que a confissão consistiria em suposta violação ao direito fundamental da não autoincriminação (MOREIRA NETO, FREITAS, apud SALES e BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 43).

Prosseguido, parte que se refere à admissão da participação no ilícito será novamente discutida no tópico 3.1. Devemos ressaltar que cooperação plena consiste em trazer não só fatos novos ao processo, mas fatos que criem lastro probatório suficiente para novas acusações.

Atendidos os três requisitos, devemos ressaltar que nenhuma pessoa física ou jurídica será condenada apenas a partir das palavras do delator. Este trará apenas fatos ou nomes que

ainda não estejam sendo investigados pela autoridade celebrante do acordo objetivando uma melhor elucidação do caso, para que o investigador enxergue algo que não estava vendo antes.

Conforme bem assentado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal (...) a cooperação premiada, em si, é veículo de produção probatória, porquanto, a partir das informações disponibilizadas, deflagram-se diligências em busca de provas que as endossem. As declarações do delator, por sua vez, consubstanciam meio de prova (SANTOS, 2017, p. 85).

Após celebrado o acordo, a contar do momento de sua assinatura, o prazo prescricional dos atos ilícitos fica interrompido (art.16, §9º Lei Anticorrupção). Uma vez descumprido o acordo, nos termos da Lei Anticorrupção, a pessoa jurídica fica impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos (Art.16, §8º, Lei Anticorrupção)⁸, bem como tem seu nome anotado no Cadastro Nacional de Empresas Punidas- CNEP (Art.22, §4º, Lei Anticorrupção).

Art. 22. Fica criado no âmbito do Poder Executivo federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei.

(...)

§ 4º Caso a pessoa jurídica não cumpra os termos do acordo de leniência, além das informações previstas no § 3º, deverá ser incluída no Cnep referência ao respectivo descumprimento.

Os casos de descumprimento são a recusa no fornecimento de documentos, confissões, delações de outras pessoas jurídicas ou agentes públicos e demais instrumentos probatórios prometidos no momento da celebração do acordo, além dos casos em que a pessoa jurídica incorre novamente na prática dos ilícitos confessados no acordo.

⁸ Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

§ 8º Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento

3 O CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO PARA CELEBRAR ACORDOS DE LENIÊNCIA

É possível ter em vista a partir da leitura da Lei 12.846/2013, bem como de artigos abordando o tema, que esta representa um modelo relativamente novo de repressão aos atos praticados em concurso delitivo com a administração pública, que ainda se encontra em construção doutrinária e jurisprudencial no ordenamento jurídico brasileiro e por isso não é possuidora de um padrão único e realmente consolidado no que diz respeito à celebração de acordos de leniência, pois a competência para tal foi genericamente descrita no art.16 da referida Lei, deixando uma lacuna quanto à intervenção do MPF, discussão esta sendo o principal ponto do presente trabalho.

Gilson Dipp, ex-ministro do STJ, em entrevista à Revista Época (11 de setembro de 2017), associa as “confusões” que surgiram da interpretação da Lei Anticorrupção ao fato de que, assim como a Lei das Organizações Criminosas, o referido diploma foi editado logo após às manifestações de 2013. Dipp entende que “o judiciário foi obrigado a fazer uma interpretação delas (as leis) no calor dos eventos. Isso não é bom para uma interpretação jurídica da lei” (REVISTA ÉPOCA, 2017, p. 54).

Ante a posição política e econômica dos infratores alvos das operações que visam desmantelar esquemas de corrupção e punir corruptos, a falha dos métodos tradicionais de obtenção de prova deram lugar para a leniência e a colaboração premiada. Porém, na medida em que as investigações avançam, a soberania das tratativas no acordo de leniência permanece em discussão, causando desentendimento entre o MPF e outros órgãos como, por exemplo, o TCU, a CGU e a AGU.

Lara e Luz (2015) destacam um comparativo com a questão da legitimidade na Lei Antitruste e a Lei Anticorrupção. Se na primeira fica claro que apenas o CADE, por meio da Superintendência-Geral, poderá assinar acordos de leniência, já não se pode dizer o mesmo da leitura da Lei Anticorrupção, a qual poderá suscitar dúvidas quanto a essa legitimidade, uma vez que “a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar o referido acordo com as pessoas jurídicas” (LARA E LUZ, 2015, p. 182).

Desde essa perspectiva, a Lei Anticorrupção parece não determinar uma titularidade única, mas, dependendo do caso, podem haver vários titulares para celebrar o acordo de leniência. Em que medida essa indefinição seria salutar para questões dessa natureza? O que garantiria a legitimidade de todos os eventuais titulares? Ou nem todos teriam isoladamente

legitimidade para celebrar esses acordos? De certo modo, se todos são legitimamente titulares, não haveria uma sobreposição de atribuições?

O MPF, por meio de nota oficial declarou que embora a competência da CGU seja reconhecida pelo texto da referida lei como autoridade máxima no âmbito do Poder Executivo Federal (art.16, §10º), o modo como são feitos tais acordos podem ser prejudiciais ao interesse público, posto que as investigações são realizadas pela Polícia Federal e pelo MPF e que os acordos de leniência dependem do reconhecimento da culpa, ressarcimento total ou parcial do dano e principalmente a indicação de fatos e provas novos (art.16, §1º).

Desta maneira, deve ser observado que o legislador não atentou para o fato de que é possível que a CGU tome como novos fatos que não são novos para o MPF, ocultando a intervenção do *Parquet* nos acordos de leniência firmados pela Administração Pública. À época em que entrou em vigor a lei, Modesto Carvalhosa teceu comentários aos dispositivos da Lei Anticorrupção, cabendo mencioná-lo:

No primeiro aspecto, a lei estabelece, genericamente que é de competência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em suas diversas esferas administrativas, a instauração e o julgamento de processos para apuração de atos de corrupção. Entretanto, deixa de prever mecanismos de coordenação dessa atividade a ser desenvolvida comumente pelos três Poderes (ESTADÃO, 2014).

O art. 16 da Lei Anticorrupção nos traz em seu texto, de forma genérica, que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com os corruptores. Nestes termos, surge o conflito de atribuição do qual trata o presente trabalho, pois que a lei não delimita a atuação das entidades públicas e principalmente do *Parquet*. Leciona Pereira:

O motivo de tanta controvérsia repousa no argumento de que a celebração de pactos de leniência pela CGU, sem a anuência e participação do MPF e do Tribunal de Contas da União, poderia prejudicar as práticas investigativas destes órgãos, bem como a aplicação de punições pelos delitos corruptivos cometidos e a correta quantificação dos danos gerados (PEREIRA, 2016, p. 92).

Por isso, grande desassossego gira em torno do instituto do acordo de leniência no que diz respeito a que órgão, de fato, deve celebrar tais acordos, chegando inclusive a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região entender como viciado um acordo de leniência celebrado entre o MPF e a Obedrecht, empresa investigada na Operação Lava-Jato, em

relação a um processo que discute o bloqueio de bens da construtora⁹, uma vez que a CGU e a AGU não participaram das negociações (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

Para os integrantes do Colegiado, só a CGU pode falar em nome da União para fazer os acordos, já que o MPF não tem legitimidade para dispor de patrimônio público (CONJUR, 2017). No caso acima ilustrado, a tese firmada foi que acordos assinados pelo MPF em matéria de improbidade dependem de ratificação da CGU, criando um precedente problemático, em razão de até agosto de 2017 já haviam sido firmados dez acordos com pessoas jurídicas na Operação Lava-Jato. Os benefícios seriam descontos nas multas aplicadas e o não ajuizamento das ações de improbidade.

De outro lado, há a corrente que defende a legitimidade do MPF para celebrar acordos, como, por exemplo, o advogado João Mestieri que declarou em entrevista ao Estadão que:

“(...) Tendo em conta que as questões postas nesses acordos são de gravidade e de repercussão econômica e social intensa, o próprio Ministério Público Federal compromete-se, pelo acordo de leniência, a levar ao conhecimento de outros órgãos públicos, conforme o caso, como ao SGE/CADE, e Controladoria Geral da União” (ESTADÃO, 2017).

Dados divulgados pelo TCU no ano de 2017 apontam que houve “irregularidades nos processos de negociação dos acordos de leniência” realizados pela CGU, atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2017), e o MPF entende que a CGU não tem condições de avaliar a novidade das informações oferecidas pelas pessoas jurídicas celebrantes de acordos promovidos sem a consulta do MPF, como visto a cima, dado o sigilo das investigações.

Alexandre Schneider (2017) expõe que segundo o art. 29 do Decreto nº 8.420/15, a CGU é competente para celebrar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, no Processo Administrativo de Responsabilização. Porém, o processo judicial flui de forma autônoma e compete de forma concorrente aos Entes Federados, na figura das advocacias públicas e o Ministério Público.

A obscuridade no que diz respeito a que órgão é titular para celebrar acordos decorre de um “equivoco” cometido pelo Governo Federal ao sancionar a Medida Provisória nº 703/2015. Nas palavras do Ministro Torquato Jardim, em entrevista cedida em dezembro de 2016 ao JOTA, “essa MP dava uma canelada no TCU e no Ministério Público. O executivo faria tudo sozinho” (*sic*) (CGU, 2017).

Durante a vigência da referida Medida Provisória o *caput* do artigo 16 da Lei Anticorrupção teve a seguinte redação:

⁹ Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000

Art. 16. 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, celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos e pelos fatos investigados e previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo, de forma que dessa colaboração resulte (Redação dada pela Medida Provisória nº 703, de 2015) (Vigência encerrada). (BRASIL, 2015) (Grifei).

Em razão dessa situação, ainda na entrevista retromencionada, ficou esclarecido que foi elaborada uma portaria interministerial com a Advocacia Geral da União, tratando do trabalho conjunto dos órgãos. Já o Tribunal de Contas da União estaria acompanhando os trabalhos da CGU nos processos que envolvem empreiteiras na Operação Lava-Jato, encaminhando-se para um convênio entre os órgãos.

Victor Alexandre Pereira (2016) destaca que inicialmente o Projeto de Lei nº 105/15 do Senado que gerou a referida Medida Provisória, foi de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES), que pretendia acrescentar ao texto da lei que a necessidade de submissão dos acordos celebrados à apreciação do Ministério Público, que “ficaria responsável pelo exame da legalidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade”, com o objetivo de por fim a insegurança jurídica nas tratativas, porém, a MP 703/2015 modificava a essencialidade da Lei Anticorrupção. Expõe Pereira:

(...) o Senado usurpou o projeto, aprovou um substitutivo que supostamente incluiu o parquet como legitimado a celebrar os acordos de leniência, mas que, na realidade, é omissa a não explicitar claramente o papel do Ministério Público perante os acordos, e além disso, abre possibilidade para que a Controladoria Geral da União e a Advocacia Geral da União firmem os acertos isoladamente, sem qualquer fiscalização. (PEREIRA, 2016, p. 81).

Tal medida provisória, que ficou conhecida no cenário nacional como “MP da Leniência”, trazia incertezas quanto à margem de atuação do Ministério Público, suprimia a obrigação de a pessoa jurídica admitir sua participação no ilícito e limitava a ação do TCU ao momento posterior à celebração do acordo, porém, caducou em maio de 2016, trazendo novos contornos ao conflito de atribuição.

Cabe frisar ainda sobre o papel do TCU, órgão esse dotado de credibilidade técnica para também fiscalizar os acordos de leniência, quantificando os danos causados ao erário e as multas a serem aplicadas às empresas que incorreram para crimes contra a administração pública em concurso com agentes públicos (PEREIRA, 2016, p. 95). Trataremos de forma mais detalhada essa questão no próximo capítulo.

Porém, no que diz respeito à parceria com o MPF, esta é “um desafio” segundo o Ministro Torquato Jardim, que declarou ainda que a competência do MPF é “larga e imensa” (*sic*). No mesmo sentido, Marcelo da Silva (2017) aponta que a interpretação da Lei 12.850/2013 permite que haja uma “discricionariedade extremada” na atuação do Ministério Público ao firmar acordos.

O que de fato ocorre atualmente é que as empresas firmam acordos com o MPF como titular da ação penal, esses acordos são homologados pelo Judiciário, mas ainda restam pendências com a AGU, TCU E CGU, como observamos a partir de uma nota da empresa Odebrecht após a decisão do TRF-4 citada anteriormente:

O acordo de leniência da Odebrecht foi firmado com o Ministério Público Federal e homologado pela Justiça. A Odebrecht está em entendimentos para firmar acordos também com a AGU, CGU e TCU. A Odebrecht acredita que o acordo de leniência é instrumento útil e importante para a sociedade, e espera que a legislação evolua de modo a trazer segurança jurídica para acordos assinados com o Estado brasileiro, através de qualquer um dos seus entes (BRASIL, 2017).

Consequentemente, não é interessante para as empresas investigadas buscarem esse acordo extrajudicial, pois que deixa a desejar no que diz respeito à segurança jurídica. Sobre a questão da multiplicidade de entidades públicas atuando no combate à corrupção, afirma Gustavo Justino de Oliveira:

O sistema anticorrupção brasileiro é o tipo multiagência, pois não temos uma única agência autônoma anticorrupção, como em Singapura, por exemplo. Isso significa que diversos órgãos e entidades públicas detêm competência para realizar ações preventivas, repressivas e de responsabilização das pessoas físicas e jurídicas que ferem a legislação anticorrupção nas esferas administrativa, cível, criminal e dos Tribunais de Contas (OLIVEIRA, 2017).

Portanto, essa insegurança sobre quais são de fato os limites, os termos e o órgão titular para celebrar acordos que promovam reflexos nas esferas cível, administrativa e criminal, ao invés de encontrarmos nos acordos uma maneira de acelerar as investigações, eles estão se tornando um obstáculo para o seu avanço.

A opinião exposta pelo Ministro Torquato na entrevista anteriormente citada reflete o entendimento de algumas autoridades da Administração Pública: que os promotores e procuradores da justiça tem uma “compreensão muito vasta de sua liberdade funcional”. Pelo desenrolar do trâmite legislativo do pacote conhecido como “10 medidas contra a

corrupção”¹⁰, o Poder Legislativo também entende que o Ministério Público deseja “alargar” sua competência além do limite nesta luta que travou contra a corrupção no Brasil.

3.1 LEI ANTICORRUPÇÃO *VERSUS* LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Outra situação identificada pela doutrina e que é fonte de divergências é que as infrações previstas na Lei Anticorrupção estão tipificadas de forma muito semelhante na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). O art. 16, §1º, III da Lei Anticorrupção traz como um dos requisitos para celebração de Acordo de Leniência que a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito. Caso contrário, teria peso equiparado a um simples testemunho (NUCCI, 2011, apud PEREIRA, 2016, p. 89).

Sobre as diferenças entre as referidas leis, assegura Eduardo Cambi:

A diferença entre a Lei Anticorrupção e a Lei de Improbidade Administrativa é que a responsabilização civil da pessoa jurídica por danos decorrentes de atos de improbidade administrativa depende da demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para as hipóteses previstas nos artigos 9º (enriquecimento ilícito) e 11 (violação de princípios administrativos), ou, pelo menos, pela culpa, para a caracterização dos atos de improbidade contidos no artigo 10 da Lei 8.429/92 (prejuízo ao erário público) (CAMBI, 2014, p. 21).

Ocorre que confessando os fatos contra si imputados, a empresa automaticamente admitiria sua participação em ilícito previsto na Lei de Improbidade Administrativa, e a responsabilidade penal que foi deixada de fora da Lei Anticorrupção viria a causar problemas futuros, tornando o acordo pouco interessante, uma vez que após celebrado o acordo com a CGU, ainda restaria a possibilidade de o Ministério Público instaurar de ofício uma investigação e posteriormente promover a ação penal pública sobre o fato confessado.

Primeiramente, a Lei de Improbidade Administrativa proíbe em seu art.17, §1º a transação, acordo ou conciliação as ações de responsabilização por ato de improbidade, além do fato de os membros do Ministério Público gozarem de independência funcional, e, portanto os promotores de justiça não precisam pensar de forma igual (TOLEDO e PRADO FILHO, 2015), logo, conclui-se que no caso de uma empresa celebrar um acordo com a CGU sem a participação do MPF, poderia ser que posteriormente ela viesse a ser responsabilizada

¹⁰ Projeto criado em 2015 pelo MPF para divulgar um projeto de lei de iniciativa popular, destinado ao aperfeiçoamento do sistema jurídico, de modo a reprimir a corrupção e a impunidade no Brasil. O MPF tem trabalhado nos casos de corrupção, mas nem sempre alcança efetividade devido a morosidade do judiciário. Desta forma, o MPF apresentou à sociedade dez medidas para aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade. As propostas objetivam Transparência, Prevenção, Eficiência e Efetividade. Disponível em: < <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/objetivo-geral-das-propostas>>. Acesso em 17/05/2018.

penalmente com respaldo na Lei de Improbidade, ficando a empresa à mercê da insegurança jurídica desencadeada pelo conflito entre os diplomas legais, daí os autores falarem em “assunção de risco considerável”. Vejamos:

Se não estiver convencido da presença do elemento subjetivo da conduta, é certo que o Ministério Público não estará obrigado a ajuizar a ação. (...) também não estará obrigado a requerer a aplicação de todas as penalidades previstas na lei por expressa autorização do artigo 12, caput, da lei 8.429/92, podendo ainda reconhecer a falta de interesse no pleito de ressarcimento pelo fato de o dano já ter sido integralmente ressarcido em decorrência do acordo de leniência. (TOLEDO e PRADO FILHO, 2015).

Modesto Carvalhosa e Alexandre Schneider entendem no mesmo sentido:

Adicionalmente, ao assumir oficialmente a prática dos referidos atos de corrupção, fornecendo uma série de documentos e informações que comprovem a ocorrência de tais atos, a companhia envolvida delatora municiará as autoridades públicas com um dossiê completo que, no futuro, poderá ser utilizado, judicialmente, nas esferas civil e penal, em face da própria companhia (ESTADÃO, 2017).

(...) a pessoa jurídica corruptora haverá de exigir segurança jurídica para seus dirigentes, agentes e demais gestores, sob pena de não pretender correr o risco de, celebrado o acordo de leniência, ver-se surpreendida com atos autônomos de persecução noutras searas de responsabilidade não vinculadas ao ato bilateral, notadamente nos processos penal e de improbidade administrativa (SCHNEIDER, 2017)

Ao fazer uma análise sobre os reflexos penais dos acordos celebrados pelos CADE à luz da Lei Antitruste, Flávio Augusto Siqueira (2015), faz observação que entendemos ser cabível comparação com o caso dos acordos celebrados isoladamente pela CGU amparada pelo texto da Lei Anticorrupção. Assegura o autor:

A salvação desses acordos residiria na participação do Ministério Público, no entabulamento de acordos ou na alusão da projeção penal do mesmo com a participação do Ministério Público, notadamente, pelos reflexos que transcendem as raias meramente administrativas, indo além para alcançar situações açambarcadas de improbidade administrativa ou ações penais (SIQUEIRA, 2015).

Ressaltamos ainda que:

(...) uma vez assinado pelo órgão ministerial, este, quer por um de seus membros, quer por um de seus membros quer por outro, não poderá mais exercer seu direito de propor ação penal contra as pessoas que assinaram o acordo de leniência pelos fatos confessados no acordo de leniência. (DOMINGUES, MOLAN, 2012, apud, SIQUEIRA, 2015)

O atual texto do Art.15 da Lei Anticorrupção¹¹ prevê um encaminhamento posterior à celebração do acordo ao Ministério Público. Ocorre que devido à sua função investigativa, o MPF tem condições de avaliar a novidade das informações trazidas pelas empresas infratoras, ao mesmo tempo em que pode garantir que a pessoa física não vai ser responsabilizada pelos crimes da Lei de Improbidade Administrativa. Ou seja, a partir da nossa análise, *premissa vênua*, a atuação isolada de um órgão que não o Ministério Público e somente sua posterior notificação, implicaria uma circunstância desfavorável à empresa ré e comprometeria de forma significativa a aplicabilidade do instituto.

3.2 CORRUPÇÃO E ESPETACULARIZAÇÃO

Outro ponto merecedor de destaque vem sendo discutido na academia: as críticas ao “o clima de espetacularização” da atuação do Ministério Público e do Judiciário na luta que foi travada contra a corrupção no Brasil são muitas. Utilizando as notícias que permeiam a Lava Jato como plano de fundo, Tainá Ferreira e Ferreira (2016) atrela a atuação da mídia a um comprometimento do “emprego racional do direito penal”, a partir do momento em que o apoio popular é colocado como necessário para o curso das investigações e agências não judiciais como as grandes emissoras passam a ter um papel decisivo no sistema penal.

Para a referida autora, o pacote conhecido como “As 10 medidas contra a corrupção” do MPF, lançadas em março de 2015, contribuem de maneira significativa para esta ofensiva midiática que tem por fim legitimar a atuação do MPF em casos que envolvam corrupção. Afirma a autora que “procuradores e promotores justiceiros querem combater a corrupção corrompendo a Constituição”. Marcelo Rodrigues da Silva (2017) aponta no mesmo sentido:

A midialização ou espetacularização do sistema de justiça criminal popularizou a Operação Lava Jato, criando-se um estímulo ao Ministério Público Federal para a celebração de cada vez mais acordos (...) a fim de encurtar o trabalho investigativo e apresentar à sociedade de forma célere um resultado (provisório) dos supostos autores do delito e das quantias astronômicas desviadas dos cofres públicos (...). (SILVA, 2017, p. 292)

O projeto referente às “10 medidas contra a corrupção” seria apresentado ao Congresso Nacional como um projeto de lei de iniciativa popular. Somente a Lei de Crimes Hediondos foi concebida da mesma maneira no ordenamento jurídico penal brasileiro.

¹¹ Art. 15. A comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a conclusão do procedimento administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos.

Ferreira (2016) atenta para o fato que a força da mídia teve um papel fundamental, uma vez que foi utilizado o assassinato da filha da autora Glória Perez como um ponto a ser considerado para a inclusão do homicídio qualificado na Lei nº 8.390/94. Afirma a autora:

“(...) o único projeto de lei em matéria penal que teria sido fruto da iniciativa popular, na verdade é reflexo de uma campanha midiática e sem a preocupação de promover a discussão sobre o objeto da lei, pautada somente em um caso específico” (FERREIRA, 2016, p. 57).

O mesmo estaria ocorrendo novamente no contexto da aprovação das chamadas “10 medidas contra a corrupção” no Congresso Nacional, sem que tenha havido um momento de reflexão pelos seus signatários. Surgem então questionamentos sobre a expansão punitivista trazida pela Operação Lava Jato, e da mesma maneira, alguns doutrinadores apontam uma “atitude propagandista” do MPF no combate à corrupção.

No mesmo sentido, a Polícia Federal foi criticada durante a “Operação Navalha” (2007), à época, o advogado Arnaldo Malheiros apontou uma “vocação cinematográfica das megaoperaç es” (FURTADO, 2015, p.160). Diante da Operação-Lava Jato, mais do que nunca, os brasileiros tornaram-se ávidos espectadores do processo penal, frustraram-se e comemoraram momentos como quem assiste a uma novela, e esta situação demanda uma atuação mais séria do MPF.

Portanto, parte da doutrina acredita que colocar os instrumentos probatórios colaborativos premiais e o próprio processo penal sob o holofote da média foi algo que contribuiu para tornar regra ao invés de exceção, o emprego da barganha no manejo da Lei Anticorrupção, já que os números apresentados pelo MPF   sociedade parecem ter trazido respostas positivas para a percepção da impunidade. Pela primeira vez, homens até então considerados “a cima da lei”, estariam pagando– literalmente- por suas atitudes.

3.3 CASOS CONCRETOS: OS ACORDOS DA ODEBRECHT E A J&F

Para que melhores observações sejam feitas sobre os aspectos práticos da aplicação do disposto na Lei 12.850/2013, usaremos como exemplos de caso concreto dois acordos de leniência que ganharam grande destaque no plano nacional: os celebrados com as empresas J&F e Odebrecht. Uma vez firmado um acordo, é feita sua divulgação oficial e aliada ao serviç o da m dia,   possível que façamos aqui uma breve análise dos acordos em questão.

Ambas empresas protagonizaram escândalos envolvendo uma troca promíscua de favores e dinheiro, resultado não somente de um financiamento clandestino de campanhas

eleitorais, prática popularmente conhecida como “caixa dois”, mas também em doações milionárias às claras nas eleições em que foi permitido o financiamento privado.

No pleito de 2014, por exemplo, no montante declarado ao Tribunal Regional Eleitoral pelos três principais candidatos à presidência, quais sejam, Dilma Rousseff, Eduardo Campos/Marina Silva e Aécio Neves, o Frigorífico JBS, pertencente ao grupo J&F, apareceu ao lado das construtoras OAS e Andrade Guitierrez como os grupos econômicos que doaram o equivalente a 39% do total de doações existentes naquela campanha, totalizando o valor R\$ 64 milhões (ESTADÃO, 2014, apud BRAGA, 2015, p.7). Entre as eleições de 2014 e os dias atuais, grandes empresas do país tornaram-se notícia diuturnamente por serem investigadas em operações anticorrupção.

No acordo de leniência firmado entre o MPF através da Procuradoria da República no Paraná e a empresa Odebrecht S/A, homologado pela 13ª Vara Federal de Curitiba em maio de 2017, ficou acertado que o grupo Odebrecht entregaria a mando da Força-Tarefa da Operação Lava-Jato “o total de doações oficiais e de pagamento de propinas e caixa 2 nas eleições dos últimos 16 anos (...)” (ESTADÃO, 2017), contabilizando o valor de R\$ 3.828.000.000,00 (três bilhões, oitocentos e vinte e oito milhões de reais), nos termos da Cláusula 7ª do acordo. Marcelo Odebrecht foi preso preventivamente em junho de 2015 e assim permaneceu por dois anos e meio. Seu pai, Emílio Odebrecht, foi condenado a quatro anos em prisão domiciliar. Sobre o acordo:

Os acordos de leniência são feitos com o objetivo de expandir as investigações, angariando informações e provas sobre crimes graves, assim como maximizar o ressarcimento aos cofres públicos. O acordo da Odebrecht, se tomado em conjunto com o da Braskem, resultou no maior acordo da espécie em termos monetários na história mundial. Foram ainda revelados milhares de crimes, em depoimentos e provas, os quais tem gerado inúmeras operações policiais e acusações criminais por corrupção em todo o Brasil (MPF, 2017).

O principal ponto de divergência no que tange o conflito de atribuição no presente caso gira em torno do valor ajustado com a empreiteira. O MPF divulgou um valor, e a União, através da CGU, apresentou outro:

O MPF divulgou que a empresa pagará R\$ 8 bilhões. É o resultado de uma conta: nas delações premiadas, os executivos contaram superfaturar os contratos da Petrobras em 3% sobre o valor real. Aplicado a todos os contratos em que foram apontados indícios de ilegalidade, esse sobrepreço deu em R\$ 3,8 bilhões. Esse dinheiro, espalhado em diversas parcelas e aplicada a taxa Selic, chegou aos R\$ 8 bilhões. A União discorda desse valor. Prefere seguir os parâmetros definidos pelo Tribunal de Contas da União, que resultaram em R\$ 6 bilhões de superfaturamento. Os desembargadores da 3ª Turma do TRF-4 entenderam que o MPF não pode dispor de patrimônio público e concordaram com a AGU (CONJUR, 2017).

Já o acordo firmado pelo MPF com o Grupo J&F se deu perante a Força-Tarefa das Operações *Greenfield, Sépsis, Cui Bono* e Carne Fraca. Assinado em 05 de junho de 2017, o acordo parecia ostentar, injustificadamente, de benesses muito maiores que as do acordo firmado com a Odebrecht: Joesley Batista, um dos donos da empresa ficou encarcerado por seis meses, somente após ser acusado de omitir provas em sua delação premiada.

O empresário e o irmão, Wesley Batista, também são acusados de uso indevido de informação privilegiada e manipulação do mercado financeiro (UOL, 2018), uma vez que prevendo a queda nas ações da empresa após a divulgação do acordo, venderam as ações da JBS e compraram dólares a partir da venda (ISTOÉ DINHEIRO, 2018). Porém, à época da celebração do acordo foram agraciados com imunidade que vetaria a abertura de processo sobre crimes que participaram e receberam autorização para se ausentar do país. Destacamos a partir de entrevista de Gilson Dipp para a Revista *Época*:

O que se critica do Joesley não é o fato de ele não ser preso. É que para ele se deu imunidade total, o que causa uma repulsa no cidadão comum. 'Pô, eu faço tudo, conto tudo, pego um jatinho e vou para os Estados Unidos?'. Esse é o problema, é a dosagem (REVISTA ÉPOCA, 2017).

O valor pactuado nos termos da Cláusula 16 do acordo é de R\$ 10.300.000.000,00 (dez bilhões e trezentos milhões de reais), a serem adimplidos no prazo de 25 anos, destinados às entidades lesadas, quais sejam, o BNDES, a União, a Fundação dos Economistas Federais, Fundação Petrobras de Seguridade Social, Caixa Econômica Federal, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Parte do valor seria destinada ainda, à execução de projetos sociais.

A desproporcionalidade entre os acordos mencionados são, entre outros motivos, reflexos do fato de que os membros do Ministério Público possuem independência funcional que lhes garante a liberdade nos pronunciamentos e no exercício de suas funções (FURTADO, 2015, p. 124), motivo pelo qual os acordos podem ser celebrados nos termos da lei, à luz da interpretação do promotor de justiça. Tratando da referida desproporcionalidade, aponta Marcelo Silva:

A práxis vem demonstrando que os benefícios penais conferidos nos acordos de delação premiada aos colaboradores na Operação Lava Jato não se pautam por uma racionalidade minimamente adequada, vale dizer, inexistem critérios bem definidos para a concessão de prêmios (...) (SILVA, 2017, p. 298).

O mencionado autor acredita que quanto maior o valor possivelmente recuperado, maiores serão os benefícios concedidos. Essa afirmação pode não ser uma verdade universal, mas é visivelmente observada nos acordos acima apresentados. Quanto maior o prejuízo

gerado aos cofres públicos pela conduta ilícita da empresa, maior seu poder de barganha, e nesse sentido questiona-se, portanto, os aspectos quantitativos e qualitativos que justificam a concessão de benefícios, bem como a aplicação das punições à empresa (SILVA, 2017, p. 309).

Observa-se a partir dos acordos em questão, que no conflito entre a independência funcional e a unidade institucional, deveria prevalecer a unidade institucional. Certa inconstância paira sobre a atuação do MPF ao celebrar acordos de leniência, pois que a discricionariedade conferida aos promotores de justiça “melindra, na prática, a segurança jurídica, pois pessoas em idêntica situação jurídico-penal acabam recebendo do Estado tratamento diferenciado” (SANTOS, 2017, p. 33). Cada promotor tem seu jeito de pensar, mas ao mesmo tempo, cada promotor no exercício de suas funções representa o Ministério Público.

Concluindo nosso raciocínio, sustenta ainda Marcelo Silva, que os benefícios a serem concedidos aos réus colaboradores deveriam seguir estritamente as hipóteses legais, sem interpretações ampliativas, buscando penas proporcionais e dissuasivas (SILVA, 2017, p. 310).

Por isso, o MPF, ainda que seja o real legitimado para celebrar acordos de leniência no âmbito federal, como veremos mais adiante, deverá desenvolver mecanismos de capacitação buscando por uma memória institucional e um perfil “do ministério público” para evitar desproporcionalidades na celebração de acordos de leniência, e essa discussão não se limita à estes. Desta maneira, afastaríamos a ideia de “perfil do promotor”, contradições e incongruências, e haveria um trabalho contínuo independente de quem seja o titular da promotoria, em todo o território nacional.

4 A ATRIBUIÇÃO PARA FIRMAR ACORDOS

4.1 A ATRIBUIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 88

4.1.1 Ministério Público

O Ministério Público no Brasil possui autonomia funcional (art. 127, §2º CF), administrativa e financeira consagradas pela Constituição Federal. O referido diploma confere ao Ministério Público a função de garantidor dos direitos fundamentais, pelo que, na visão de Eduardo Cambi, lhe foi atribuído um dever ético-político de agir para a defesa e para a construção da democracia substantiva (GOULART, 2013, apud, CAMBI, 2013, p. 15).

Por meio de suas prerrogativas e princípios, mantém-se imune à interferência de outros órgãos (FURTADO, 2015, p.124). Os promotores de justiça se mantêm imunes inclusive à influência de seus pares, pois que a hierarquia existente no órgão é apenas de caráter administrativo¹².

No texto do art. 16, §10º, da Lei 12.846/2013, o legislador expressamente atribuiu a competência para celebrar acordos de leniência à CGU, situação que gera a questão controversa que se tornou o problema desta monografia. Vejamos:

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

(...)

§ 10. A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Se fizermos uma leitura isolada da Lei Anticorrupção, entenderemos que o MPF exerceria suas atribuições *a posteriori*, comprometendo a celeridade do acordo e limitando significativamente sua atuação. Seu papel se limitaria a verificar a legalidade, moralidade e efetividade dos acordos. No caso de constatar omissão da CGU na responsabilização administrativa, o MPF ajuizaria ação civil pública (ACP) para integral responsabilização objetiva das pessoas jurídicas infratoras. Os acordos celebrados em desacordo com o

¹² O Ministério Público é um órgão de estatura constitucional regulado no referido diploma pelos art.127 a 130.

ordenamento jurídico brasileiro também seriam objeto de ACP promovida pelo MPF (CAMBI, 2014, p. 34). Assim sendo, por este, entre outros motivos a seguir identificados, nos questionamos: não seria mais adequado a autoridade competente para celebrar acordos de leniência ser desde o princípio o próprio MPF?

Conforme podemos analisar a partir dos acordos firmados com as empresas J&F e Odebrecht, o MPF estendeu a atribuição originária para si. Embora em desconformidade com a letra da Lei Anticorrupção, o MPF atua respaldado pelo art.129, IX da Constituição Federal, que assegura a este a capacidade de exercer “outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com a sua finalidade”.

Nesse sentido, faz-se necessário citar a chamada “teoria dos poderes implícitos”, que surgiu a partir do julgamento *McCulloch vs Maryland* pela Suprema Corte Americana. A teoria estabelece que ao serem definidos os objetivos e as competências dos órgãos, a lei implicitamente lhe concede por dedução lógica a liberdade de adotar as medidas necessárias para cumprir suas atribuições, sendo vedado apenas o que a constituição proíbe (ALMEIDA, 2014, p. 17). *Grosso modo*, a teoria aduz que “quem pode mais, pode menos” (RANGEL, 2005, p.175).

Essa teoria tem servido de amparo doutrinário para atuação do MPF na celebração de acordos de leniência. Assim, não faria sentido que a investigação dos crimes de corrupção fosse inteiramente realizada pelo MPF e no final das contas, o órgão a celebrar o acordo fosse a CGU.

O STF adotou a teoria dos poderes implícitos em diversas decisões, mas usaremos como exemplo a tese fixada para fins de repercussão geral no ano de 2015, quando decidiu que o Ministério Público poderia realizar investigação de natureza penal¹³. No mesmo sentido, assegura ainda o entendimento do STF:

(...) é o princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos ‘poderes implícitos, segundo o qual, quando a Constituição Federa concede os fins, dá os meios. Se a atividade fim- promoção da ação penal pública- foi outorgada ao Parquet em foro de privatividade, não se concebe como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o CPP autoriza que ‘peças de informação’ embasem a denúncia (STF, RE 441004/PR, Rel.Joaquim Barbosa, 17/12/2009).

Nos EUA, onde surgiu o instituto do acordo de leniência, não se fala em Ministério Público. A promotoria é composta por escritórios de advocacia, e os promotores gozam de

¹³ STF. Plenário. RE 593727/MG, julgado em 14/05/2015.

uma liberdade que lhes permite inclusive arquivar procedimentos sem que o Judiciário possa interferir. Essa liberdade refletirá no chamado *plea bargaining*.

Já no Brasil, o titular da ação penal pública, e por consequência, titular para atuar como *dominus litis* em crimes de vantagem indevida (art.316 CP), corrupção ativa (art. 333 do CP) e passiva (art. 317 do CP) é o Ministério Público, por força do art. 129, I, da Constituição Federal. Portanto, a atuação isolada da CGU nos acordos de leniência, como sugerido pela atual redação do art. 16 da Lei Anticorrupção, poderia implicar em um “precedente” perigoso, afetando a atuação do MPF como fiscal da lei e guardião dos princípios da administração pública.

Nesse mesmo aspecto, faz-se mister salientar que o Ministério Público tem atribuição legal ainda para celebrar acordos de colaboração premiada, instituto muito semelhante ao acordo de leniência, conforme observado no primeiro capítulo, nos termos do art. 4º, §6º da Lei 12.850/13 (Lei de Combate às Organizações Criminosas)¹⁴. A importância da presença do Ministério Público nas tratativas da colaboração premiada também vem sendo discutida.

Destacamos:

O Procurador Geral da República formalizou, no Supremo Tribunal Federal, relator Ministro Marco Aurélio, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 5.508 em face dos §§2º e 6º do art.4º da Lei 12.850/13, a fim de declarar inconstitucional a legitimidade concedida aos delegados de polícia para buscar acordos de colaboração premiada, ou, subsidiariamente, dar-lhes interpretação conforme a Constituição, a fim de assentar a imprescindibilidade da presença do Ministério Público em todas as etapas de tratativas e confecção do acordo (...) A cooperação premiada teria raiz negocial idêntica à transação penal e à suspensão condicional do processo. Se a iniciativa para propô-las é privativa do Parquet, enquanto titular privativo a ação penal pública (art.129, I, da CRFB/88), não haveria de ser diferente no caso da colaboração (SANTOS, 2017, p. 135-136).

Conforme visto, a CF/88 confere ao Ministério Público no art. 129 suas atribuições, entre elas, promover a ação penal pública, ação civil pública e a promoção do inquérito civil para a proteção do patrimônio público e social, mecanismos que possibilitam ao órgão ministerial promover a investigação, buscar a responsabilização e a reparação dos danos provenientes de atos de agentes corruptores (CAMBI, 2013, p. 15). Cabe destacar ainda que o MP tem legitimidade para celebrar termo de ajuste de conduta (TAC) quando julgar necessário, que poderia servir como um exemplo do “poder de barganha” do *parquet*.

Destacamos:

¹⁴ Art.4º, §6º O juiz não participará das negociações realizadas entre as partes para a formalização do acordo de colaboração, que ocorrerá entre o delegado de polícia, o investigado e o defensor, com a manifestação do Ministério Público, ou, conforme o caso, entre o Ministério Público e o investigado ou acusado e seu defensor.

O Ministério Público, que na grande maioria dos países atua exclusivamente na propositura de ações criminais, no Brasil recebeu da Constituição Federal atribuições para a propositura de ações civis e para interferir nos procedimentos administrativos, o que permite nos permite considerá-lo órgão de prevenção à corrupção (FURTADO, 2015, p. 180).

O princípio da supremacia da Constituição está descrito, implicitamente, no preâmbulo da Constituição e em seu art. 60, além de ser pressuposto lógico da validade e da legitimidade de todo o ordenamento jurídico (ALMEIDA, 2014, p. 3) e ser utilizado para resolver conflito aparente de normas. Portanto, deve-se buscar uma compatibilização da legislação complementar com Constituição Federal, para que em nenhuma hipótese a primeira prevaleça sobre a segunda.

Além dessa teoria, para firmar acordos isoladamente na Lava-Jato, o MPF extrai fundamento normativo de convenções internacionais de combate à corrupção ratificadas pelo Brasil, da Lei de Improbidade Administrativa, e do art. 18¹⁵ da Lei Anticorrupção, entre outras leis esparsas, conforme verificamos no acordo celebrado com a empresa Odebrecht S.A (2016):

I- Base Jurídica

Cláusula 1ª. O presente Acordo funda-se no art.129, inciso I, da Constituição Federal; nos artigos 13 a 15 da Lei nº 9.807/99; no art.1º, §5º, da Lei nº 9.613/98; art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85; no art.26 da Convenção de Palermo; e no art.37 da Convenção de Mérida; nos artigos 4º a 8º da Lei nº 12.850/2013; nos artigos 3º, §2º e §3º, 485, VI e 487, III, “b” e “c”, do Código de Processo Civil, nos artigos 86 e 87, da Lei nº 12.529/2011 e nos princípios de composição consensual previstos no artigo 2º da Lei 13.140/2015.

Tratando da relação entre a aplicabilidade da Lei Anticorrupção e o papel do Ministério Público, aponta Eduardo Cambi:

O Ministério Público, por ser uma instituição voltada à proteção do patrimônio público, precisa compreender e bem aplicar a Lei 12.846/2013 para, juntamente com outros instrumentos jurídicos constantes em leis, que estimulam a proatividade - como a da improbidade administrativa (Lei 8.429/92), a das licitações e contratos da Administração Pública (Lei 8.666/93) e da ação civil pública (Lei 7.347/85) - minimizar os efeitos nocivos da corrupção na sociedade brasileira (CAMBI, 2014, p. 13).

A questão da importância da participação do Ministério Público nos acordos de leniência foi discutida, entre outros casos, durante a vigência da Medida Provisória 703/2015,

¹⁵ Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.

uma vez que sem esse acompanhamento os acordos poderiam ser alvos de ações judiciais para que fossem cancelados (AGÊNCIA SENADO, 2016).

Sobre a necessidade da participação do MPF nos acordos, o representante da Associação dos Juízes Federais do Brasil destacou que é preciso atribuir ao órgão ministerial “o papel de principal interlocutor nas negociações dos acordos de leniência”. A respeito do assunto, ressaltamos ainda:

Antes de enfraquecer o acordo de leniência ou despotencializá-lo, ao contrário, o interesse e a previsão da possibilidade de manifestação do Ministério Público somente reforçam a importância e a utilidade do referido instrumento, permitindo que haja fiscalização sobre os seus termos e condições, tal como ocorre com outro instituto de justiça consensual ou negociada nos quais há o Ministério Público já tem experiência e manejo. Melhor que o acordo de leniência seja qualificado pela presença e participação do Ministério Público do que desqualificado posteriormente de descrédito e indevido, inclusive como risco de sua nulidade ser postulada e reconhecida pelo Poder Judiciário (GENTIL, LIMA, LIVIANU, BERCLAZ, RODRIGUES e COSTA, 2015)

Acerca da importância dos acordos para desvendar casos de corrupção, esta é defendida publicamente pelo Procurador da República Deltan Dallagnol, atuante na Operação Lava Jato, por ser algo que “otimiza o emprego de recursos públicos, maximiza a punição de corruptos e o ressarcimento dos cofres públicos, bem como desagrega organizações criminosas” (DALLAGNOL, 2015). Esclarece Dallagnol:

A colaboração é uma oportunidade para que o investigador espie por cima do labirinto e descubra quais são os melhores caminhos, isto é, aqueles com maior probabilidade de sucesso na angariação de provas (...) Além disso a colaboração tem um importante efeito multiplicador, que chamamos de ‘efeito dominó’ ou ‘efeito cascata’”. (DALLAGNOL, 2015)

Os casos de corrupção no Brasil noticiados atualmente giram em torno principalmente da troca de favores entre os proprietários das empresas e os partidos políticos. Essa relação entre as empresas e os ocupantes de cargos no governo ficou conhecida na academia americana como *crony capitalism*, o “capitalismo de compadrio” (REVISTA ÉPOCA, 2017). Matéria vinculada à edição da Revista Época de 11 de setembro de 2017 resume o mecanismo desse tipo de corrupção da seguinte maneira:

O governo escolhe algumas empresas- as campeãs nacionais. Franqueia facilidades a essas empresas. Em geral, contratos milionários com estatais ou empréstimos camaradas de bancos do governo. Parte do dinheiro, invariavelmente sai do Tesouro- do contribuinte. Em troca as campeãs nacionais financiam as campanhas do governo, que assim se perpetua no poder (REVISTA ÉPOCA, 2017, p. 28).

Portanto, outro ponto a ser observado é que surge um questionamento quanto aos casos em que a Administração está envolvida, a chamada corrupção privada, justamente a contemplada na Lei Anticorrupção, o que mais uma vez favorece a participação do MPF em detrimento da atuação isolada da CGU. Xavier (2015) aponta que a forte presença do Estado na economia no Brasil pode ter trazido prejuízo ao sistema de concorrência e criado um ambiente especialmente propício à corrupção devido à relação entre os entes privados e públicos.

Embora o cargo de Procurador Geral da República seja em tese de livre nomeação, desde 2003 os Presidentes da República têm se vinculado à lista tríplice¹⁶, e ainda, o ingresso na carreira do Ministério Público se dá exclusivamente por concurso público. Enquanto à CGU:

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada pela Medida Provisória n. 2.143-31, de 2/4/2001, convertida na Lei nº 10.683, em 28/5/2003. Atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência, indicado politicamente, portanto, e constituiu-se no órgão do Poder Executivo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Governo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e à implementação da transparência da gestão pública. Para tanto, busca cumprir seus objetivos e metas atuando em atividades voltadas ao controle interno daquele Poder, auditoria nos órgãos públicos vinculados, correição, ouvidoria e prevenção e combate à corrupção (FURTADO, 2015, p. 161).

Por este motivo, seria mais coerente a Lei Anticorrupção ser alterada e expressamente contemplar a participação necessária do Ministério Público ao menos como fiscal da lei nos acordos de leniência, ao invés de manter a atual redação, pois o ocupante do cargo de Ministro da Transparência está sujeito a livre nomeação e exoneração do chefe do executivo, o que eventualmente poderia sugerir uma troca de favores entre os agentes e coibir a atuação pretendida pela lei, uma vez que não se trata de fato incomum no Brasil, bem como poderia comprometer os acordos, nos quais se pressupõe que a Administração está envolvida em concurso delitivo com a empresa ré.

16 A tradição de formação da Lista Tríplice iniciou-se em 2001. Trata-se de um processo que atende ao clamor dos procuradores da República de indicar aquele que acreditam ser o mais preparado para gerir a instituição, através de voto facultativo e secreto. De 2001 até agora, a Lista Tríplice para o cargo de Procurador-Geral da República só não foi acatada em sua primeira edição. A partir de 2003, o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, passou a reconhecer e prestigiar a escolha dos procuradores da República para o cargo de chefe do órgão. Após o resultado das eleições, a ANPR é a responsável por encaminhar os três nomes mais votados aos presidentes da República, do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como ao Procurador-Geral da República e ao Conselho Superior do MPF. Dessa forma, o chefe do Executivo pode avaliar os anseios da carreira antes de repassar ao Senado Federal o nome do indicado. Disponível em: < <http://www.anpr.org.br/listatriplice>>. Acesso em: 03/05/2018

Critica-se a postura adotada pelo MPF ao celebrar vários acordos no âmbito da Operação Lava-Jato, mas devemos lembrar que o encarceramento não pode ser visto como único instrumento de punição possível no ordenamento jurídico brasileiro e que a partir da recuperação de ativos, “o crime não compensa”. E ainda, não se trata de uma “discrecionalidade extremada”, mas de uma escolha do melhor instrumento de investigação, o emprego de uma alternativa à ação penal clássica, a predileção pela busca da verdade real em detrimento da verdade material.

Pelo exposto, percebe-se que reconhecer a atribuição da CGU para negociar os acordos haveria de ser apenas em caráter excepcional. A Lei Anticorrupção necessita de revisão em seu art. 16, a fim de extinguir interpretações que signifiquem negativa de atribuição ao Ministério Público, a autoridade de maior atuação nas investigações.

4.1.2 Tribunal de Contas da União

Outro órgão que deve ter seu papel destacado é o Tribunal de Contas da União. O TCU desenvolve um importante papel no controle externo ao julgar as contas da Administração Pública no âmbito federal. O controle, por sua vez, é uma característica fundamental das democracias (BOMFIM, 2013, p. 74). Assim como o Ministério Público, possui previsão no texto constitucional, em seu art. 71 e atua como auxiliar do Congresso Nacional. Sobre suas atribuições, enumeramos:

Os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, no sistema normativo brasileiro, são órgãos independentes, vinculados ao Poder Legislativo em cada esfera de Governo. Sua principal atribuição é auxiliar o Parlamento no exercício do controle externo dos gastos públicos (...) dispõem de atribuições para suspender cautelarmente ou para anular atos ou contratos que repute ilegais; para aplicar sanções de natureza civil e administrativa aos responsáveis pela prática de atos ilegais e que tenham causado prejuízo ao erário (...) podem receber denúncias em que se reporte a ocorrência de danos aos cofres públicos e realizar, por iniciativa própria ou por solicitação do Parlamento, auditorias de conformidade ou operacionais (FURTADO, 2015, p. 181).

Dentre as funções do Tribunal de Contas, destacamos, para os fins do presente trabalho, a função fiscalizadora, que conforme os incisos V e VI do art. 71 da Constituição Federal, dispõem:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (Grifei).

Logo, observa-se que o TCU é detentor de credibilidade técnica suficiente para fiscalizar os acordos de leniência, quantificando os prejuízos causados pelas práticas das pessoas jurídicas em concurso com a administração pública e as multas subsequentes (PEREIRA, 2016, p. 96).

O controle exercido pelo TCU é de extrema importância para a Administração Pública, “pois os recursos geridos são de toda a sociedade, e não de alguém particular”, motivo pelo qual é imperioso garantir sua boa utilização, evitar desperdícios e desvios (BOMFIM, 2013, p. 92). Indispensável, portanto, seria seu parecer nos acordos de leniência celebrados à luz da Lei Anticorrupção.

Buscando salvaguardar suas atribuições previstas na Constituição Federal, o TCU publicou a Instrução Normativa nº 74/2015 e nesta instituiu que os acordos firmados pela CGU não são capazes de afastar sua competência apuratória e sancionatória (PEREIRA, 2016, p. 96).

Porém, seus atos estão sujeitos a controle judicial, o que viria criando obstáculos à efetividade do controle exercido por este órgão, tornando sua atuação morosa e pouco eficaz. Nesse sentido, assegura Lucas Rocha Furtado:

Explico: para que o TCU, bem como qualquer Tribunal de Contas estadual ou municipal, possa determinar a revisão de atos ou contratos ou ainda para que possa aplicar sanções aos gestores públicos, torna-se necessário assegurar a referidos gestores ou aos particulares, pessoas físicas ou empresas, o devido processo legal (FURTADO, 2015, p. 78).

À época da vigência da Medida Provisória nº 703/2015, a atuação do TCU também foi limitada, posto que somente poderia analisar os termos do acordo no momento posterior à celebração. Assim como no caso do MPF, a lei complementar tentava ditar a maneira como o controle externo exerceria suas competências, deflagrando uma ofensa ao texto constitucional. BOMFIM (2013) nos explica que para que a *accountability*¹⁷ seja efetiva, é necessário que as agências estatais tenham autoridade legal e autonomia suficiente para o exercício de suas competências (BOMFIM, 2013, p. 75). Destacamos:

De acordo com dados obtidos pelos acompanhamentos realizados pelo Ministério Público que atua junto ao TCU – disponíveis no sítio

¹⁷ A expressão *accountability* não possui tradução literal para o Português. O seu significado se aproxima ao de o governante dever prestar contas com seus cidadãos, a passo que estes tem o direito de responsabiliza-los por suas ações ou omissões (BOMFIM, 2013, p.74).

www.tcu.gov.br - menos de 1% (um por cento) das condenações do Tribunal resultam em efetiva recuperação dos valores desviados. Isso se deve, dentre outros fatores, à demora entre a ocorrência do desvio e a execução das decisões do Tribunal e, em especial, à ineficiência do Poder Judiciário (FURTADO, 2015, p. 182)

O atual texto da lei sequer menciona o TCU, revelando que o papel desse órgão é subutilizado, sendo esse um dos motivos pelos quais entendemos ser necessária a implantação de uma política nacional anticorrupção, capaz de integrar os órgãos de controle e corrigir a questão do conflito de atribuição, como veremos no tópico seguinte.

4.2 A IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPÇÃO

Durante o presente estudo, verificamos a existência de legislação internacional sobre corrupção, e a partir disso, concluímos pela importância da implantação de uma Política Nacional Anticorrupção, ou simplesmente uma atuação orgânica das instituições incumbidas de combater a corrupção no Brasil, com o único fim de preservar o interesse público. Atualmente, o deslinde do processo de acordo de leniência se dá, resumidamente, de uma maneira muito pouco prática, nos seguintes moldes:

Após a conclusão do processo administrativo, a comissão processante deve informar ao Ministério Público sobre a sua existência, para que apure não apenas a ocorrência de crimes, como está expresso no artigo 15 da Lei 12846/2013, mas também se possa verificar eventuais omissões na condução do processo administrativo, promover ações civis públicas para aplicação das sanções judiciais (art. 19) e/ou para a complementação das sanções administrativas (art. 20), bem como investigar a prática de atos de improbidade administrativa e/ou atos ilícitos alcançados pela Lei 8.666/93 ou outras normas de licitações e contratos da Administração Pública. 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).

A cooperação interadministrativa da qual tratamos neste tópico é vislumbrada desde 2003 pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Em sua obra “As Raízes da Corrupção no Brasil- Estudo de Casos e Lições para o Futuro”, Lucas Rocha Furtado define a ENCCLA como a primeira tentativa de articulação dos órgãos

do Governo Federal para o estabelecimento de uma política nacional de combate à corrupção e lavagem de dinheiro (FURTADO, 2015, p. 152). Infelizmente, seus objetivos, talvez por interesse político, ainda não foram alcançados. Leciona o autor:

(...) não obstante se trate de importante medida de integração dos órgãos de controle, sua atuação ainda é incipiente e não logrou o ENCCLA, ao menos até o momento atual, promover a efetivação dos seus objetivos, especialmente no que diz respeito à atuação conjunta e harmoniosa [sic] dos órgãos que não integram a estrutura do Poder Executivo (FURTADO, 2015, p. 152).

Ao negligenciar a busca por essa atuação harmoniosa, o exposto na Lei Anticorrupção, elaborada uma década após a ENCCLA, tornou-se um obstáculo ao efetivo aproveitamento das investigações contra os atos de corrupção. Além da ENCCLA, o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, a chamada Convenção de Mérida (2003)¹⁸, promulgada em 2005. Em relação aos órgãos de prevenção à corrupção prevê:

Dentro do Capítulo relativo à prevenção, a Convenção de Mérida determina a adoção de medidas no sentido de garantir a existência de um ou mais órgãos encarregados de prevenir a corrupção aos quais será outorgada a independência necessária para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem os Estados proporcionar a esses órgãos os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções (FURTADO, 2015, p. 179).

Nesse sentido, sugere-se que as instituições montem um “conselho/comitê” de combate à corrupção, integrado no mínimo pelo MPF, CGU, CADE e Departamento de Polícia Federal-DPF, para que, entre outras atribuições, sempre obediente às convenções internacionais já ratificadas pelo Brasil, antes de fechar um acordo de leniência e levar para o judiciário ratificar, fossem consultados os representantes dos órgãos além do MPF.

Furtado (2015) aponta ainda que o Banco Central do Brasil e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras-COAF também deveriam fazer parte da rede de cooperação anticorrupção, uma vez que todos estes órgãos trabalham, ou ao menos deveriam trabalhar, com o propósito de combater as práticas corruptas. O autor conclui que a cooperação inexistente ou inexpressiva entre os órgãos golpeia de morte os resultados.

É comum serem identificadas situações em um dos órgãos sonega informação dos outros por motivos que poderíamos denominar de “ciúmes institucionais”. A defesa egoísta e a atuação isolada dos órgãos de fiscalização pode ser certamente ser considerado um dos principais fatores para que não se obtenha resultados mais expressivos no combate à corrupção. Ora, se a comunidade internacional tem como certo que a

¹⁸ Os Estados signatários do documento entendem que a corrupção deixou de ser um problema interno, passando a ser um fenômeno transnacional que necessita da cooperação internacional (BOMFIM, 2013, p. 58).

cooperação internacional entre os Estados constitui elemento indispensável na luta contra a corrupção transnacional, mais razão existe para que os órgãos internos de controle colaborem entre si. Nesse ponto, a situação brasileira deixa muito a desejar (FURTADO, 2015, p. 183).

Após, esse acordo estaria sujeito a um parecer do TCU. Conforme observamos suas atribuições e dificuldades no tópico anterior, a atuação coordenada com os demais órgãos consertaria os obstáculos encontrados para suas sanções. No caso de não haver um comitê e o acordo passasse separadamente pelos órgãos, a cooperação interadministrativa não traria celeridade buscada ao procedimento, na verdade, o tornaria mais lento.

Entendemos que a atuação orgânica iria gerar melhores resultados para proteção da moralidade e do patrimônio público, mas também traria uma segurança jurídica inexistente no modelo atual. Assim, tornaria o acordo mais interessante para o réu como pessoa física e jurídica, e, portanto, para investigação.

A cooperação interadministrativa alcançaria vários objetivos ao mesmo tempo. No caso do acordo de leniência, poderiam simultaneamente os dirigentes das empresas como pessoas físicas conhecer os benefícios processuais que receberiam, se revelando uma excelente alternativa para os órgãos incumbidos de combater a corrupção, para a empresa investigada e para o interesse público. Supõe-se que maior segurança jurídica oferecida pela atuação coordenada estimularia a celebração de acordos. Também militando a favor da necessidade de formação de um comitê anticorrupção, aponta Gustavo Justino de Oliveira (OLIVEIRA, 2017):

Pessoalmente, acredito que este desacerto do legislador poderia ser corrigido, com uma medida relativamente singela de ajuste na Lei Anticorrupção: a criação de uma Comissão ou Comitê, com um representante de todos os órgãos competentes, para negociar e ao final deliberar sobre um único acordo de leniência para uma dada empresa, no âmbito federal. Este acordo poderia ao final ser avalizado e/ou homologado pelo TCU, o que conferiria maior segurança jurídica a todos os envolvidos, servindo inclusive de referência e limite para uma eventual revisão do Judiciário, o qual tenderia a avaliar se os requisitos formais exigidos pela Lei foram in casu realmente atendidos, sem adentrar necessariamente no conteúdo das leniências.

Conforme o estudo realizado por Lucas Rocha Furtado (2015), a Convenção de Mérida dispõe ainda sobre medidas preventivas, órgãos de prevenção, acesso de cargos eletivos, regime de contratação pública, processos de prestação de contas de execução do orçamento nacional, visando coibir práticas de corrupção na administração pública. Dispõe a Convenção também sobre medidas relativas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público,

sobre a participação da sociedade no controle dos gastos públicos, sobre a lavagem de ativos e a necessidade de cooperação internacional.

Nesse sentido, podemos perceber que uma vez que no plano internacional já é contemplada de forma satisfatória a questão da corrupção, resta a urgente aplicação das convenções anticorrupção das quais o Brasil é signatário, pois não somente resolveria o conflito de atribuição do qual tratamos, mas viabilizaria uma rede de combate à corrupção capaz de alcançar resultados efetivos no âmbito nacional e internacional. A propósito da inobservância da Convenção de Mérida, Furtado (2015, p. 203) diz o seguinte:

Esses são alguns dos principais aspectos tratados na Convenção de Mérida sobre Corrupção. Vê-se que o texto busca alcançar diversas áreas vulneráveis à corrupção e sugere diversas medidas com vista à prevenção e à repressão da corrupção. Trata-se, efetivamente, do mais importante instrumento jurídico sobre o tema já aprovado no âmbito internacional. É de se lamentar, todavia, a inexistência de mecanismos que definam formas de avaliação das legislações dos diversos países membros no sentido de verificar se estão adequadas ao texto da Convenção e, sobretudo, a não previsão de sistemas que atestem a efetividade dessas medidas.

A Convenção das Nações Unidas sobre Corrupção é de grande importância para o combate à corrupção. A não adoção de uma sistemática de avaliação quanto à sua implementação deve ser considerada um desafio aos diversos países e à própria Organização das Nações Unidas.

Furtado (2015) ressalta que as maiores dificuldades enfrentadas para o combate mais efetivo à corrupção não se encontram no Direito, ou na legislação vigente (FURTADO, 2015, p. 177). Ou seja, embora haja até um excesso de legislação sobre o assunto, necessita-se de uma organização capaz de consertar as falhas nas estruturas dos órgãos administrativos decorrente de atribuições convergentes e de consertar antinomias, daí tornar-se imperioso instituir a política nacional anticorrupção tratada neste tópico, e não só celebrar acordos de leniência, mas também atuar de maneira preventiva no combate à corrupção.

Após ser ratificado pelos órgãos responsáveis, o acordo seria obrigatoriamente encaminhado para o judiciário, como já é feito, em homenagem ao princípio de inafastabilidade da apreciação jurisdicional¹⁹.

Ademais, vale lembrar que o Brasil parece ser “reincidente” em assinar acordos, convenções ou tratados internacionais e não implementá-los internamente. Um costume deletério que se estende desde o Brasil Colônia sintetizado neste dito popular das chamadas “leis para inglês ver”. Um caso a ser lembrado seria o da audiência de custódia, prevista em pactos e tratados internacionais assinados pelo Brasil, como o Pacto Internacional de Direitos

¹⁹ Art.5º XXXV, Constituição Federal: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.

Civis e Políticos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos- CADH, conhecida como Pacto de *San Jose* (CNJ, 2018), assinado em 1969, ratificado pelo Brasil em 1992.

O disposto nos artigos 7º e 8º do Pacto de San Jose, tratando a audiência de custódia, foi negligenciado pelos órgãos internos até fevereiro de 2015, quando finalmente o Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Ministério da Justiça e o TJSP, lançou o projeto Audiência de Custódia e passou aplicar o que prevê o pacto.

A situação se repete no caso em tela. O art. 16 da Lei Anticorrupção, elaborada uma década após a ratificação da Convenção de Mérida, como dito nas páginas anteriores, omite o disposto na referida Convenção, pois que ao restringir a competência para celebrar acordos de leniência à Controladoria Geral da União, o legislador ignora a necessidade de cooperação entre os organismos nacionais, expressa no art.38 da Convenção de Mérida. Assim como o legislador, o judiciário repete esse comportamento omissivo quando se recusa a reconhecer acordos de leniência celebrados entre empresas e o MPF, além de não observar a competência do parquet prevista no texto constitucional.

Concluindo, ainda que a conduta das pessoas físicas corruptas traga aversão ao cidadão que age conforme a lei, é imperioso buscar acordos interessantes para as pessoas jurídicas. Além de não serem passíveis de pena privativa de liberdade, àquelas envolvidas em escândalos de corrupção são muitas vezes base da economia nacional, e, portanto, procura-se preservar a empresa e os empregos por ela gerados, afim de evitar um prejuízo grande para o mercado²⁰. Leciona Luiz Flávio Gomes:

(...) dentro da cadeia econômica de um país ou região, existem setores que, se quebrassem, arrastariam para o abismo milhares de empresas, acabariam com milhões de empregos e contaminariam outras atividades produtivas. O resultado geraria uma grande recessão e o caos generalizado no setor. Isso precisamente já está ocorrendo com a Petrobras, daí a preocupação do governo em “salvar” todo o conglomerado de empresas (cleptocratas), para não gerar uma “quebradeira geral”. (GOMES, 2015)

Quanto aos acordos que já foram celebrados a partir da vigência da Lei Anticorrupção, destacando aqueles celebrados no âmbito da Operação Lava-Jato pelo MPF, estes não poderiam ser considerados nulos por falta de amparo legal para atribuição do MPF, e não merecem prosperar argumentos de que ao celebrar acordos, o MPF estaria dispondo do patrimônio público, como sugerido no entendimento da 3ª turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em relação ao acordo firmado com a Odebrecht, tal qual exposto no

²⁰ A questão de como a justiça é aplicada às empresas é resumida pela expressão “*too big to jail*” (grande demais para prender), e é tratada de forma mais detalhada no livro “*Too Big to Jail – How Prosecutors Compromise with Corporations*” de Brandon L. Garrett (2016).

Capítulo 3, uma vez observada a competência fixada pela CF, conforme indicado neste capítulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ajustes técnicos na Lei Anticorrupção, claro, não são suficientes para erradicar a corrupção no Brasil. Precisamos de reformas profundas que busquem mudar a visão de como fazer política no nosso país, pois ainda que penalizados os corruptos dos dias atuais, aquele que virá ocupar seu posto poderá incorrer para os mesmos erros.

O desequilíbrio entre o poder, a riqueza e a desigualdade dependem de muitos fatores, e encontraríamos uma dificuldade grande se tentássemos enumera-los. O chamado “fim da impunidade” vem sendo buscado, pelo menos no plano ideal, através de técnicas de investigação capazes de efetivamente responsabilizar poderosos, ao passo que esse processo deve produzir jurisdição válida para que o povo se sinta prestigiado por decisões legislativas e judiciais que afetam suas vidas de maneira direta.

Ao desenvolver esta pesquisa, encontramos dados coletados pela Transparência Internacional para fixar o Índice de Percepção da Corrupção que apontam que os países mais mal colocados no ranking possuem entre suas características a impunidade, corrupção, governança fraca e instituições frágeis. Características que infelizmente, são facilmente perceptíveis no nosso país.

Nesse cenário de desigualdades e troca de favores, nesse Brasil onde se rouba dos pobres para dar aos ricos, onde a saúde, a educação e a habitação são diuturnamente golpeadas pela corrupção, surgiu o problema que deu origem ao trabalho que se desenrolou nas páginas anteriores. De um lado, a CGU, sem aparato legal para figurar como órgão competente para firmar acordos de leniência, uma provável estratégia em busca da impunidade. Do outro, o MPF e o TCU ostentando sua estrutura constitucional e no caso do MPF, a construção midiática no entorno da sua atuação contra a corrupção. Não há bons e maus ou certos e errados.

Porém, a partir da pesquisa desenvolvida para esta monografia e de uma interpretação sistemática da Lei Anticorrupção com a Lei de Improbidade, Constituição Federal e Convenções Internacionais Anticorrupção, foi possível observar que não há, de fato, organismo mais adequado e mais respaldado legalmente o do que o Ministério Público para resguardar o interesse público nos acordos de leniência, se considerarmos somente a realidade atual. E ainda sim, não pudemos deixar de expor alguns defeitos de suas atividades na área anticorrupção, para que não corrêssemos o risco de sermos omissos.

Observamos que embora seja o titular legítimo da celebração de acordos, ao tentar legitimar através da mídia o sistema Ministério Público aliado ao judiciário na “luta contra a

corrupção”, a atuação do órgão ministerial tem se mostrado fragilizada, vista muitas vezes com maus olhos pela doutrina e pelos demais órgãos.

Prosseguindo, ainda que haja argumentos aduzindo que o acordo de leniência não tem nenhuma função na área penal e trata apenas de uma penalização administrativa, e por isso dispensaria a presença do Ministério Público, esse tipo de argumentação não merece prosperar, por motivos que foram melhor contemplados no tópico 3.1, quando tratamos dos reflexos dos requisitos do acordo de leniência na Lei de Improbidade Administrativa.

Por tudo exposto, concluímos que é possível que a atribuição conferida pelo legislador à CGU na Lei Anticorrupção seja proveniente de uma falha, uma inobservância dos demais diplomas da legislação brasileira ou infelizmente um acordo político. Das nossas leituras, aferimos que os acordos de leniência deveriam ser celebrados pela CGU apenas em caráter excepcional e que este aspecto precisa ser melhorado na legislação.

Se nos for permitido pensar no futuro, uma atuação orgânica das entidades públicas competentes para firmar acordos com empresas, a criação de um comitê nos parece ser a via a ser considerada, a fim de evitar surpresas no judiciário, tornar o acordo mais interessante pro réu e conseqüentemente haver um maior proveito das investigações, como observamos ao tratar da necessidade da implantação de uma política nacional anticorrupção no tópico 4.2. Essa reestruturação nos traria uma justiça mais célere, segurança jurídica e transparência.

A comunidade internacional aponta a necessidade de uma integração não somente entre os órgãos de controle interno, mas também a necessidade de uma efetiva cooperação internacional. Nos termos do preâmbulo da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a corrupção compromete as instituições, os valores da democracia e o próprio Estado Democrático de Direito.

Por este motivo, mais do que discutir as dimensões da leniência, é necessário destacarmos que o enfrentamento à corrupção sistêmica é antes de tudo, ônus da sociedade como um todo, um trabalho que jamais se esgotaria em uma monografia. Limitamos-nos a tratar de um possível equívoco na redação da Lei Anticorrupção, mas não pudemos ignorar os motivos por trás disso, pelo o que resta importante o aprofundamento em pesquisa futura.

Conclui-se ainda, que embora o acordo de leniência implique em uma punição considerada branda pelos mais punitivistas, entendemos que nos casos contemplados pela Lei Anticorrupção, o interesse público será melhor contemplado pela celebração de acordo e recuperação de ativos, em detrimento de um eventual não esclarecimento dos fatos. Por este motivo, leniência nunca foi sinônimo de impunidade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Comissão mista vota nesta quarta MP sobre acordo de leniência com bancos.** 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/29/comissao-mista-vota-nesta-quarta-mp-sobre-acordo-de-leniencia-com-bancos>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2018.

ALMEIDA, João Conrado Ponte de. Aplicabilidade Da Teoria Dos Poderes Implícitos Na Atividade De Policia Judiciária in **Revista Brasileira de Ciências Policiais**. v.4, p.49-77, 2014.

ALONSO, Leonardo; GROCH, Ludmila Leite. “A delação premiada e seus requisitos legais” in **Revista Jurídica Consulex**, Brasília: Consulex, v.19, n.433, p. 34-35, fev. / 2015.

AMARAL, Augusto Jobim do; GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. A delação nos sistemas punitivos contemporâneos in **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.128, p. 65 - 89 , fev. / 2017.

ARAÚJO JUNIOR, João Marcelo. “Os crimes contra o sistema financeiro no esborço da nova parte especial do código penal de 1994”, in **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, nº11, jul/set, 1995, pg 145-165.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. **Lista Tríplice para PGR.** Disponível em: < <http://www.anpr.org.br/listatriplice> >. Acesso em 03 de maio de 2018.

BADARÓ, Gustavo. O valor probatório da delação premiada - Sobre o § 16 do art. 4º da lei nº 12850/13 in **Revista Jurídica Consulex**, Brasília: Consulex, v.19, n.433, p. 26-29, fev. / 2015.

BALLAN JÚNIOR, Octahydes. Natureza jurídica da delação premiada e a atuação do Ministério Público in **Revista Jurídica Do Ministério Público Do Estado Do Tocantins**, Palmas, TO: Ministério Público do Estado do Tocantins, v.2, n.2, p. 101-121, 2009.

BITTENCOURT, Cezar Roberto. “Princípios garantistas e a delinquência do colarinho branco” in **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 3, n.11, jul-set/1995, pp.118-127.

BLOG ESTILO GANSTER. **O que é a Omertá?**. Disponível: <www.estiloganster.com.br/qualidade-humana-de-ser-homem-o-que-e-a-omerta/>. Acesso em 21 de abril de 2018.

BOMFIM, Francisco das Chagas Jucá. **O combate à corrupção nos ordenamentos jurídicos do Brasil e de Portugal.** Dissertação. Universidade do Porto, 2013.

BOTTINO, Thiago. Colaboração premiada e incentivos à cooperação no processo penal: uma análise crítica dos acordos firmados na "Operação Lava Jato" in **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.122, p. 359-390, Set. / Out. 2016.

BRAGA, Augusto César de Assis. **Financiamento de Campanhas Eleitorais: uma análise da ADI 4650 do STF**. 2015. Monografia. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. CADE. **Programa de Leniência**. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia>. Acesso em 03 de janeiro de 2018.

CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na Lei 12.846/2013 in **Revista do CNMP**- n.4, ano 2014, p.11-43.

CARVALHOSA, Modesto. **A Nova Lei da Empresa Limpa**. O Estado de São Paulo, 30/01/2014. Disponível em: <opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-nova-lei-da-empresa-limpa-imp,1124715>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

CNJ. **Audiência de Custódia**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia> >. Acesso em 01 de junho de 2018.

CONJUR. **Decisão do TRF-4 sobre leniência não invalida acordo com a Odebrecht, diz MPF**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-23/decisao-leniencia-nao-invalida-acordo-odebrecht-mpf>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

DALLAGNOL, Deltan. **As luzes da delação Premiada**. 2015. Disponível: < <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/07/luzes-da-delacao-premiada.html>>. Acesso em: 12 de dez. 2017.

ESTADÃO. **A Lei Anticorrupção e acordos de leniência**. Disponível em: < <http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,lei-anticorruptao-e-acordos-de-leniencia-imp-,1100352> >. Acesso em: 12 de dezembro de 2017.

_____. **A leniência e a impunidade**. Disponível em: <<https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-leniencia-e-a-impunidade,70001714926>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2018.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. Panorama crítico da lei anticorrupção (lei 12.846/2013) in **Revista dos Tribunais**, São Paulo: RT, v.103, n.947, p. 25-35, set. / 2014.

FERNANDES, Fernando Andrade; GOMES, Ana Cristina. Acerca da experiência brasileira com o instituto da delação premiada, expectativas político-criminais transmutadas em políticas públicas criminais in **Lex - Revista Jurídica Lex**, São Paulo: Lex Editora, n.83, p. 359-372, Set. / Out. 2016.

FERREIRA, Tainá Ferreira e. Uma guerra contra a corrupção: da lava jato às dez medidas contra a corrupção do Ministério Público Federal in **Criminologias e Política Criminal II**, Florianópolis, 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. **TRF-4 vê 'vício' em acordo de leniência entre Ministério Público e Odebrecht**. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/amp/poder/2017/08/1912344-trf-4-ve-vicio-em-acordo-de-leniencia-entre-ministerio-publico-e-odebrecht.shtml>>. Acesso em 10 de outubro de 2017.

FREITAS, Franchesco Maraschin de; DELLAGERISI, Bruno Ortigara. A Criminologia e o Crime do Colarinho Branco: Por que do (não) enfrentamento in **Anais do XXI Seminário**

Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, Santa Catarina, 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudo de casos e lições para o futuro. 2015. Editora Fórum. 436 p.

GENTIL, Plínio Antônio Britto; LIMA, Charles Hamilton Santos; LIVIANU Roberto; BERCLAZ, Márcio Soares; RODRIGUEZ, Tiago de Toledo e COSTA, Gustavo Roberto. **Intervenção do Ministério Público nos acordos de leniência é imprescindível**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-12/mp-debate-intervencao-acordos-leniencia-imprescindivel>>. Acesso em: 13 de outubro 2017.

GOMES, Luiz Flávio. **Too big to fail, too big to jail**. Disponível em: <<https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/183877467/too-big-to-fail-too-big-to-jail>>. Acesso em 05 de maio de 2018.

GOMES, Luiz Flávio; SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Organizações criminosas e técnicas especiais de investigação**: Questões controversas, aspectos teóricos e práticos e análise da Lei 12.850/2013. Salvador: JusPODIVM, 2015. 494 p.

ISTOÉ DINHEIRO. **J&F negocia novo acordo de leniência**. Disponível em <<https://www.istoedinheiro.com.br/jf-negocia-novo-acordo-de-leniencia/>>. Acesso em 20 de maio de 2018.

LARA, Fabiano Teodoro de Rezende; LUZ, Reinaldo Diogo. **Programa de Leniência na Lei Anticorrupção**. In: Marcos Leite Garcia; Heron José de Santana Gordilho; Carlos Victor Muzzi Filho. (Org.). Esfera Pública, Legitimidade e Controle. 1ª ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015, v. 1, p. 176-195.

MACEDO, Fausto. **O ministério público tem autoridade para assinar acordo de leniência**. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-ministerio-publico-tem-autoridade-para-assinar-acordo-de-leniencia-diz-especialista/> >. Acesso em 10 de novembro de 2017.

MACIEL FILHO, Euro Bento. Delação premiada - Bom 'negócio' pra quem?. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília: Consulex, v.19, n.433, p. 36-37, fev. / 2015.

MARTINEZ, Ana Paula; ARAUJO, Mariana Tavares de. O acordo de leniência da Lei Anticorrupção: lições da experiência antitruste. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro: FGV Projetos, v.11, n.27, p. 66-73, abr. / 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Acordo de leniência- Evolução do instituto na legislação brasileira- Abrangência, legalidade e atualidade da MP nº 703/2015. Parecer. **Revista de Direito Empresarial- RDEmp**, Belo Horizonte, ano 13, n. 1, p.215-237, jan./abr. 2016.

MASI, Carlo Velho. Criminalidade Econômica e Repartição de Capitais: uma abordagem à luz da Polícia Criminal Brasileira. Rio Grande do Sul, 2010.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA. **Atuação com MPF na Lei Anticorrupção é “desafio”, diz CGU**. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/galeria-de>

ministros/entrevistas/atuacao-com-mpf-na-lei-anticorrupcao-e-201cdesafio201d-diz-cgu >. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

_____. **Convenção da OCDE**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-ocde->>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

MORAIS, Flaviane de Magalhães Barros Bolzan de; BONACCORSI, Daniela Villani. A colaboração por meio do acordo de leniência e seus impactos junto ao Processo Penal Brasileiro - Um estudo a partir da "Operação Lava Jato". **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.122, p. 93-113, Set. / Out.

MOSSIN, Heráclito Antônio; MOSSIN, Júlio César O. G.. **Delação premiada: Aspectos jurídicos**. 2a ed. Leme (SP): JH Mizuno, 2016. 279 p.

MPF. **A lava Jato em números**. Disponível em: <www.lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-la-instancia/resultados>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **A insegurança jurídica das empresas e os acordos de leniência na legislação anticorrupção brasileira**. 2017. Disponível em <<https://blogdojustino.com.br/a-inseguranca-juridica-das-empresas-e-os-acordos-de-leniencia-na-legislacao-anticorrupcao-brasileira/>>. Acesso em 20 de maio de 2018.

PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013). **Revista Brasileira de Infraestrutura-RBINF**. Belo Horizonte, ano 5, nº 9, p.79-133, jan/jun, 2016.

PINTO, Ronaldo Batista. A colaboração premiada da lei nº12.850/2013. **Lex - Revista Do Direito Brasileiro**, São Paulo: Lex Editora, v.64, p. 420-425, jul / ago. 2013.

RANGEL, Paulo. **Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público: Visão Crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

REVISTA ÉPOCA. **Gilson Dipp: “A delação Premiada é um instituto fundamental”**. 2017. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/09/gilson-dipp-delacao-premiada-e-um-instituto-fundamental.html>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

_____. **Campeãs Nacionais de Corrupção**. 2017. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/09/campeas-nacionais-de-corrupcao.html>>. Acesso em: 20 de março de 2018.

SALES, Marlon Roberth e BANNWART JÚNIOR Clodomiro José. O Acordo de Leniência: uma análise de sua compatibilidade constitucional e legitimidade *in* **Revista do Direito Público**, Londrina, v.10, n.3, p.31-50, set./dez.2015

SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Colaboração (delação) Premiada**. 2ª ed. rev., ampl. e atual.- Salvador, JusPODIVM, 2017. 208 p.

SCHNEIDER, Alexandre. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção e a intervenção do Ministério Público. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, nº 5090, 8 jun. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/58307>. Acesso em 20 set. 2017.

SILVA, Marcelo R. A colaboração premiada como terceira via do Direito Penal no enfrentamento à corrupção administrativa organizada. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol.3, n.1, p.285-314, jan./abr. 2017.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge . Compliance e direito penal na era pós-lava jato . **Revista dos Tribunais**, São Paulo: Revista do Tribunais, n.979, p. 31 - 52 , Maio / 2017.

_____. A ideia penal sobre a corrupção no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo: RT, v.19, n.89, p. 407-428, mar./abr.2011.

_____. O acordo de leniência na lei anticorrupção. **Revista dos Tribunais**, São Paulo: RT, v.103, n.947, p. 157-177, set. / 2014.

SIQUEIRA, Flávio Augusto Maretti Sgrilli. Acordo de leniência e seus reflexos penais. **Lex - Revista Jurídica Lex**, São Paulo: Lex Editora, n.77, p. 408-415, set. / out. 2015.

SOBRAL, Ibrahim Acácio Espírito. O Acordo de Leniência: Avanço ou Precipitação in **Revista do IBRAC**, São Paulo, vol. 8, p. 131-146, nº 2, 2001, p. 134.

STOLZ, Sheila. Um Modelo de Positivismo Jurídico: o pensamento de Hebert Hart in **Revista Direito GV 5**, v.3, n.1, pg.101-2010, junho de 2007.

TEOTÔNIO, Paulo José Freire; SILVA, Bruna Carolina Oliveira e . Delação premiada sob o enfoque da razoabilidade e proporcionalidade . **Lex - Revista Jurídica Lex**, São Paulo: Lex Editora, n.78, p. 426-447, nov. / dez. 2015.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. **Constituição Federal autoriza o Ministério Público a fazer acordos de leniência**. 2017. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-24/sebastiao-tojal-constituicao-federal-autoriza-mpf-acordos>>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

TOLEDO Marcelo Certain e PRADO FILHO Francisco Octavio de Almeida. **Considerações a respeito do acordo de leniência da lei anticorrupção**. 2015. Disponível em: <m.migalhas.com.br/depeso/217675>. Acesso em: 04 de novembro de 2017.

TRANSPARENCY.ORG. **Corruption Perceptions Index 2016**. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table>. Acesso em 20 de janeiro de 2018.

UOL. **STJ manda soltar irmãos Batista**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/02/20/stj-manda-soltar-irmaos-batista-joesley-segue-presos-por-2-mandado.htm>>. Acesso em 20 de maio de 2018.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. **Programas de compliance anticorrupção no contexto da Lei 12.846/13**: elementos e estudo de caso. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de

Direito da Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em:< biblioteca digital.fgv.br/dspace/handle/10438/13726>. Acesso em: 20 de janeiro de 2018.