



**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**RAFAELA FORTES LUYTEN**

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A LEGITIMIDADE PARA  
CELEBRAR ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO NO  
ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL:  
FUNDAMENTOS E LIMITES NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO**

**SÃO PAULO**

**2021**



RAFAELA FORTES LUYTEN

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A LEGITIMIDADE PARA  
CELEBRAR ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO NO ÂMBITO  
DO PODER EXECUTIVO FEDERAL:  
FUNDAMENTOS E LIMITES NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
banca examinadora da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie, como requisito para a obtenção do título  
de Bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. Fábio Ramazzini Bechara

SÃO PAULO

2021



RAFAELA FORTES LUYTEN

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A LEGITIMIDADE PARA  
CELEBRAR ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO NO ÂMBITO  
DO PODER EXECUTIVO FEDERAL:  
FUNDAMENTOS E LIMITES NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

---

Dr. Fábio Ramazzini Bechara  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Universidade Presbiteriana Mackenzie



Dedico a presente monografia primeiramente a Deus, que me concedeu a sabedoria para poder elaborar a pesquisa. Aos meus pais, ao meu querido irmão Lucas, à minha querida tia Andrea e a sua família, à minha madrinha Eliana, bem como às minhas grandes amigas da época da escola e da faculdade, todos que me acompanharam e me aconselharam no árduo caminho percorrido até aqui.



## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por me dar a benção da vida, me permitindo estudar e transmitir sabedoria através da presente pesquisa, ao me conceder a inteligência e a paciência necessárias para que esta monografia fosse traduzida em letras.

Em seguida, agradeço aos meus pais Selma e Peter, por juntos, trabalharem arduamente para que eu pudesse completar esta nomeada e tão sonhada Faculdade de Direito. Agradeço por toda a educação que me deram durante estes 24 anos e que hoje me fazem ser quem sou. Obrigada por serem minha inspiração diária de companheirismo, superação, compreensão, paciência, persistência e o meu maior exemplo de pais perfeitos. Obrigada por confiarem em mim essa fácil tarefa de ser sua filha.

Mãe, obrigada por ser tão companheira, por ter se preocupado tanto comigo durante meu tempo fora de casa, por estar sempre tão presente na minha vida, por ser a minha melhor amiga e confidente. Obrigada por ser minha inspiração materna!

Pai, obrigada por ser meu mentor nas decisões mais difíceis e se preocupar tanto com o meu crescimento pessoal e profissional. Obrigada por estar sempre presente em todos os meus passos e por ser minha inspiração pessoal e profissional!

Em seguida, agradeço a pessoa mais importante da minha vida, meu irmão Lucas Luyten. Lucas, obrigada por todo o apoio emocional que você me deu quando eu precisei nos momentos mais difíceis da minha vida. Sem você, meu diploma nesta faculdade jamais existiria. Você foi minha base nestes 5 anos e continuará sendo para sempre. Você é meu melhor amigo.

Agradeço à minha querida tia Andrea e a toda a sua família (Thomas, Matheus, Juliana e tio Caio), por me acolherem dentro da casa de vocês, me aconselhando nos momentos difíceis e fazendo com que minha estadia em São Paulo fosse mais simples e cheia de amor.

Agradeço à minha querida madrinha, Eliana Fortes, por ser minha inspiração no direito, por se preocupar tanto com a minha carreira e por implantar em mim o sonho de um dia me tornar uma grande advogada como ela é.

Agradeço aos meus avós paternos e maternos (Dilmas, Jacks e Júlio), por toda a preocupação com a minha graduação, principalmente com a minha vida em São Paulo e, pela minha avó matéria (Adolfina), que sei que olha por mim desde o dia de meu nascimento.

Agradeço às minhas amigas da época de escola (Amanda, Marina, Luana, Isadora, Giovana, Maria Clara, Maria Laura e Mayara) e demais amigos de Itajubá, que, apesar da distância, sempre fizeram de tudo para manter nossa amizade viva e estarem sempre presentes na minha vida.



Também agradeço aos meus queridos amigos e amigas da Universidade (Anna, Letícia, Carol, Ana Luiza, Vitória Pavão, Vitória Daquino, Giovana Cuevas, Pedro de Marco, Ricardo e Gabriel Toledo), que fizeram a minha experiência universitária ser a mais divertida e prazerosa possível.

Agradeço a todas as meninas do time de vôlei da Faculdade de Direito, que me proporcionaram 5 anos de muita diversão e espírito de equipe nos jogos universitários.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Fábio Ramazzini Bechara, pela orientação, preocupação, paciência e dedicação à presente pesquisa, me incentivando na busca e delimitação do tema. Bem como, à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e seus docentes, pela oportunidade de ser aluna, por me concederem o acesso à informação e me proporcionarem o melhor ensino, com os melhores profissionais.

Agradeço ao Porto Advogados, Ministério Público Federal e à PepsiCo, que me concederam muitas oportunidades de aprendizado e experiências de estágio, com grandes colegas de trabalho e gestores, que me guiaram com muita paciência e ensinamentos.

Por fim, agradeço a toda a minha família materna e paterna e a todos aqueles que diariamente contribuíram para a conclusão da presente pesquisa.



“A persistência é o caminho do êxito.”  
(Charles Chaplin)



## RESUMO

A presente pesquisa discute a competência do Ministério Público Federal para celebrar o Acordo de Leniência Anticorrupção, previsto na Lei 12.846/2013, no âmbito do Poder Executivo Federal. Em primeiro lugar analisa-se o conceito, os objetivos, os sujeitos, os requisitos e os efeitos do instrumento em questão. Em seguida, o trabalho foca na possibilidade de participação do MPF no mesmo, ante a competência da CGU especificamente prevista na Lei em questão. Por fim, estuda-se a competência concorrente entre a CGU e o MPF para a proposição e celebração do acordo em questão, com base na teoria dos poderes implícitos, diante de suas funções constitucionais, infraconstitucionais e previstas em convenções internacionais de combate à corrupção.

**Palavras chaves:** Acordo de Leniência Anticorrupção. Lei 12.846/2013. Ministério Público Federal. Corregedoria Geral da União. Competência implícita. Competência concorrente. Direito Administrativo. Direito Penal. Processo Penal. Teoria dos Poderes Implícitos.





## ABSTRACT

The following research discusses the legitimacy of the *Ministério Público Federal* to propose a Leniency Agreement (Brazilian Plea Agreement) of the 12.846/2013 Brazilian Law within the Federal Executive Power. First, there is an analysis of the concept, objectives, subjects, requirements, and effects of this instrument. Then the research focuses on the possibility of the *MPF* participation in it because the *CGU* has the official legacy to do it, specifically provided by the 12.846/2013 Brazilian Law. Finally, the study follows an analysis of the competing legitimacy between the *CGU* and the *MPF* for proposing and concluding the agreements in matter, based on the Implicit Powers Theory, because of their constitutional, unconstitutional, and international conventions functions provided to combat corruption.

**Keywords:** Leniency Agreement. Brazilian Plea Agreement. Law no. 12.846/2013. *Ministério Público Federal*. Federal Internal Affairs Department. *CGU*. Implicit legitimacy. Competing Legitimacy. Administrative Law. Criminal Law. Criminal Proceedings. Theory of Implicit Powers.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCR	Câmara de Coordenação e Revisão
CF	Constituição Federal
CGU	Corregedoria Geral da União
EUA	Estados Unidos da América
LAC	Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013)
LC	Lei Complementar
LIA	Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992)
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPU	Ministério Público da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal De Contas da União
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
USP	Universidade de São Paulo



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
<b>1 DO ACORDO DE LENIÊNCIA DA LEI 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO) .....</b>	<b>14</b>
1.1 O QUE É E OBJETIVOS .....	14
1.2 DOS SUJEITOS.....	16
1.3 DOS REQUISITOS .....	18
1.4 DOS EFEITOS.....	19
<b>2 DO ÓRGÃO OFICIALMENTE COMPETENTE PARA PROPOR ACORDO DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO.....</b>	<b>22</b>
2.1 AUTORIDADE MÁXIMA DE CADA ÓRGÃO E A CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO (CGU).....	22
2.2 DA POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DO MPF NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO .....	24
2.3 DOS JULGAMENTOS DO TRF4.....	27
<b>3 DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A CGU E O MPF PARA PROPOR E CELEBRAR ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO.....</b>	<b>32</b>
3.1 DO ANTEPROJETO DE LEI DO MPF E O ALCANCE DA COMPETÊNCIA DESTE NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO.....	32
3.2 DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO MPF PARA AJUIZAR AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PENAL PÚBLICA.....	36
3.3 DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS .....	38
3.4 DA LEI COMPLEMENTAR 75/93.....	40
3.5 DA COMPETÊNCIA SUBSIDIÁRIA .....	42
3.6 DA TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS E SUA INCIDÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	43
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

Atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, existem dois principais tipos de Acordo de Leniência, quais sejam o Antitruste e o Anticorrupção. O primeiro foi celebrado à luz da Lei 12.529/2011, para as infrações de ordem econômica. Já o segundo, expresso na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), serve para apurar atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira e ilícitos administrativos (previstos na Lei 8.666/1993).

O presente trabalho trata especificamente do Acordo de Leniência da Lei Anticorrupção. Esse acordo permite que o infrator colabore nas investigações administrativas de ilícitos praticados, recebendo em troca uma diminuição das sanções que lhes seriam aplicadas pela sua prática corrupta.

No ordenamento jurídico brasileiro, este instituto do direito premial não é mais novidade. O atual cenário político do Brasil, com a conhecida “Lava Jato”, trouxe à tona diversas possibilidades de acordos como este, envolvendo grandes empresas como a Odebrecht, Camargo Corrêa, Braskem, OAS, dentre outras.

Acontece que a Lei 12.846/2013 prevê expressamente em seu artigo 16, §10, que a CGU (Corregedoria Geral da União) é o instituto competente para propor e celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção no âmbito do Poder Executivo Federal. Contudo, alguns desses acordos celebrados na Lava Jato foram feitos exclusivamente pelo Ministério Público Federal (MPF), sem o apoio pleno da CGU.

Nesse momento, surgiu a dúvida que a presente pesquisa pretende responder, qual seja, se o MPF teria ou não competência para propor e celebrar, sozinho, Acordos de Leniência Anticorrupção, ante a ausência de previsão legal específica para tal.

Em sua defesa, o MPF apresentou inúmeros argumentos sobre existência da competência em questão, baseando-se na Constituição Federal, na Lei Complementar 75/1993, em convenções internacionais, dentre outros institutos normativos infraconstitucionais. Contudo, atuando em desfavor ao MPF, a AGU e alguns outros autores também já apresentaram seus argumentos, defendendo o pleito de que esta competência pertence exclusivamente à CGU (Corregedoria Geral da União).

Dessa forma, a presente pesquisa busca resolver este conflito, demonstrando que o MPF realmente não pode celebrar, sozinho, Acordos de Leniência Anticorrupção, mas que detém a competência para propor e celebrá-los desde que esteja acompanhado da CGU. Da mesma forma, demonstrada a importância do MPF na celebração destes instrumentos, fundamenta-se

que a CGU também precisa da anuência do Ministério Público para tal, não podendo celebrá-los sozinha.

A relevância do tema remanesce no fato de que, caso os Tribunais Superiores (STF/STJ) entendam desta forma (que o MPF não tem a competência em questão), os Acordos celebrados na Operação Lava Jato poderão ser anulados, se não forem retificados pela CGU, ou, então, poderão se tornar apenas negócios jurídicos entre as partes, que vinculam apenas os assuntos que o Ministério Público teria competência para discutir.

Isto poderia influenciar nos processos judiciais da Operação Lava Jato que estão em andamento e poderia fazer com que a Administração Pública requeresse ressarcimentos que estão previstos no acordo, pois não estaria vinculada à tal, ante a ausência de competência do MPF para tratar de assuntos do Poder Executivo Federal via Acordo de Leniência Anticorrupção.

Ainda mais, este entendimento serviria como norma processual para permitir que o MPF e a CGU proponham Acordos de Leniência Anticorrupção da forma correta, qual seja, com a presença de ambos na celebração.

Agora, sobre o caminho da pesquisa em si, são quatro principais etapas a serem seguidas.

A primeira é explicar os conceitos básicos sobre o assunto Acordo de Leniência Anticorrupção.

A segunda é analisar quem é o órgão oficialmente competente pela legislação para propor e celebrar este instrumento.

A terceira é analisar a competência concorrente entre a CGU e o MPF para atuar nos Acordos de Leniência Anticorrupção.

Por fim, o quarto é a conclusão em que fica demonstrado que o MPF realmente não pode celebrar estes acordos sozinho, mas que tem competência para propor e celebrá-los, desde que acompanhado da CGU (que também precisa da anuência do MPF para tal).

Cabe aqui demonstrar que, a metodologia utilizada para esta pesquisa é, principalmente, o estudo de julgados (como o Processo nº 5023972-66.2017.4.04.0000 do TRF4), doutrinas, legislação, estudos dirigidos e notas técnicas do MPF, Acordos de Leniência da Lava Jato e teses dissertativas sobre o tema.

Quanto à distribuição textual, esta pesquisa tem seu rumo definido em três capítulos.

O primeiro capítulo é uma análise da Lei 12.846/2013, importante para o aprofundamento do assunto e melhor compreensão da pesquisa, buscando uma explicação

inicial sobre conceitos, objetivos, sujeitos, requisitos e efeitos do Acordo de Leniência Anticorrupção.

O segundo capítulo entra no mérito da análise do órgão oficialmente competente para propor e celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção e a possibilidade de participação do MPF em tal. Ocorre um estudo dos requisitos da Lei 12.846/2013, que apontam a CGU como órgão competente para a efetivação destes acordos no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como, é feita uma análise de julgados como os do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e argumentos utilizados pela CGU no Processo nº 5023972-66.2017.4.04.0000 deste mesmo Tribunal.

O terceiro capítulo é ampliação ao anterior e traz o objetivo principal do presente trabalho, que é demonstrar a existência de uma competência concorrente entre a CGU e o MPF para propor e celebrar estes instrumentos, em que um depende do outro para tal, tendo o MPF uma competência implícita decorrente de suas funções constitucionais e infraconstitucionais.

Por fim, analisados os argumentos de existência e inexistência da competência do MPF para celebrar, sozinho, Acordos de Leniência Anticorrupção, a pesquisa segue para suas considerações finais, demonstrando que, efetivamente, o MPF não detém competência para firmar Acordos de Leniência sozinho no âmbito do Poder Executivo Federal, porém que pode fazê-lo, desde que esteja acompanhado da CGU e que essa mesma regra serve para este último órgão.

Desta forma, estará então cumprido o objetivo principal do presente trabalho, qual seja a análise da competência do MPF para celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção no âmbito do Poder Executivo Federal, cumprindo assim com a sua contribuição acadêmica e profissional.

## 1 DO ACORDO DE LENIÊNCIA DA LEI 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO)

*Ab initio*, antes de adentrar profundamente na discussão sobre a competência do Ministério Público Federal (MPF) para celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção no âmbito do Poder Executivo Federal, é importante explicar o que é um Acordo de Leniência Anticorrupção em si, quais são seus objetivos, requisitos, sujeitos e efeitos.

### 1.1 O QUE É E OBJETIVOS

O Acordo de Leniência o qual se trata na presente pesquisa é aquele previsto na Lei Anticorrupção (LAC), qual seja, a Lei 12.846/2013<sup>1</sup>, e serve apurar atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira e ilícitos administrativos (previstos na Lei 8.666/1993), sendo estes atos geralmente praticados contra o Poder Executivo Federal, representado pela Corregedoria Geral da União (CGU).

É importante ressaltar que, além do acordo supracitado, existe aquele previsto na Lei 12.529/2011, conhecido como Antitruste, que apura infrações de ordem econômica. Esse é controlado pelo CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) e não deve ser confundido com o Anticorrupção (tema da presente pesquisa).

O Acordo de Leniência Anticorrupção, celebrado à luz da Lei 12.846/2013, é considerado uma técnica de obtenção de provas por meio do Estado, que surgiu no contexto da conhecida “Operação Lava Jato” no Brasil e que tem um formato de cooperação e recompensa entre as partes.

Este instrumento foi inspirado na Legislação Norte Americana, com seus institutos conhecidos como *leniency programmes* (este com um viés mais de Direito Econômico, que busca práticas anticompetitivas e antitruste)<sup>2</sup>, mas que, no Brasil, tem a intenção de salvar economicamente os setores empresariais que atentaram contra a Administração Pública, diminuindo assim as sanções a serem aplicadas à pessoa jurídica em questão.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>2</sup> UNITED STATES. Department of Justice. *LENIENCY PROGRAM: the antitrust division's leniency program*. The Antitrust Division's Leniency Program. 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/atr/leniency-program>. Acesso em: 23 fev. 2021.

<sup>3</sup> WARDE, Waldrigo; SIMÃO, Valdir Moysés. *Leniência: elementos do direito da conformidade*. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 12.

De acordo com Mariana Galvão, conforme citado pelo Ministério Público Federal em suas Contrarrazões de Agravo de Instrumento<sup>4</sup>, a criação do Acordo de Leniência Anticorrupção, no Brasil, deu-se diante das dificuldades do Estado em obter provas concretas das condutas ilícitas praticadas pelas pessoas jurídicas, ante a particularidade dos crimes de corrupção, que são crimes invisíveis, ocultos e não atingem uma vítima específica, mas a sociedade como um todo. Dessa forma, “[...] o legislador teve que aparelhar o Estado com mecanismos que fossem capazes de sustar o *modus operandi* da corrupção.”<sup>5</sup>

De uma forma mais resumida, o autor Pedro Antônio de Oliveira Machado aponta que este instrumento é uma técnica de investigação, que visa punir os demais responsáveis envolvidos nas atividades delitivas, bem como, economizar tempo gasto no processo, seja ele administrativo ou judicial, trazendo uma maior eficiência para a atuação do Estado no combate de condutas ilícitas lesivas à Administração Pública.<sup>6</sup>

No caso, o Acordo de Leniência Anticorrupção funciona da seguinte forma: após a prática de um ato corrupto contra o Poder Executivo Federal, por parte de uma pessoa jurídica, esta poderá buscar o abrandamento ou até a exclusão de suas futuras penas perante a Administração Pública, através da Corregedoria Geral da União (CGU), desde que colabore com a instrução administrativa, fornecendo dados e informações acerca dos ilícitos praticados.

Desta forma, é possível perceber que este instrumento visa proteger tanto o interesse público, quanto o interesse privado.

O artigo 16 da LAC – Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) - prevê os dois principais objetivos do instrumento em questão, quais sejam a identificação dos demais envolvidos e a obtenção de informações que comprovem a prática criminosa de forma mais rápida, conforme:

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:  
I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

---

<sup>4</sup> PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma) Agravo de Instrumento da AGU. *Processo nº 5023972-66.2017.4.04.0000*. Partes: União - Advocacia Geral Da União; Agenor Franklin Magalhaes Medeiros; Alberto Youssef; Coesa Engenharia Ltda.; Construtora Norberto Odebrecht Sa; Construtora Oas Ltda; Fernando Augusto Stremel Andrade; Jose Adelmario Pinheiro Filho; Jose Ricardo Nogueira Breghirolli; Mateus Coutinho De Sa Oliveira; Oas S.A.; Odebrecht Plantas Industriais E Participacoes S/A; Odebrecht S/A; Paulo Roberto Costa; Pedro Jose Barusco Filho; Renato De Souza Duque; Utc Engenharia S/A; Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás; Ministério Público Federal. Relatora Vânia Hack. Instaurado em: 18 de maio de 2017. p. 325.

<sup>5</sup> GALRÃO, Marina Caetano Sarraf. Acordo de leniência: Lei nº 12.846/2013 e Decreto Federal nº 8.420/2015. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 16, p. 183-227, jan./abr. 2017. p. 186.

<sup>6</sup> MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. *O acordo de leniência e a Lei de Improbidade Administrativa: uma integração necessária*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito - Universidade de Marília, Marília, 2017. p. 172.



II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.<sup>7</sup>

De acordo com Juliano Heinen, conforme citado pelo Ministério Público Federal em suas Contrarrazões de Agravo de Instrumento<sup>8</sup>, o Acordo de Leniência Anticorrupção

[...] é um negócio jurídico celebrado pelo Poder Público com o particular que foi autor de infração à lei regente, cujo objeto se traduz na pretensão de fornecer elementos para auxiliar o desvendar o ilícito, para a recuperação do prejuízo, etc.”. Em contrapartida, este autor alega que é aplicada a redução da pena ao infrator, sendo este o verdadeiro “direito premial.”<sup>9</sup>

Desta forma, é possível afirmar que, o Acordo de Leniência Anticorrupção é um acordo firmado entre o infrator e o Poder Público, que busca a responsabilização de pessoas jurídicas de natureza privada (também é aceito para pessoas físicas envolvidas na prática ilícita), no âmbito civil e administrativo, que atentaram nacional ou internacionalmente contra a Administração Pública. Essa também objetiva a produção de provas por parte do Estado, para trazer maior celeridade e quantificação do montante devido pela pessoa infratora, bem como busca pela identificação de outros agentes envolvidos no ilícito, com a consequente atenuação das sanções a serem aplicadas ao infrator em questão.

## 1.2 DOS SUJEITOS

O Acordo de Leniência Anticorrupção está regulamentado principalmente no artigo 16 da LAC (Lei nº 12.846/13)<sup>10</sup>, este que aponta em seu *caput* que a autoridade máxima de cada

<sup>7</sup> BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>8</sup> PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma) Agravo de Instrumento da AGU. *Processo nº 5023972-66.2017.4.04.0000*. Partes: União - Advocacia Geral Da União; Agenor Franklin Magalhaes Medeiros; Alberto Youssef; Coesa Engenharia Ltda.; Construtora Norberto Odebrecht Sa; Construtora Oas Ltda; Fernando Augusto Stremel Andrade; Jose Adelmario Pinheiro Filho; Jose Ricardo Nogueira Breghirolli; Mateus Coutinho De Sa Oliveira; Oas S.A.; Odebrecht Plantas Industriais E Participacoes S/A; Odebrecht S/A; Paulo Roberto Costa; Pedro Jose Barusco Filho; Renato De Souza Duque; Utc Engenharia S/A; Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás; Ministério Público Federal. Relatora Vânia Hack. Instaurado em: 18 de maio de 2017. p. 352.

<sup>9</sup> HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em: <https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/DBE5D036662D5E3B7A6FA21A5E328F31.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021. p. 233.

<sup>10</sup> BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)

órgão ou entidade pública que foi lesada poderá celebrar o referido instrumento com as pessoas jurídicas que cometeram atos ilícitos presentes na Lei em questão, desde que essas pessoas colaborem com as investigações e com o processo administrativo.

Quanto à parte pública envolvida no Acordo, aqui é necessário trazer uma breve ressalva estritamente legal que consta no §10 do artigo supracitado, qual seja que, para os assuntos que envolvam o Poder Executivo Federal, a CGU (Corregedoria Geral da União) será a competente para a celebração do acordo em questão.

Já quanto a parte privada, existem diversos entendimentos que este instrumento também pode envolver pessoas físicas (apesar de a Lei prever apenas as pessoas jurídicas), haja vista que, para que uma pessoa jurídica pratique um ato ilícito, precisará da atuação de seus colaboradores (administradores, funcionários, dentre outros), que são pessoas naturais.

Além disso, a LAC (Lei 12.846/2013) prevê em seu artigo 3º que não se exclui a responsabilidade individual dos administradores da empresa, envolvendo pessoas naturais, coautores ou partícipes na prática ilícita, assegurando assim a colaboração de pessoas físicas também e estendendo-se os benefícios do acordo para tal.<sup>11</sup>

A esta extensão do Acordo de Leniência Anticorrupção para pessoas físicas, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (5ª CCR) chamou de Acordo de Quadro, conforme a nota técnica 1/2020<sup>12</sup>, sendo este um acordo acessório ao pacto principal.

Dessa forma, entende-se que este instrumento também se aplica para pessoas físicas, conforme também entendeu a terceira turma do TRF4, *in verbis*:

**ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E/OU MEDIDA CAUTELAR DE ARRESTO. OPERAÇÃO LAVA JATO. ACORDO DE LENIÊNCIA. EXTINÇÃO DO FEITO EM RELAÇÃO ÀS EMPRESAS QUE FIRMARAM O ACORDO E ÀS PESSOAS QUE FIRMARAM A AVENÇA NA CONDIÇÃO DE INTERVENIENTES-ANUENTES. [...] 5. Embora a responsabilização da empresa leniente não se confunda com a responsabilidade da pessoa física de seus integrantes, na medida em que os efeitos do referido acordo só alcançam, em princípio, as pessoas jurídicas que se comprometeram para os fins e termos pactuados, no caso dos autos, face à previsão expressa no Acordo e a adesão dos seus integrantes/colaboradores, imperioso se faz o reconhecimento da extensão dos seus efeitos aos ora agravados. 6. Se, por um lado, temos a prevalência da supremacia do interesse público (que busca,**

---

OSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20admi  
nistrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>11</sup> RUSSO, Nayron Sousa; REZENDE, Pedro Henrique. MPF esclarece aspectos sobre a adesão a acordos de leniência. *Blog Aroeira Salles*, 20 maio 2020.

<sup>12</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *NOTA TÉCNICA Nº 1/2020*. Brasília, DF: MPF, 2020. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1\\_2020\\_5ccr\\_05-05-redacao-final-nt-al-com-adesoes-ultima-versao.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1_2020_5ccr_05-05-redacao-final-nt-al-com-adesoes-ultima-versao.pdf). Acesso em: 12 maio 2021.

além do ressarcimento ao Erário e a reparação dos danos causados ao patrimônio público, a punição dos envolvidos) sobre os interesses particulares, tem-se, por outro, a necessidade de prestígio ao acordo de leniência já firmado, que, ao oferecer um lenitivo nas penas administrativas para as empresas colaboradoras, tem em troca informações relevantes ao interesse público. 7. Agravo improvido.<sup>13</sup> (grifei).

### 1.3 DOS REQUISITOS

Para que um Acordo de Leniência Anticorrupção seja considerado válido não basta apenas que a pessoa informe o Poder Público sobre as infrações cometidas pela pessoa jurídica. A Lei 12.846/2013 prevê alguns requisitos para que este instrumento seja considerado juridicamente.

O capítulo V da LAC (Lei 12.846/2013), mais especificamente em seu artigo 16, prevê os resultados que este Acordo deve ter, bem como os requisitos para que este seja considerado válido para fins de diminuição das sanções impostas, conforme:

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:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

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

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

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

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

§ 2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado [...].<sup>14</sup>

<sup>13</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). *AG 5034574-48.2019.4.04.0000*. Relatora: Vania Hack de Almeida. 04 de dezembro de 2019.

<sup>14</sup> BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 12 maio 2021.

Ante o exposto, é possível observar que parágrafo primeiro do artigo supracitado traz alguns requisitos cumulativos que devem ser seguidos, como a pessoa jurídica deve ser a primeira a se manifestar, deve cessar a prática criminosa e admitir a sua participação no ilícito, cooperando com as investigações.

Esse mesmo artigo também traz, em seus incisos I e II, os resultados essenciais que o acordo deve ter, qual seja a identificação dos envolvidos, quando possível, e a obtenção de informações de forma mais célere e documentos que comprovem o ilícito praticado.

Por fim, cabe trazer o entendimento de Jackeline Póvoas, que aponta que o Acordo de Leniência Anticorrupção tem uma “natureza integrativa”, pois tem como uma de suas finalidades a facilitação da instrução. Ele não exclui a atuação unilateral do Estado, nem se sobrepõe ao interesse o público. A sua celebração não significa que o infrator terá benefícios ilimitados – pois este assume o risco de ser acusado e ter que arcar com as custas da cooperação – e pressupõe que o Estado julgue a cooperação do infrator de forma positiva, beneficiando assim o colaborador com a redução de suas sanções.<sup>15</sup>

#### 1.4 DOS EFEITOS

Um Acordo de Leniência Anticorrupção pode ter inúmeros resultados, desde que cumpridos com seus requisitos e objetivos essenciais. Alguns autores como Thiago Marrara, Ivan Xavier e Jackeline Póvoas, trazem os principais efeitos gerados pelo instrumento em questão.

Jackeline Póvoas Santos de Andrade explica que o Acordo de Leniência Anticorrupção é a suavização da punição a ser aplicada à pessoa jurídica de natureza privada, que se arrepende do ilícito praticado. Diante de sua colaboração nas investigações em sua fase inquisitiva, o Poder Público busca da identificação de outros agentes envolvidos na prática ilícita.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> ANDRADE. Jackeline Póvoas Santos de. O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 1, p. 170-203, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/120090/122698>. Acesso em: 12 maio 2021. p. 17.

<sup>16</sup> “Etimologicamente, tem-se por leniência tolerância, brandura, indulgência. No contexto aqui abarcado, compreende o abrandamento da punição a ser imposta pelo Estado que, diante da colaboração dada pela pessoa jurídica, em contrapartida lhe flexibiliza, diminui-lhe as penalidades do ilícito praticado. O instituto é uma forma de atrair aquele que se arrepende do ato ilícito, ou que constata na empresa indícios da sua prática ou que numa investigação foi identificado como infrator e, por colaborar na fase inquisitiva, levando à identificação de outros agentes envolvidos, recebe do Estado redução nas sanções que lhe seriam aplicadas se o acordo não fosse celebrado. Seu conteúdo está abarcado pela natureza de consenso da Administração Pública, da qual também se origina o regimento da delação premiada, aplicado na esfera criminal.” (ANDRADE. Jackeline Póvoas Santos de. O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo

Já autor Thiago Marrara aponta que o Acordo de Leniência Anticorrupção tem uma dupla finalidade, qual seja, gerar para o infrator a obrigação de colaborar com a investigação e instrução do processo acusatório, assumindo assim os riscos que podem decorrer desta colaboração, como sua responsabilização por atos não cobertos pela leniência e custos financeiros.

Em contrapartida, o Estado terá que reduzir as sanções que seriam impostas ao infrator caso não houvesse colaborado, em que, a sanção imposta ao leniente não pode ser superior à dos demais infratores que não participaram do acordo, desde que a colaboração atinja um resultado considerado útil ao processo.<sup>17</sup>

Conforme citado pelo MPF em suas Contrarrazões de Agravo de Instrumento<sup>18</sup>, o autor Ivan Xavier também tem este mesmo entendimento quanto aos efeitos do Acordo de Leniência Anticorrupção, já que este é uma “*via de mão dupla*”, visando beneficiar a pessoa jurídica infratora, que deverá confessar sua prática ilícita, comprometendo-se em mantê-la intacta e auxiliar o Estado com todos os elementos que possui para a elucidação dos fatos, em troca de uma redução de sua sanção.<sup>19</sup>

Desta forma, é possível extrair desses autores que, em suma, os efeitos do Acordo de Leniência Anticorrupção são a ampliação das investigações de práticas corruptas, com uma consequente diminuição das penas aplicadas à pessoa jurídica infratora, sendo que a pessoa jurídica deverá assumir os riscos das informações que passar para o Poder Público.

Por fim, cabe aqui apontar que o artigo 16, §2º da LAC (Lei 12.846/2013)<sup>20</sup>, prevê que: “A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso

---

de responsabilização através do Acordo de Leniência. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 1, p. 170-203, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/120090/122698>. Acesso em: 12 maio 2021. p. 19-20).

<sup>17</sup> MARRARA, Thiago. Acordos De Leniência No Processo Administrativo Brasileiro: Modalidades, Regime Jurídico e Problemas Emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/99195/98582>. Acesso em: 12 maio 2021. p. 3.

<sup>18</sup> PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma) Agravo de Instrumento da AGU. *Processo nº 5023972-66.2017.4.04.0000*. Partes: União - Advocacia Geral Da União; Agenor Franklin Magalhaes Medeiros; Alberto Youssef; Coesa Engenharia Ltda.; Construtora Norberto Odebrecht Sa; Construtora Oas Ltda; Fernando Augusto Stremel Andrade; Jose Adelmario Pinheiro Filho; Jose Ricardo Nogueira Breghirolli; Mateus Coutinho De Sa Oliveira; Oas S.A.; Odebrecht Plantas Industriais E Participacoes S/A; Odebrecht S/A; Paulo Roberto Costa; Pedro Jose Barusco Filho; Renato De Souza Duque; Utc Engenharia S/A; Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás; Ministério Público Federal. Relatora Vânia Hack. Instaurado em: 18 de maio de 2017. p. 324.

<sup>19</sup> VIANNA FILHO, Ivan Xavier. Acordo de leniência, segurança jurídica e princípio da confiança legítima. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 223-242, jul./set. 2016. p. 232.

<sup>20</sup> BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 12 maio 2021.

II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.” Nesse sentido, o §3º deste mesmo artigo traz que “O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.”

## 2 DO ÓRGÃO OFICIALMENTE COMPETENTE PARA PROPOR ACORDO DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro quando trouxe o Acordo de Leniência Anticorrupção, deixa claro, através LAC (Lei 12.846/2013)<sup>21</sup>, que existe um órgão específico competente para a celebração destes instrumentos, qual seja a Corregedoria Geral da União (CGU).

Contudo, entende-se que esta não deve celebrar estes acordos sozinha, devendo ter a presença do TCU, da AGU e, principalmente, do MPF, na busca pela proteção do interesse público e garantia do cumprimento da legislação, conforme também entende o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4)

### 2.1 AUTORIDADE MÁXIMA DE CADA ÓRGÃO E A CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO (CGU)

No âmbito da Operação Lava-Jato, que envolve o Poder Executivo Federal, em razão de ato ilícito praticado contra a Administração Pública Federal, diversos órgãos de controle procuraram proteger os interesses públicos, quais sejam a CGU, a AGU, o MPF, o TCU, o CADE, dentre outros. Contudo, em tese, considerando-se apenas a lei estrita, a CGU seria o único órgão competente para propor e celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção no âmbito do Poder Executivo Federal.

A LAC (Lei 12.846/2013)<sup>22</sup> prevê expressamente quem deve celebrar o instrumento em questão, qual seja a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública que foi lesado pela prática ilícita e que, no âmbito do Poder Executivo Federal, esta competência caberá a CGU, conforme previsão no 16, §10 da LAC (Lei 12.846/2013).<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>22</sup> BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>23</sup> BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 12 maio 2021.

Isso, pois os acordos tratam da forma de ressarcimento da Administração Pública Federal, ou seja, a forma com que a pessoa jurídica irá retornar o valor desviado aos cofres públicos do Poder Executivo Federal, envolvendo assim assuntos que devem ter a participação e representação de um órgão específico deste poder, qual seja a CGU.

Desta forma, para proteger a Administração Pública Federal da situação supracitada, o legislador formulou o artigo 16, §10 da LAC (Lei 12.846/2013), em que a CGU é o órgão competente para celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção, conforme:

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.

Isso, pois ela seria capaz de defender os interesses do Poder Executivo Federal, por integrar o mesmo e atuaria em busca dos interesses públicos em questão, não havendo qualquer previsão legal específica de que outro órgão poderia celebrar estes instrumentos sem a anuência dela.

Todos estes fatos se solidificam ainda mais com o Decreto nº 8420/2015<sup>24</sup>, que regulamenta a LAC (Lei 12.846/2013), pois este repete integralmente, em seu artigo 19, o texto do artigo 16, §10 da lei em questão, conforme: “Art. 29. Compete à Controladoria-Geral da União celebrar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal e nos casos de atos lesivos contra a administração pública estrangeira.”

Contudo, a questão que deve ser levada em conta neste momento é que, o artigo 16, §10 da LAC (Lei 12.846/2013) não prevê que a CGU é o órgão exclusivamente competente para celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção, ou seja, surge o questionamento de se outros órgãos podem participar deste acordo e, até mesmo, propor e celebrar estes instrumentos.

---

<sup>24</sup> BRASIL. *Decreto nº 8.420, de 18 de janeiro de 2015*. Brasília, DF: Presidência da República, 19 mar. 2015. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=8420&ano=2015&ato=e9dcXT610dZpWT35f>, Acesso em: 12 maio 2021.



## 2.2 DA POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DO MPF NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO

Conforme anteriormente explicado, a CGU é o órgão oficialmente competente para propor e celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção no âmbito do Poder Executivo Federal. Acontece que, na Operação Lava Jato, o MPF atuou sozinho na celebração desses instrumentos, sem a anuência de outros órgãos do ordenamento jurídico (nem mesmo da CGU), trazendo o questionamento de se o MPF poderia celebrar tais Acordos sozinho, bem como se seria necessária a participação de outros órgãos que não fossem a CGU.

É fato que, quando o MPF celebrou tais instrumentos com as pessoas jurídicas envolvidas na Operação Lava Jato, a instituição tratou de assuntos relacionados ao Poder Executivo Federal. Isso, pois o ente afetado foi a Administração Pública Federal do Poder em questão, ao ter seus cofres públicos lesados. Então, em tese, apenas a CGU poderia tê-los proposto e celebrado, conforme prevê expressamente o artigo 16, §10 da LAC (Lei 12.846/2013).

Acontece que, quando tal irregularidade fora constatada, o MPF já havia celebrado diversos Acordos com os infratores, fazendo com que este passasse a buscar inúmeros os argumentos jurídicos para justificar sua competência para a celebração de Acordos de Leniência Anticorrupção no âmbito da Operação Lava Jato.

Contudo, alguns especialistas divergem quanto ao fato de o MPF poder ou não participar destes instrumentos. O professor Leonardo Vizeu, da Universidade de São Paulo (USP), entende que, como os Acordos de Leniência Anticorrupção tratam de uma matéria sancionadora, o apoio do MPF configuraria uma consultoria jurídica.<sup>25</sup>

Dessa forma, como a Constituição Federal prevê, em seu artigo 129, IX<sup>26</sup>, que é vedado ao MPF prestar consultoria jurídica de entidades públicas (como é o caso da União,

---

<sup>25</sup> RODAS, Sérgio. Especialistas divergem sobre participação do MPF em leniência com BC ou CVM. *Consultor Jurídico*, 21 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-21/especialistas-divergem-participacao-mpf-leniencia#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20Federal%20n%C3%A3o,129%2C%20IX%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.&text=Na%20vis%C3%A3o%20dele%2C%20os%20conflitos,d%20leni%C3%A4ncia%20geram%20inseguran%C3%A7a%20jur%C3%ADdica>. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>26</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

representada pela CGU<sup>27</sup>), o MPF não poderia sequer participar de qualquer Acordo de Leniência Anticorrupção, conforme:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

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

Esse mesmo especialista trouxe o entendimento de que apenas a AGU poderia participar da celebração do instrumento em questão, pois o MPF e a AGU poderiam divergir em relação aos termos do acordo, causando uma grande insegurança jurídica ao ordenamento.<sup>28</sup>

Em contrapartida, o especialista José Vicente Mendonça, Procurador do estado do Rio de Janeiro, entende de forma diversa, apontando que o MPF não estaria prestando consultoria jurídica à CGU, nem atuando pelo Poder Executivo Federal, mas que estaria atuando em busca do interesse público apenas, sua função prevista no artigo 129 da Constituição Federal.<sup>29</sup>

Além disso, é importante destacar que o artigo 15 da LAC (Lei 12.846/2013) dispõe que o Ministério Público irá analisar a apuração da responsabilidade da pessoa jurídica, após o encerramento do processo administrativo. Ou seja, independentemente de ser quem celebra o Acordo de Leniência Anticorrupção, o MP sempre deverá ser envolvido em tais instrumentos, sendo necessário que atue harmonicamente com os demais órgãos envolvidos, na busca do interesse público de todos os Poderes, haja vista que a CGU atuará apenas em busca do interesse público do Poder Executivo Federal.

<sup>27</sup> Conforme prevê o artigo 131 da CF: “Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 maio 2021).

<sup>28</sup> RODAS, Sérgio. Especialistas divergem sobre participação do MPF em leniência com BC ou CVM. *Consultor Jurídico*, 21 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-21/especialistas-divergem-participacao-mpf->

leniencia#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20Federal%20n%C3%A3o,129%2C%20IX%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.&text=Na%20vis%C3%A3o%20dele%2C%20os%20conflitos,d e%20leni%C3%A4ncia%20geram%20inseguran%C3%A7a%20jur%C3%ADdica. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>29</sup> RODAS, Sérgio. Especialistas divergem sobre participação do MPF em leniência com BC ou CVM. *Consultor Jurídico*, 21 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-21/especialistas-divergem-participacao-mpf->

leniencia#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20Federal%20n%C3%A3o,129%2C%20IX%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.&text=Na%20vis%C3%A3o%20dele%2C%20os%20conflitos,d e%20leni%C3%A4ncia%20geram%20inseguran%C3%A7a%20jur%C3%ADdica. Acesso em: 12 maio 2021.

Da mesma forma, o Dr. Kleber Bispo dos Santos<sup>30</sup> argumenta, em sua dissertação de mestrado, que o Acordo de Leniência Anticorrupção deve, sempre que possível, ter a presença de outros órgãos públicos. Isto em razão das diversas modalidades de responsabilização que decorrem de um mesmo ato ilícito, pois as instâncias precisam se comunicar.

Para ele, todos devem atuar de forma consensual, com aplicação da proporcionalidade de razoabilidade, preponderando a eficiência, coerência, a racionalidade e o interesse público, conforme:

[...] a responsabilização da pessoa jurídica com a aplicação da mesma sanção por duas esferas ou sistemas diferentes de responsabilização desafia a correta aplicação do postulado da proporcionalidade, da razoabilidade e a correta ponderação de princípios, e sendo assim, havendo a possibilidade de celebração de acordo de leniência, é este o momento em que o agente competente e o particular tem que resolver tudo o que diz respeito ao fato objeto do acordo de leniência, englobando todas as esferas de responsabilização decorrentes do mesmo fato. Apenas dessa maneira irá preponderar a eficiência, a coerência e a racionalidade, e prevalecer o interesse público da coletividade. Todavia, para que seja possível trilhar esse caminho se faz necessária a participação do Ministério Público, bem como das advocacias públicas dos entes envolvidos juntamente com os órgãos de controle interno desses entes.

Ante o exposto, o argumento mais pertinente é defender que o Acordo de Leniência Anticorrupção não deve ser celebrado apenas com a CGU e o infrator, devendo ser envolvidos outros órgãos como a AGU, TCU, dentre outros, haja vista que engloba diversas instâncias e esferas do direito, havendo uma responsabilização única.

Bem como, faz-se essencial a presença do MPF, pois é ele que irá atuar especificamente em busca do interesse público de todos os Poderes, uma de suas principais funções conforme prevê a Constituição Federal, não configurando assim uma consultoria jurídica. Todos esses órgãos poderão atuar com a CGU na busca pelo ressarcimento dos danos causados ao Poder Executivo Federal.

Desta forma também entendeu a Desembargadora Vania Hack, em seu voto no Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000<sup>31</sup>, que defendeu a tese de que é recomendável

---

<sup>30</sup> SANTOS, Kleber Bispo dos. *Acordo de Leniência na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção*. 2016. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19948/2/Kleber%20Bispo%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

<sup>31</sup> PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma) Agravo de Instrumento da AGU. *Processo nº 5023972-66.2017.4.04.0000*. Partes: União - Advocacia Geral Da União; Agenor Franklin Magalhaes Medeiros; Alberto Youssef; Coesa Engenharia Ltda.; Construtora Norberto Odebrecht Sa; Construtora

que, além da CGU sendo competente para propor o acordo, a AGU, o MPF e o TCU também participem dos Acordos de Leniência, conforme:

No acordo de leniência, embora a lei aponte como legitimada a CGU, faz-se necessária a participação de todos os órgãos envolvidos (Ministério Público, Advocacia Pública, Tribunal de Contas) para que a responsabilização seja única e integral.

O TCU, inclusive, por meio da Instrução Normativa 74/2015<sup>32</sup>, estabeleceu novas regras de fiscalização destes acordos, formalizando que não tem sua legitimidade de apuração e sanção afastada quando os acordos forem celebrados por outros órgãos da Administração Pública Federal, bem como fixou como os acordos devem ser celebrados, apontando sua indispensabilidade na apreciação dos mesmos, dentre outros requisitos a serem cumpridos.

No caso, o MPF tem um protagonismo em relação à AGU e ao TCU, devendo atuar como um agente primário em relação ao acordo. Isto pois, é dotado de independência funcional, trabalhando sempre em busca do interesse público, sendo que seus atos podem ser controlados apenas pelo Poder Judiciário, o que faz com que ele independa de outras autoridades do ordenamento.

Tendo a CGU e o MPF como agentes primários na celebração do acordo, o TCU poderia atuar secundariamente como fiscalizador do instrumento a ser celebrado e a AGU como protetora das regras e normas a serem cumpridas.

Dessa forma, entende-se que, para a celebração de qualquer Acordo de Leniência Anticorrupção, não basta apenas a presença da CGU (atual competente para propor este instrumento), devendo ter a presença do TCU, da AGU e, principalmente, do MPF, na busca pela proteção do interesse público.

### 2.3 DOS JULGAMENTOS DO TRF4

A Operação Lava Jato teve seu julgamento realizado principalmente pela Justiça Federal de Curitiba, com a segunda instância no TRF4. Desta forma, este foi o Tribunal que analisou

---

Oas Ltda; Fernando Augusto Stremel Andrade; Jose Adelmario Pinheiro Filho; Jose Ricardo Nogueira Breghirolli; Mateus Coutinho De Sa Oliveira; Oas S.A.; Odebrecht Plantas Industriais E Participacoes S/A; Odebrecht S/A; Paulo Roberto Costa; Pedro Jose Barusco Filho; Renato De Souza Duque; Utc Engenharia S/A; Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás; Ministério Público Federal. Relatora Vânia Hack. Instaurado em: 18 de maio de 2017. p. 431-447.

<sup>32</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 13 fev. 2015. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20150213%5CINT2015-074.doc> . Acesso em: 12 abr. 2021.

os casos de Acordo de Leniência Anticorrupção, no âmbito da Operação em questão, julgando, inclusive, principalmente através do Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000<sup>33</sup>, a competência do MPF para propor e celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção.

O entendimento primordial que decorreu destes julgamentos, foi que, realmente o MPF não detinha competência para propor e celebrar estes instrumentos, devendo ser necessária a proposição de um novo acordo por parte da CGU, ou, que essa retificasse os que haviam sido anteriormente celebrados. Contudo, nada impediria a participação do MPF na celebração destes acordos, conforme:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI ANTICORRUPÇÃO. MICROSSISTEMA. **ACORDO DE LENIÊNCIA. VÍCIO DE COMPETÊNCIA.** INDISPONIBILIDADE DE BENS. DETERMINADA. 1. A Lei nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção (LAC) estatuiu sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas de natureza privada pela prática de atos contrários aos interesses do Poder Público e sua administração, tanto nacionais quanto estrangeiras. 2. O Acordo de Leniência pressupõe como condição de sua admissibilidade que a pessoa jurídica interessada em fazê-lo manifeste prima facie sua disposição, reconhecendo expressamente a prática do ato lesivo, cessando-o e prestando cooperação com as investigações, além de reparar integralmente o dano causado. 3. O Acordo de Leniência é uma espécie de colaboração premiada em que há abrandamento ou até exclusão de penas, em face da colaboração na apuração das infrações e atos de corrupção, justamente para viabilizar maior celeridade e extensão na quantificação do montante devido pelo infrator, vis-a-vis a lesão a que deu causa, ao tempo em que cria mecanismos de responsabilização de co-participantes, cúmplices normalmente impermeáveis aos sistemas clássicos de investigação e, por isso, ocultos. Esse o objetivo da norma e sua razão de ser, tendo por pano de fundo, obviamente, o inafastável interesse público. 4. Enquanto a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) busca, primordialmente, punir o agente público ímprobo, alcançando, eventualmente, o particular, a Lei Anticorrupção (LAC) tem por objetivo punir a pessoa jurídica envolvida em práticas corruptas, podendo também, em sentido inverso, identificar agentes públicos coniventes, levando-os, por consequência, para o campo de incidência da LIA. 5. Não há antinomia abrogante entre os artigos 1º e 2º da Lei nº 8.249/1992 e o artigo 1º da Lei nº 12.846/2013, pois, naquela, justamente o legislador pátrio objetivou responsabilizar subjetivamente o agente ímprobo, e nesta, o mens legislatoris foi a responsabilização objetiva da pessoa jurídica envolvida nos atos de corrupção. 6. No entanto, há que se buscar, pela interpretação sistemática dos

---

<sup>33</sup> PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma) Agravo de Instrumento da AGU. *Processo nº 5023972-66.2017.4.04.0000*. Partes: União - Advocacia Geral Da União; Agenor Franklin Magalhaes Medeiros; Alberto Youssef; Coesa Engenharia Ltda.; Construtora Norberto Odebrecht Sa; Construtora Oas Ltda; Fernando Augusto Stremel Andrade; Jose Adelmario Pinheiro Filho; Jose Ricardo Nogueira Breghirolli; Mateus Coutinho De Sa Oliveira; Oas S.A.; Odebrecht Plantas Industriais E Participacoes S/A; Odebrecht S/A; Paulo Roberto Costa; Pedro Jose Barusco Filho; Renato De Souza Duque; Utc Engenharia S/A; Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás; Ministério Público Federal. Relatora Vânia Hack. Instaurado em: 18 de maio de 2017. p. 423-468.

diplomas legais no microsistema em que inserido, como demonstrado, além de unicidade e coerência, atualidade, ou seja, adequação interpretativa à dinâmica própria do direito, à luz de sua própria evolução. 7. Por isso, na hipótese de o Poder Público não dispor de elementos que permitam comprovar a responsabilidade da pessoa jurídica por atos de corrupção, o interesse público conduzirá à negociação de acordo de leniência objetivando obter informações sobre a autoria e a materialidade dos atos investigados, permitindo que o Estado prossiga exercendo legitimamente sua pretensão punitiva. 8. Nem seria coerente que o mesmo sistema jurídico admita, de um lado, a transação na LAC e a impeça, de outro, na LIA, até porque atos de corrupção são, em regra, mais gravosos que determinados atos de improbidade administrativa, como por exemplo, aqueles que atentem contra princípios, sem lesão ao erário ou enriquecimento ilícito. 9. Esse o contexto que levou o legislador a prestigiar o acordo de leniência tal como hoje consagrado em lei, quando abrandou ou excluiu sanções à pessoa jurídica que, em troca de auxílio no combate à corrupção, colabora com as investigações e adota programas de compliance e não reincidência na prática de atos corruptivos, desde que confirmada a validade do acordo de leniência. **10. A autoridade competente para firmar o acordo de leniência, no âmbito do Poder Executivo Federal é a Controladoria Geral da União (CGU).** **11. Não há impedimentos para que haja a participação de outros órgãos da administração pública federal no acordo de leniência como a Advocacia Geral da União, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, havendo, portanto, a necessidade de uma atuação harmônica e cooperativa desses referidos entes públicos.** **12. O acordo de leniência firmado pelo Grupo Odebrecht no âmbito administrativo necessita ser re-ratificado pelo ente competente, com participação dos demais entes, levando-se em conta o ressarcimento ao erário e a multa, sob pena de não ensejar efeitos jurídicos válidos.** 13. Enquanto não houver a re-ratificação do acordo de leniência, a empresa deverá permanecer na ação de improbidade, persistindo o interesse no bloqueio dos bens, não porque o MP não pode transacionar sobre as penas, mas porque o referido acordo possui vícios que precisam ser sanados para que resulte íntegra sua validade, gerando os efeitos previstos naquele ato negocial. 14. Provido o agravo de instrumento para determinar a indisponibilidade de bens das empresas pertencentes ao Grupo Odebrecht.<sup>34</sup> (grifei).

Nesse mesmo julgamento acima, o Desembargador Federal Rogério Favreto acompanhou a Relatora, argumentando que a competência para propor e celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção seria exclusivamente da CGU, conforme previsão legal, não tendo o MPF atribuição para representar a União Federal judicialmente, conforme o artigo 129 da CF, mas não haveria impedimento para que este participasse do acordo, sob a forma de fiscal da lei e interessado pela cooperação do acordo na esfera penal.

Esta atribuição judicial caberia exclusivamente à AGU, mas que o MPF poderia fazer acordos com pessoas físicas e jurídicas, buscando uma de maior efetividade na persecução penal e cível, por meio do inquérito civil. Contudo, fundamenta que “[...] esses acordos possuem

---

<sup>34</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). AG 5023972-66.2017.404.0000. Relatora: Vania Hack de Almeida. 24 de agosto de 2017.

natureza sui generis, situando no plano dos Termos de Ajustamento de Condutas - TACs, mas sem poder adentrar na competência reservada à CGU pela Lei Anticorrupção.”

Em consonância com seu entendimento de 2017 no Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.404.0000, a Desembargadora Federal Vânia Hack manteve seus argumentos em julgamentos de 2020 e 2021, conforme:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OPERAÇÃO LAVA A JATO. ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. APLICABILIDADE DAS REGRAS DO ACORDO DE LENIÊNCIA. NECESSIDADE DE APONTAMENTO PELA CGU SOBRE O INTEGRAL MONTANTE DO DANO PARA FINS DE RESSARCIMENTO. 1. A colaboração premiada, nos termos da Lei nº 12.850/2013, visa, precipuamente, a obtenção de provas, oferecendo em troca o perdão judicial ou a redução de pena, no âmbito da ação penal, diferentemente do acordo de leniência, que se dirige à pessoa jurídica. 2. O acordo de colaboração premiada poderá repercutir na ação de improbidade, no tocante às sanções previstas, cumprindo-se o acordo ou, até mesmo, evitando o bis in idem, sempre tendo em vista, porém, que o ressarcimento integral do dano não pode ser afastado em qualquer hipótese. 3. **Embora no acordo de colaboração premiada tenha havido a previsão de recuperação do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pelo colaborador, e mesmo que se pretenda aplicar as regras que regulam o acordo de leniência ao caso concreto, o fato é que o acordo foi firmado com o Ministério Público, que não tem competência para conceder a leniência.** 4. Considerando que somente a CGU, no termos da lei, poderia apontar qual o montante do valor integral devido, o que não ocorreu na espécie, não é possível afirmar que há garantia sobre o integral ressarcimento do dano, o que exige a permanência do agravado na ação de improbidade, até mesmo pelas garantias lá adotadas, através da indisponibilidade de bens. 5. Agravo provido.<sup>35</sup> (grifei).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OPERAÇÃO LAVA JATO. CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. REVOGAÇÃO DAS ORDENS DE INDISPONIBILIDADE DECRETADAS. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA REGRAS DO ACORDO DE LENIÊNCIA. COMPETÊNCIA. NECESSIDADE DE INDICAÇÃO PELA CONSULTORIA-FERAL DA UNIÃO DO MONTANTE INTEGRAL DO DANO. 1. Diferentemente do acordo de leniência, que se dirige à pessoa jurídica, abrandando ou excluindo sanções, a colaboração premiada visa, precipuamente, a obtenção de provas, oferecendo em troca o perdão judicial ou a redução de pena, no âmbito da ação penal. 2. É certo que o acordo de colaboração premiada poderá repercutir na ação de improbidade, no tocante às sanções previstas, cumprindo-se o acordo ou, até mesmo, evitando o bis in idem, mas sempre tendo em vista que o ressarcimento integral do dano não

---

<sup>35</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). AG 5048442-93.2019.4.04.0000. Relatora: Vania Hack de Almeida. 17 de novembro de 2017.

pode ser afastado em hipótese alguma, seja em negociação extrajudicial, seja em sentença condenatória, reconhecida a prática de atos de improbidade. **3. Mesmo que se pretenda aplicar as regras que regulam o acordo de leniência ao caso (embora trate-se aqui de pessoa física), o fato é que o acordo foi firmado com o Ministério Público, que não tem competência para conceder a leniência, sendo que somente a CGU nos termos da lei, poderia apontar qual o montante do valor integral devido, o que não foi feito.** 4. Não detendo o MPF competência para firmar acordo de leniência, muito menos de retirar dos entes lesados a possibilidade de buscar a recomposição das perdas ocasionadas pela empresa, não se pode afirmar que há garantia sobre o integral ressarcimento do dano, o que exige a permanência do agravado na ação de improbidade, até mesmo pelas garantias lá adotadas, através da indisponibilidade de bens. 5. Agravo provido determinar o imediato o restabelecimento dos bloqueios já determinados anteriormente sobre o patrimônio do agravado.<sup>36</sup> (grifei).

---

<sup>36</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). AG 5002373-32.2021.4.04.0000. Relatora: Vania Hack de Almeida. 13 de abril de 2021.



### **3 DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A CGU E O MPF PARA PROPOR E CELEBRAR ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO**

Conforme demonstrado anteriormente, atualmente, o MPF não detém a competência para celebrar, sozinho, Acordos de Leniência Anticorrupção, sendo a CGU o órgão oficialmente responsável pela celebração deste instrumento, mas que a AGU, o TCU e o MPF devem estar presentes na celebração do mesmo, não podendo a CGU celebrá-los sozinha, conforme também entendeu o TRF4.

Desta forma, o questionamento que deve ser elencado neste momento é se o MPF teria competência para propor e celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção se acompanhado da CGU, ou seja, se a competência para propor e celebrar é exclusiva deste último órgão ou não.

Cabe lembrar que, o artigo 16, §10 da LAC (Lei 12.846/2013), não prevê que a CGU é exclusivamente competente para celebrar estes instrumentos, ou seja, é possível entender que há a possibilidade de outros órgãos proporem esta celebração, desde que cumpridos os requisitos legais para tal.

Diante disso, aqui cabe o argumento de que o MPF também tem esta competência em questão, conjuntamente com a CGU, sendo que esta ficaria responsável pela busca do ressarcimento do dano à União e ao MPF em busca da fiscalização da legislação e proteção do interesse público e particular, conforme anteriormente demonstrado.

Ou seja, o MPF poderia propor e celebrar estes Acordos assim como a CGU, sendo que, quem o fizesse, dependeria da anuência do outro para que o instrumento fosse finalizado.

Para tal, é importante demonstrar os demais argumentos jurídicos que justificam esta competência em questão, concedendo oficialmente a competência conjunta do MPF e da CGU para a celebração de Acordos de Leniência Anticorrupção.

#### **3.1 DO ANTEPROJETO DE LEI DO MPF E O ALCANCE DA COMPETÊNCIA DESTES ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO**

Diante de tantas discussões a respeito da competência do MPF para propor e celebrar, sozinho, os Acordos de Leniência Anticorrupção, a 5ª Câmara de Combate à Corrupção do MPF (5ª CCR) –, que afirma que este órgão detém esta competência-, formulou um Anteprojeto

de Lei<sup>37</sup>, que concederia a este órgão a competência exclusiva para celebração de Acordos de Leniência no âmbito das Ações de Improbidade Administrativa.

Esse projeto trata da possibilidade de se trazer uma maior eficiência nas ações de Improbidade Administrativa, trazendo algumas modificações no procedimento da ação para agilizar a tramitação dela, com varas especializadas e apontamentos sobre o Acordo de Leniência Anticorrupção, com suas respectivas justificativas.

Neste Anteprojeto de Lei, seria acrescentado à Lei 8429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) o artigo 17-A, com a seguinte redação:

Art. 17-A. O Ministério Público poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo judicial, desde que dessa colaboração resulte, cumulativamente: [...].<sup>38</sup>

A justificativa para tal seria que, primeiramente, a ausência de norma expressa que permita a celebração de Acordos de Leniência na Lei de Improbidade Administrativa acaba por inibir o infrator em sua colaboração espontânea, diminuindo assim a quantidade de acordos celebrados nesta esfera.

O que nos interessa é justamente este ponto, haja vista que, a 5ª CCR justifica que o MPF deve ser o único órgão que detém a legitimidade para a celebração de Acordos de Leniência no âmbito da Improbidade Administrativa, por ser o único com competência para ajuizar este tipo de ação, bem como ação penal pública por atos de corrupção. Argumentando que: [...] quanto maior o número de legitimados, maior será a insegurança jurídica, a alta exposição do investigado sobre os seus ilícitos, a diminuição da vontade de cooperar e a possibilidade de violação do sigilo.<sup>39</sup>

No caso, a competência deve ser exclusiva pois, atualmente, o investigado é submetido à dois órgãos distintos, um que propõe o acordo (CGU) e o MPF que deve analisar as informações colhidas, o que traz insegurança jurídica e desconforto ao infrator.

---

<sup>37</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Anteprojeto de lei: maior eficiência da ação de improbidade administrativa*. 2015. Disponível em: [https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida\\_5\\_versao-2015-06-25.pdf](https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_5_versao-2015-06-25.pdf). Acesso em: 12 maio 2021..

<sup>38</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Anteprojeto de lei: maior eficiência da ação de improbidade administrativa*. 2015. Disponível em: [https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida\\_5\\_versao-2015-06-25.pdf](https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_5_versao-2015-06-25.pdf). Acesso em: 12 maio 2021. p. 10.

<sup>39</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Anteprojeto de lei: maior eficiência da ação de improbidade administrativa*. 2015. Disponível em: [https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida\\_5\\_versao-2015-06-25.pdf](https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_5_versao-2015-06-25.pdf). Acesso em: 12 maio 2021. p. 13.

Além disso, sem a exclusividade, pode ser que o interesse público não seja cumprido integralmente, sendo o MPF aquele que atuaria com mais proporcionalidade e isenção do que qualquer outro.

A questão é que essa modificação específica na LIA (Lei 8.429/1992) pode não ser necessária. Isso, pois o Acordo de Leniência Anticorrupção pode ser aplicado para os casos de Improbidade Administrativa também, por se tratar de um ato de corrupção contra a Administração Pública, caso seja adotada uma interpretação ampliada do artigo 17, §1º da LIA (Lei 8.429/1992).<sup>40</sup>

Desse modo, a conhecida Lei Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019) trouxe uma nova redação para o este artigo em questão, qual seja de que é possível, para os casos de Improbidade Administrativa, a celebração de acordo de não persecução cível.<sup>41</sup>

Ou seja, sendo permitida a celebração desses acordos para esses delitos, seria possível a celebração de Acordo de Leniência Anticorrupção por parte da CGU, considerando-se uma interpretação ampliada de que são todos crimes de corrupção, não havendo então necessidade desta mudança legislativa proposta.

Diante destas divergências e interpretações distintas, é necessário analisar os argumentos expostos pelo MPF em seu Anteprojeto de Lei, para verificar se este deve ter legitimidade exclusiva para, futuramente, celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção sozinho.

O fato é que, conforme demonstrado anteriormente, o MPF não detém esta competência atualmente, podendo apenas participar do Acordo de Leniência Anticorrupção, mas não o celebrar sozinho. Porém, ele é o único órgão completamente imparcial que poderá defender os interesses públicos do Estado. Além de que, sua imparcialidade e impessoalidade trazem uma grande credibilidade em sua atuação na celebração de tais instrumentos. Qualquer outro órgão que estiver envolvido poderá ser imparcial, por se tratar do ente lesado pelo infrator.

Dessa forma, deve-se levar em consideração que, a presença do MPF na celebração de Acordos de Leniência Anticorrupção, seja como quem o propõe ou como quem o acompanha, é indispensável, pois esse sempre trará uma análise imparcial sobre o caso, para todas as partes. Ele também irá defender o interesse público e o particular, caso as sanções aplicadas não sejam

---

<sup>40</sup> REUPKE, Erika Giovanini. Direito Hoje | Solução negociada e improbidade administrativa são incompatíveis? Uma análise atual da matéria. *TRF-4*, 5 out. 2020. [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2114](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2114). Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>41</sup> BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Brasília, DF: Presidência da República, 24 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

coerentes com a sua colaboração, atuando como um fiscal da lei de forma imparcial, trazendo mais credibilidade ao acordo.

Além do mais, o MPF tem acesso a informações que a CGU pode não deter, pois este está envolvido em processos criminais específicos e que são protegidos por sigredo de justiça, tendo competências exclusivas na esfera penal, podendo trazer uma visão diversa ao acordo e analisar a necessidade e a importância das informações prestadas pelo infrator, conforme leciona o Advogado Dr. Victor Alexandre El Khoury M. Pereira<sup>42</sup>:

Parece-nos, pois, evidente que a prévia oitiva do parquet se faz essencial na celebração dos pactos de leniência, afinal a atuação solitária da CGU pode resultar num substrato fático-probatório já averiguado. Ou seja, a CGU não tem condições de avaliar a novidade das informações oferecidas pelas pessoas jurídicas pactuantes, dado o sigilo das operações promovidas pelo Ministério Público Federal. Isto traz consequências negativas às investigações, já que, uma vez assegurados certos benefícios, não mais remanesce interesse das empresas em colaborar com novas provas.

Desta forma, como o MPF é o único órgão com competência para conduzir a persecução penal, sendo capaz de analisar o que fora fornecido pelos infratores, o acordo entre as partes e a sua repercussão na esfera criminal, atuando em busca do interesse público e punições justas aos infratores no âmbito administrativo e penal, deve haver uma colaboração e atuação conjunta entre a CGU e os demais órgãos interessados no acordo, qual seja principalmente a AGU e o TCU.

Este entendimento estaria inclusive de acordo com a Convenção de Mérida (Decreto 5.687/2006)<sup>43</sup>, que em seus artigos 38 e 39 prevê a necessidade de cooperação entre os organismos nacionais, no combate à corrupção, em que deve haver uma certa harmonia entre os organismos públicos (no caso, principalmente a CGU, AGU e TCU) e aquele que deverá investigar e processar os delitos (MPF), conforme anteriormente demonstrado.

Desta feita, deve-se entender que, o Anteprojeto de Lei proposto pela 5ª CCR tem sua justificativa plausível, mas que o MPF não deve ser o único competente para celebrar o Acordo de Leniência Anticorrupção, devendo haver uma cooperação entre os demais órgãos do ordenamento.

---

<sup>42</sup> PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). *R. bras. de Infraestrutura - RBINF*, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 79-113, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/acordo-leniencia-lei-anticorruptao.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021. p. 93.

<sup>43</sup> BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Brasília, DF: Presidência da República, 1 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..) Acesso em: 12 maio 2021.

### 3.2 DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO MPF PARA AJUIZAR AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PENAL PÚBLICA

Conforme visto anteriormente, a CGU é o único órgão oficialmente competente para propor e celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção, conforme expressamente previsto no artigo 16, §10 da LAC (Lei 12.846/2013), contudo, não pode fazê-lo sozinha, dependendo sempre a concordância entre o MPF, a AGU e o TCU.

O fato de o MPF ter celebrado estes Acordos no âmbito da Lava Jato sem a presença da CGU, faz com que estes tornem-se inválidos para os assuntos relacionados ao Poder Executivo Federal, pois não teria competência para celebrá-lo sem as demais instituições.

Contudo, se a CGU tivesse participado diretamente destes Acordos, eles seriam completamente válidos *ab initio*, pois o MPF também detém, de forma implícita e indireta, a competência para propor e celebrar estes instrumentos, desde que acompanhado da CGU, com base em diversos fundamentos constitucionais e infraconstitucionais, levando-se sempre em conta o microsistema de combate à corrupção.

Inicialmente, cabe destacar que o MPF é o órgão que tem legitimidade para ajuizar Ação de Improbidade Administrativa (conforme artigo 17 da LIA - Lei 8.429/1992), Ação Penal Pública (também para combater crimes contra a ordem econômica), Inquérito Civil e Ação Civil Pública conforme prevê o artigo 129, incisos I e III, da CF, fazendo com que a sua proximidade ao Acordo de Leniência Anticorrupção seja indispensável, tendo competência para se envolver em tal pelas consequências que podem ser causadas nestas esferas específicas em que é o guardião constitucional.

Isso, pois ele é o membro responsável pela persecução penal e, como este instrumento pode ter inúmeros reflexos na esfera criminal, sua presença e competência fazem-se imprescindíveis.

Ademais, além da esfera penal, o Acordo pode extrapolar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (caso não haja o controle sobre o que for acordado), está protegida pelo MPF, por ser o órgão competente para propor Ação de Improbidade Administrativa.

Alguns autores como Fredie Didier e Daniela Bomfim<sup>44</sup> trazem uma visão mais extensiva à esta competência, fundamentando que tanto a Lei 12.846/2013 (LAC), quanto a Lei

---

<sup>44</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 17, n. 67, p. 3-18, jan. 2017. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/475/637>. Acesso em: 29 abr. 2021. p. 15.

8.429/1992 (LIA) são um “[...] microsistema legal de combate a atos lesivos à Administração Pública” e que, essa interseção entre ambas as Leis faz com que o Acordo de Leniência Anticorrupção se torne também um instrumento da LIA (apesar de estar descrito apenas na LAC).

Desta forma, sendo o MPF o órgão que tem legitimidade para propor Ações de Improbidade Administrativa e também Acordos de Não Persecução Penal Cível, conforme a o Art. 17, §1º da LIA (Lei 8.429/1992), seria possível aplicar de forma extensiva a sua competência para celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção, conjuntamente com a CGU, desde que respeitados os limites da lei vigente qual seja a LAC (Lei 12.846/2013).

Além de sua competência para propor as ações supracitadas e sua relação com o Acordos de Leniência Anticorrupção, sua legitimidade também estaria protegida pela sua posição institucional de independência quanto às Autoridades Administrativas, sem qualquer atuação hierárquica sobre suas decisões, pois, conforme o artigo 127, §1º, da CF, o MPF é um órgão de independência funcional.

Desta forma também entendeu o autor Pedro Antônio de Oliveira Machado, conforme:

Segundo porque é instituição dotada de garantia ou prerrogativa instrumental da independência funcional, tendo como missão institucional também a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme o art. 127 da Constituição (BRASIL, 1998), se apresentado, ipso facto, com isenção necessária para, na hipótese, celebrar acordos de leniência e se articular com as demais instâncias de fiscalização e controle visando atuação otimizada e eficiente ao tema. [...]<sup>45</sup>

[...] A legitimidade do Ministério Público aliás decorre ainda de sua posição institucional de independência, em relação às autoridades administrativas, e de qualquer intervenção hierárquica quanto à sua atuação finalística, o que decorre de seu perfil constitucional, atribuídas que foram aos seus membros as prerrogativas da independência funcional, da inamovibilidade e da vitaliciedade, conforme art. 127, § 1º e art. 128, § 5º, I, da Constituição.<sup>46</sup>

Assim, tendo o MPF as competências supracitadas, bem como sua independência funcional, faz-se imprescindível a sua presença no Acordo de Leniência Anticorrupção, podendo atuar conjuntamente com a CGU.

---

<sup>45</sup> MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. *O acordo de leniência e a Lei de Improbidade Administrativa: uma integração necessária*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito - Universidade de Marília, Marília, 2017. p. 195.

<sup>46</sup> MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. *O acordo de leniência e a Lei de Improbidade Administrativa: uma integração necessária*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito - Universidade de Marília, Marília, 2017. p. 182.

### 3.3 DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

Além das características específicas, conferidas ao MPF por meio da Magna Carta Brasileira, a Convenção de Palermo, atualmente vigente e instituída pelo Decreto nº 5.015/2004<sup>47</sup> (que trata do crime organizado transnacional e a Convenção de Mérida (que trata do combate à corrupção), também vigente e incorporada pelo Decreto nº 5.687/2006<sup>48</sup>, trazem preceitos que fundamentam a possibilidade de atuação do MPF em Acordos de Leniência Anticorrupção.

Ambas as convenções buscam mecanismos mais amplos para combater a corrupção em seus Estados Parte (países), reforçando assim o papel do MPF como protagonista do combate à corrupção, inclusive na celebração de acordos com infratores do setor privado.

A Convenção de Palermo (Decreto nº 5.015/2004)<sup>49</sup>, em seu artigo 9º, parágrafo 2º, prevê que, como medida contra a corrupção, os Estados Parte (países signatários) poderão conferir independência as suas autoridades, impedindo qualquer influência indevida para sua atuação, para que trabalhem de forma eficaz no combate à Corrupção. Ou seja, caso se entenda que esta autoridade é o MPF, este poderia atuar na celebração do Acordo de Leniência Anticorrupção conjuntamente com a CGU.

Dessa forma também entendeu o autor Pedro Antônio de Oliveira Machado<sup>50</sup>, conforme:

Tais aspectos institucionais singulares do Ministério Público, no contexto do direito brasileiro, cumpre destacar, lhe conferem as características previstas no art. 9º, parágrafo 2º, da Convenção de Palermo, Decreto n. 5.015/2004 (BRASIL, 2004), isto é, órgão que detém independência suficiente para impedir qualquer influência indevida sobre a sua atuação institucional, o que de resto contribui atributo que também é apregoado como ideal pelo art. 6º, parágrafo 2º da Convenção de Mérida, Decreto n. 5.687/2006 (BRASIL, 2006).

---

<sup>47</sup> BRASIL. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004*. Brasília, DF: Presidência da República, 15 mar. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>48</sup> BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Brasília, DF: Presidência da República, 1 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..) Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>49</sup> BRASIL. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004*. Brasília, DF: Presidência da República, 15 mar. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>50</sup> MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. *O acordo de leniência e a Lei de Improbidade Administrativa: uma integração necessária*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito - Universidade de Marília, Marília, 2017. p. 195.

Já a Convenção de Mérida (Decreto nº 5.687/2006), em seus artigos 37 e 38, confere ao MPF a competência para conduzir as colaborações feitas com o setor privado e aponta a necessidade de cooperação entre os organismos nacionais, no combate à corrupção, em que deve haver uma certa harmonia entre os organismos públicos (CGU, AGU e TCU) e aquele que deverá investigar e processar os delitos (MPF), conforme:

Artigo 37 - Cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei

1. Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de prever, em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

3. Cada Estado parte considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a concessão de imunidade judicial a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

4. A proteção dessas pessoas será, *mutatis mutandis*, a prevista no Artigo 32 da presente Convenção.

5. Quando as pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo se encontrem em um Estado Parte e possam prestar cooperação substancial às autoridades competentes de outro Estado Parte, os Estados Partes interessados poderão considerar a possibilidade de celebrar acordos ou tratados, em conformidade com sua legislação interna, a respeito da eventual concessão, por esse Estado Parte, do trato previsto nos parágrafos 2 e 3 do presente Artigo.

Artigo 38 - Cooperação entre organismos nacionais

Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para estabelecer a cooperação entre, de um lado, seus organismos públicos, assim como seus funcionários públicos, e, do outro, seus organismos encarregados de investigar e processar judicialmente os delitos. Essa cooperação poderá incluir:

a) Informar a esses últimos organismos, por iniciativa do Estado Parte, quando tenha motivos razoáveis para suspeitar-se que fora praticado algum dos crimes qualificados de acordo com os Artigos 15, 21 e 23 da presente Convenção; ou  
b) Proporcionar a esses organismos toda a informação necessária mediante solicitação.<sup>51</sup>

Ainda mais, esta mesma convenção prevê, em seu artigo 39, que os Estados Parte

---

<sup>51</sup> BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Brasília, DF: Presidência da República, 1 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..) Acesso em: 12 maio 2021.



deverão atuar na cooperação entre os organismos nacionais de investigação, com o MP de um lado e o infrator do setor privado do outro, quando tratar-se de assuntos relativos ao combate à corrupção, conforme:

Artigo 39 - Cooperação entre os organismos nacionais e o setor privado

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com seu direito interno, para estabelecer a cooperação entre os organismos nacionais de investigação e o ministério público, de um lado, e as entidades do setor privado, em particular as instituições financeiras, de outro, em questões relativas à prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer que seus cidadãos e demais pessoas que tenham residência em seu território a denunciar ante os organismos nacionais de investigação e o ministério público a prática de todo delito qualificado de acordo com a presente Convenção.<sup>52</sup>

### 3.4 DA LEI COMPLEMENTAR 75/93

A Lei Complementar (LC) 75/1993<sup>53</sup> dispõe sobre o estatuto do Ministério Público da União (MPU), bem como, sua organização e atribuições infraconstitucionais. Como o MPF integra o MPU (conforme prevê o artigo 128, inciso I, da CF<sup>54</sup>), a Lei em questão também o abrange.

Esse instrumento normativo traz diversos fundamentos que justificam a atuação do MPF na celebração de Acordos de Leniência Anticorrupção, seja na defesa dos poderes da União, do interesse público, da ordem jurídica, do regime democrático, do patrimônio público, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, seja nas medidas necessárias para garantir o respeito aos Poderes Públicos e o estrito cumprimento de princípios constitucionais da Administração Pública.

O artigo 2º da LC 75/1993 traz que o MP deve tomar "[...] as medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos

---

<sup>52</sup> BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Brasília, DF: Presidência da República, 1 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..) Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>53</sup> BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>54</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

assegurados pela Constituição Federal.”, sendo que, um ilícito de corrupção vai contra o respeito ao poder público e seu combate envolve um serviço de relevância pública.<sup>55</sup>

O artigo 5º da LC 75/1993, traz em seus incisos I, alínea “h” e V, alínea “b”,<sup>56</sup> que o MPU deve buscar pela “defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis” relacionados à Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, de qualquer dos Poderes da União, bem como zelar pelo respeito a estes Poderes e serviços de relevância Pública, seguindo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Já o inciso II, alínea “b” deste mesmo artigo aponta que o MPU deve buscar pela aplicação dos princípios constitucionais relativos às finanças públicas e o inciso III, alínea “a” e “b” aponta que o MPU deve defender os bens e interesses dos patrimônios nacional, público e social.

Desta forma, este artigo 5º confere ao MPU a capacidade de defender os direitos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional dos Poderes da União, na busca da aplicação dos princípios da Administração Pública, defendendo também os bens e interesses do patrimônio nacional, público e social.

Todos estes institutos estão envolvidos no Acordo de Leniência Anticorrupção, possibilitando assim o envolvimento do MPF em sua celebração, desde que acompanhado da CGU, por se este o órgão oficial para representação da União em tal tarefa quando envolvido o Poder Executivo Federal.

Ademais, a CF em seu artigo 127 e esta Lei Complementar em seu artigo 6º, inciso XIV, alínea “f” dispõem que, compete ao MPU defender a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e individuais indisponíveis através de ações para exercer suas funções institucionais, especialmente quando tratar-se de improbidade administrativa, conforme:

Art. 6º: Compete ao Ministério Público da União:

[...]

XIV - promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto:

[...]

f) à probidade administrativa;

---

<sup>55</sup> BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>56</sup> BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

Dessa forma, como a probidade administrativa é lesada por atos de corrupção e o MPF tem a função institucional de propor Ações de Improbidade Administrativa e Penal Pública por ato de corrupção (conforme o artigo 129, incisos I e III, da CF), sendo este o fiscal da Lei e o guardião do interesse público, poderá promover ações como Acordos de Leniência Anticorrupção, buscando novas provas para concretizar as funções que lhes foram atribuídas pela Magna Carta.

### 3.5 DA COMPETÊNCIA SUBSIDIÁRIA

Além de todas as funções constitucionalmente e infraconstitucionalmente previstas anteriormente, deve-se sempre lembrar que o MPF tem suas principais funções previstas no artigo 129 da CF, o qual, dentre elas estão previstas a promoção privativa de Ação Penal Pública, bem como promover inquéritos civis e a Ação Civil Pública, em busca da proteção do patrimônio e interesse público e social, incluindo-se os direitos da União.

Contudo, mais um argumento para justificar sua competência nos Acordos de Leniência Anticorrupção, celebrados no âmbito da Lava Jato, é trazer a possibilidade de competência subsidiária do MPF para propor e celebrar estes Acordos, via Ação Civil Pública, ante a omissão da CGU para tal, conforme previsto no art. 20 da LAC (Lei 12.846/2013).

Neste artigo, poderão ser aplicadas as sanções do artigo 6º da Lei em questão, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para a responsabilização administrativas, conforme:

Art. 20. Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º, sem prejuízo daquelas previstas neste Capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.<sup>57</sup>

Ou seja, caberia o argumento de que, caso as autoridades competentes fossem omissas em sua atuação perante a responsabilização administrativa dos infratores, o MPF poderia ajuizar Ação Civil Pública e, no decorrer desta, propor e celebrar Acordo de Leniência Anticorrupção, desde que observadas as regras constantes no artigo 16 da LAC (Lei 12.846/2013).

---

<sup>57</sup> BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 12 maio 2021.

Desta forma também entendeu o autor Pedro Antônio de Oliveira Machado<sup>58</sup>, conforme:

Portanto, sob tal prisma e, ainda, com arrimo na proporcionalidade, já é legítimo concluir pela possibilidade do Ministério Público também firmar o acordo de leniência, nos moldes do que a lei autoriza, de forma expressa, seja firmado pela autoridade administrativa. Isso porque ao órgão ministerial foi inclusive conferida (cabe vincar) a atuação subsidiária (de guardião), quando verificada a omissão da autoridade administrativa, na forma do art. 20, da Lei nº 12.846/2013.

### 3.6 DA TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS E SUA INCIDÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Apesar de todos os argumentos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente apresentados para fundamentar a competência do MPF para celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção, não há no ordenamento jurídico um artigo específico que a conceda ao MPF. Este existe apenas para a CGU, conforme o artigo 16, §10 da LAC (Lei 12.846/2013).

Contudo, deve-se entender pela aplicação da Teoria dos Poderes Implícitos, utilizada no ordenamento jurídico brasileiro através do Supremo Tribunal Federal (STF).

A teoria dos poderes implícitos surgiu na Suprema Corte Norte-Americana, a partir do caso *McCulloch v. Maryland*, em 1819, e já foi diversas vezes utilizada nos julgados do STF, principalmente naqueles que tratam sobre os poderes investigatórios do MP.

Conforme nos ensina o autor José Afonso da Silva, a competência implícita se “[...] refere à prática de atos ou atividades razoavelmente considerados necessários ao exercício de poderes expressos, ou reservados”,<sup>59</sup> trazendo um entendimento que, para o exercício de um ato previsto na Constituição Federal, o órgão responsável pode se valer de meios que justifiquem o seu fim.

Conforme apontam Cassio Casagrande e Jônatas Barreira, o caso *McCulloch v. Maryland* decorreu de uma disputa entre os estados e o Segundo Banco Nacional (banco criado pelo Governo Federal), em que este entrava em conflito com a autonomia dos Estados Federados, que queriam tomar medidas agressivas de taxação contra a instituição federal em

---

<sup>58</sup> MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. *O acordo de leniência e a Lei de Improbidade Administrativa: uma integração necessária*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito - Universidade de Marília, Marília, 2017. p. 182.

<sup>59</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional no 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 480.

questão. Estes autores explicam que “[...] o caso discutia a tributação instituída pelo Estado de Maryland sobre as notas emitidas pelo Banco Federal.”<sup>60</sup>

A questão discutida era se a União poderia criar um Banco Federal, haja vista que tal competência não estava prevista na Constituição Federal dos EUA e que esta capacidade era dos Estados Federados, que têm sua independência financeira em relação ao Governo Federal.

Acontece que, por mais que a Constituição Norte-Americana não apontasse expressamente a possibilidade de a União criar bancos federais, este instituto a conferia a capacidade de emprestar dinheiro, bem como instituir e coletar tributos, fato que, a criação de um banco como este, seria o meio apto para atingir um fim específico dado pelo ordenamento jurídico em questão, estando esta possibilidade implícita nas atribuições conferidas à União.

Ou seja, conforme Daniel Webster argumentou durante o julgamento em questão, a Constituição previa os poderes específicos da União, mas esta também assegurava aqueles poderes implícitos que serviriam de base para execução dos poderes garantidos, constituindo o banco um meio e não um fim.<sup>61</sup>

No julgamento em questão, John Marshall, então presidente da Suprema Corte Norte-Americana (*Chief Justice*), apontou que quem pode realizar algo que lhe é atribuído pela Constituição Federal - que traz apenas as diretrizes e objetivos gerais dos órgãos envolvidos -, também pode escolher os meios para concretizar a sua atividade fim e, estes atos desde que não sejam proibidos, são considerados constitucionais.<sup>62</sup>

Ou seja, a criação de um banco federal seria o meio para a concretização das atividades-fim conferidas pela Constituição Federal à União, quais sejam de emprestar dinheiro, bem como instituir e coletar tributos, mesmo que não estivesse expresso neste ordenamento jurídico em questão, sendo aplicada de forma implícita aos poderes conferidos à União.

---

<sup>60</sup> CASAGRANDE, Cássio Luís; BARREIRA, Jônatas Henriques. O caso *McCulloch v. Maryland* e sua utilização na jurisprudência do STF. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril\\_v56\\_n221\\_p247.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p247.pdf). Acesso em: 12 maio 2021. p. 2.

<sup>61</sup> CASAGRANDE, Cássio Luís; BARREIRA, Jônatas Henriques. O caso *McCulloch v. Maryland* e sua utilização na jurisprudência do STF. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril\\_v56\\_n221\\_p247.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p247.pdf). Acesso em: 12 maio 2021. p. 8.

<sup>62</sup> CASAGRANDE, Cássio Luís; BARREIRA, Jônatas Henriques. O caso *McCulloch v. Maryland* e sua utilização na jurisprudência do STF. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril\\_v56\\_n221\\_p247.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p247.pdf). Acesso em: 12 maio 2021. p. 11.

Essa teoria fora trazida e aplicada no Brasil em inúmeros julgados do Supremo Tribunal Federal, dentre eles o Recurso Especial 593.727<sup>63</sup>, que se tornou repercussão geral no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse julgado, fora discutida a competência do MP para investigar os fatos aos quais tem o poder de denunciar, o qual fora resolvido que independentemente das polícias federal e civil terem a competência de apurar as investigações criminais, conforme expresso na CF, tal competência não é privativa. Dessa forma, o MP teria o poder implícito de investigação, decorrente de sua competência privativa para promover Ações Penais Públicas, sendo estas investigações um meio para se chegar à atividade fim prevista na Constituição, aplicada desta forma a teoria dos poderes implícitos.<sup>64</sup>

No acórdão<sup>65</sup>, o Ministro Gilmar Mendes traz o entendimento do autor Carlos Maximiliano, que aponta que a competência para tal ato ter sido delegado ao órgão estatal por meio da Constituição Federal, “[...] importa em deferimento implícito dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.”<sup>66</sup>

Diante das explicações supracitadas e do julgado em questão, é possível entender pela aplicação da Teoria dos Poderes Implícitos para conceder a competência ao MPF de celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção, desde que acompanhado da CGU.<sup>67</sup>

Isso, pois o MPF é o órgão que tem legitimidade constitucional para ajuizar Ação de Improbidade Administrativa e Ação Penal Pública por ato de corrupção (atividade-fim), conforme o artigo 129, incisos I e III, da CF, bem como Acordos de Não Persecução Penal Cível, conforme a o art. 17, §1º, da LIA (Lei 8.429/1992), tendo de forma implícita os poderes

---

<sup>63</sup> Teses também discutidas anteriormente como nos HCs 84.548/SP, 85.419/RJ, 89.837/DF, 93.930/RJ, 118.280/MG, dentre outros;

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 593.727/MG*. Repercussão geral. Recorrente: Jairo de Souza Coelho. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Cezar Peluso. 14 de maio de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 593.727/MG*. Repercussão geral. Recorrente: Jairo de Souza Coelho. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Cezar Peluso. 14 de maio de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>66</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 593.727/MG*. Repercussão geral. Recorrente: Jairo de Souza Coelho. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Cezar Peluso. 14 de maio de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 12 maio 2021. p. 123.

<sup>67</sup> NUNES, Leandro. *A atribuição do Ministério Público para firmar acordos de leniência*. 2020. Disponível em: [https://www.leandrobastosnunes.com.br/1138-2/#\\_ftn6](https://www.leandrobastosnunes.com.br/1138-2/#_ftn6). Acesso em: 12 maio 2021.

para atuar na investigação criminal/administrativa para tal, para fins de produção de provas (meio para concretizar a sua atividade-fim prevista constitucionalmente).

Sendo o Acordo de Leniência Anticorrupção um instrumento com a finalidade de identificar os demais envolvidos no ato ilícito, para obter, de forma mais rápida e eficaz, provas da infração cometida contra o Poder Público, surge a competência do MPF para propor e celebrar tais acordos, desde que acompanhado da CGU.

Além disto, a Magna Carta também prevê, neste mesmo artigo 129, inciso IX, que o MPF poderá exercer outras funções que lhes forem conferidas, desde que sejam compatíveis com sua finalidade, bem como, deve proteger o interesse público, tendo independência funcional para tal.

Ou seja, se o órgão em questão tem como uma de suas funções proteger o interesse público e ajuizar Ação de Improbidade Administrativa/Ação Penal Pública por ato de corrupção, é possível compreender que ele pode efetuar atividades meio para que esta função constitucional seja cumprida, qual seja, poder celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção em conjunto com a CGU, mesmo que não esteja expressamente previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

Da mesma forma, as convenções de Mérida (Decreto nº 5.687/2006)<sup>68</sup> e Palermo (Decreto nº 5.015/2004<sup>69</sup>), trazem (conforme anteriormente demonstrado), preceitos que justificam a atuação do MPF no combate à Corrupção (atividade-fim), sendo o Acordo de Leniência Anticorrupção o a atividade-meio para tal.

Já a Lei Complementar 75/1993 traz as funções do MPF para garantir a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dos Poderes Públicos, do regime democrático de direito, garantindo a aplicação dos princípios constitucionais da Administração Pública, protegendo as finanças públicas, dentre outras inúmeras funções institucionais desse órgão.

Dessa forma, a sua atuação em Acordos de Leniência torna-se a atividade-meio para cumprir com todos estes preceitos que lhes foram atribuídos pela legislação infraconstitucional.

Por fim, cabe lembrar que o MPF detém a competência subsidiária para ajuizar Ação Civil Pública, caso os órgãos responsáveis pelo processo administrativo não o instaurem,

---

<sup>68</sup> BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Brasília, DF: Presidência da República, 1 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..) Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>69</sup> BRASIL. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004*. Brasília, DF: Presidência da República, 15 mar. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

conforme demonstrado anteriormente. Desta forma, o MPF poderia, no andamento desta, propor Acordo de Leniência Anticorrupção, tornando-se este o meio para cumprir sua função de suprir a omissão dos órgãos responsáveis pelo processo administrativo da infração praticada.

Conclui-se que, se a Constituição Federal, as convenções internacionais e a legislação infraconstitucional atribuíram ao MPF estas atividades fim, também lhe concederam implicitamente as funções e capacidade para buscar as provas que as norteiam (atividade-meio), para que estas sejam pautadas de justa causa, permitindo assim, indiretamente, a competência implícita do MPF para propor e celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção, desde que acompanhado da CGU e respeitadas as diretrizes para celebração do instrumento em questão.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa tem como seu objetivo principal analisar se o MPF tem competência para celebrar, sozinho (sem a anuência de qualquer outro órgão), Acordos de Leniência Anticorrupção no âmbito do Poder Executivo Federal, como o fez na Operação Lava-Jato.

O tema tem elevada relevância acadêmica e profissional, pois surgiu em razão das inúmeras discussões acerca da existência ou não desta competência, haja vista que o artigo 16, §10 da LAC (Lei 12.846/2013) é o único dispositivo que prevê especificamente que a CGU é o órgão competente para tal, mas não prevê que esta é a única capaz de fazê-lo, trazendo assim a possibilidade de outros órgãos atuarem neste sistema com uma competência concorrente.

Objetivou-se aqui demonstrar que o MPF realmente não tem competência para celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção sozinho, porém, detém uma competência implícita para propô-los e celebrá-los quando estiver acompanhado da CGU e que essa seria concorrente entre ambos os órgãos supracitados, em que um precisa da anuência do outro para que o Acordo ocorra.

Isso, pois o MPF tem suas funções (atividades-fim) determinadas na Constituição Federal, em convenções internacionais e na legislação infraconstitucional, sendo o Acordo de Leniência Anticorrupção a atividade-meio para que consiga cumpri-las, tendo desta forma uma competência implícita, com base na Teoria dos Poderes Implícitos (caso *McCulloch v. Maryland* – EUA/1819).

*In casu*, o MPF tem o dever funcional de defender a ordem pública, o regime democrático de direito e os interesses sociais/individuais indisponíveis, conforme prevê o artigo 127 da Magna Carta.

Além disto, esta competência também decorreria de sua função institucional para promover a Ação Penal, Inquéritos Cíveis, Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa em busca da proteção do patrimônio público, além de deter uma independência funcional em relação às demais autoridades administrativas do ordenamento, conforme prevê a Constituição Federal em seus artigos 127, § 1º e 129, incisos I e III, bem como o artigo 17 da LIA (Lei 8.429/1992).

Ainda mais, as Convenções de Mérida (que trata do combate à corrupção - Decreto nº 5.687/2006<sup>70</sup>) e a de Palermo (que trata do crime organizado transnacional - Decreto nº

---

<sup>70</sup> BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Brasília, DF: Presidência da República, 1 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-)

5.015/2004<sup>71</sup>) afirmam a necessidade da presença do MPF para o combate à corrupção, tendo independência para conduzir cooperações com o setor privado, em harmonia com as demais autoridades nacionais.

Já quanto à sua competência infraconstitucional, a Lei Complementar 75/93, que trata do Estatuto do MPU, aponta que este deve sempre buscar defender os interesses do Estado, do regime democrático de direito, dentre outros, podendo tomar as medidas necessárias para tal, que podem ser realizadas por meio de Acordo de Leniência Anticorrupção, garantindo sempre a aplicação dos princípios que norteiam a Administração Pública Federal.

Por fim, cabe lembrar também que, conforme o artigo 20 da LAC (Lei 12.846/2013), o MPF tem competência subsidiária para propor ações judiciais, quando as autoridades competentes forem omissas, podendo, dessa forma, no decorrer destas ações, celebrar Acordo de Leniência Anticorrupção.

Ante o exposto, comprovada a existência de competência implícita do MPF, é importante ressaltar que esse precisa da concordância da CGU para celebrar estes acordos, por ser este o órgão oficialmente competente para representar o Poder Executivo Federal nos instrumentos em questão, conforme o artigo 16, §10 da LAC (Lei 12.846/2013).

Considerando-se que o MPF precisa da aprovação da CGU para celebração desses acordos, entende-se que a ela também precisa da anuência do MPF para tal, por ser este o guardião da legislação, do interesse público, do regime democrático de direito e pela sua legitimidade em Ações Penais Públicas, Inquéritos Cíveis ou Ações de Improbidade Administrativa.

É o MPF que deve acompanhar a leniência, visando o interesse público, protegendo o particular contra eventuais imparcialidades e fazendo a relação com os demais institutos da esfera penal, podendo inclusive modificar o que fora pré-estabelecido pela CGU (e vice-versa).

Além de que, a presença do MPF pode trazer um maior estímulo para os infratores prestarem depoimentos, pois ele garante o cumprimento estrito da Lei e que todos os atos procedimentais previstos na legislação serão cumpridos, trazendo mais segurança jurídica ao negócio. Também, ele garante a aplicação dos princípios que norteiam a Administração Pública, tornando-se um instrumento com ampla qualidade técnica e legitimidade.

---

2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003.. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>71</sup> BRASIL. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004*. Brasília, DF: Presidência da República, 15 mar. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

Lembrando que, sempre que possível, referidos instrumentos devem ter a presença da AGU e do TCU, trazendo ainda mais segurança jurídica ao negócio.

Desta forma, por mais que a LAC não preveja expressamente que o MPF tem competência para propor e celebrar Acordos de Leniência Anticorrupção, este a detém de forma implícita (desde que acompanhado da CGU), com base em suas funções previstas constitucionalmente, infraconstitucionalmente e em convenções internacionais.

No caso, alguns Acordos de Leniência celebrados no âmbito da Operação Lava Jato foram retificados pela CGU, tornando-se assim válidos, pois foi também defendido o interesse da União. Contudo, caso isto não tivesse sido feito, seria possível entender que estes Acordos eram meros negócios jurídicos que poderiam vincular apenas os assuntos que o MPF teria competência para acordar sobre.

*Ex positis*, entende-se que tanto a CGU quando o MPF devem celebrar, juntos, Acordos de Leniência Anticorrupção, tanto para as infrações da LAC (Lei 12.846/2013) e da LIA (Lei 8.429/1992), quanto para as demais infrações de atos de corrupção, tendo ambos competência para proposição e celebração do instrumento em questão, em que um depende da anuência do outro, garantindo assim a efetividade do Acordo.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE. Jackeline Póvoas Santos de. O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 1, p. 170-203, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/120090/122698>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004*. Brasília, DF: Presidência da República, 15 mar. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Brasília, DF: Presidência da República, 1 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003..) Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.846%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20AGOSTO%20DE%202013.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,estrangeira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. *Decreto nº 8.420, de 18 de janeiro de 2015*. Brasília, DF: Presidência da República, 19 mar. 2015. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=8420&ano=2015&ato=e9dcXT610dZpWT35f>, Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Brasília, DF: Presidência da República, 24 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Habeas Corpus 118.280/MG*. Paciente: Romildo Santos. Impetrante: Defensoria Pública da União. Relatora: Ministra Rosa Weber. 18 de março de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7046552>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Habeas Corpus 85.419/RJ*. Paciente: Evandro Electo; Elizabeth de Fátima Soares Electo. Impetrante: César Teixeira Dias. Relator: Min. Celso de Mello. 20 de outubro de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606301>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Habeas Corpus 89.837/DF*. Paciente: Emanuel Loureiro Ferreira. Impetrante: Jason Barbosa de Faria. Relator: Min. Celso de Mello. 20 de outubro de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605906>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Habeas Corpus 93.930/RJ*. Paciente: Eduardo Guimarães Monteiro. Impetrante: Anilton Loureiro da Silva. Relator: Min. Gilmar Mendes. 7 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618675>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Habeas Corpus 84.548/SP*. Paciente: Sérgio Gomes da Silva. Impetrante: Roberto Podval et al. Relator: Min. Marco Aurélio. 4 de março de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630134>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 593.727/MG*. Repercussão geral. Recorrente: Jairo de Souza Coelho. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Cezar Peluso. 14 de maio de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 13 fev. 2015. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20150213%5CINT2015-074.doc>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). *AG 5023972-66.2017.4.04.0000*. Relatora: Vania Hack de Almeida. 24 de agosto de 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). *AG 5048442-93.2019.4.04.0000*. Relatora: Vania Hack de Almeida. 17 de novembro de 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). *AG 5034574-48.2019.4.04.0000*. Relatora: Vania Hack de Almeida. 04 de dezembro de 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). *AG 5002373-32.2021.4.04.0000*. Relatora: Vania Hack de Almeida. 13 de abril de 2021.

CASAGRANDE, Cássio Luís; BARREIRA, Jônatas Henriques. O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. Disponível em:

[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril\\_v56\\_n221\\_p247.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p247.pdf). Acesso em: 12 maio 2021.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 17, n. 67, p. 3-18, jan. 2017. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/475/637>. Acesso em: 29 abr. 2021.

GALRÃO, Marina Caetano Sarraf. Acordo de leniência: Lei nº 12.846/2013 e Decreto Federal nº 8.420/2015. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 16, p. 183-227, jan./abr. 2017.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em: <https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/DBE5D036662D5E3B7A6FA21A5E328F31.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. *O acordo de leniência e a Lei de Improbidade Administrativa: uma integração necessária*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito - Universidade de Marília, Marília, 2017.

MARRARA, Thiago. Acordos De Leniência No Processo Administrativo Brasileiro: Modalidades, Regime Jurídico e Problemas Emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/99195/98582>. Acesso em: 12 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Anteprojeto de lei: maior eficiência da ação de improbidade administrativa*. 2015. Disponível em: [https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida\\_5\\_versao-2015-06-25.pdf](https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_5_versao-2015-06-25.pdf). Acesso em: 12 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *NOTA TÉCNICA Nº 1/2020*. Brasília, DF: MPF, 2020. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1\\_2020\\_5ccr\\_05-05-redacao-final-nt-al-com-adesoes-ultima-versao.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1_2020_5ccr_05-05-redacao-final-nt-al-com-adesoes-ultima-versao.pdf). Acesso em: 12 maio 2021.

NUNES, Leandro. *A atribuição do Ministério Público para firmar acordos de leniência*. 2020. Disponível em: [https://www.leandrobastosnunes.com.br/1138-2/#\\_ftn6](https://www.leandrobastosnunes.com.br/1138-2/#_ftn6). Acesso em: 12 maio 2021.

PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). *R. bras. de Infraestrutura - RBINF*, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 79-113, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/acordo-leniencia-lei-anticorruptcao.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma) Agravo de Instrumento da AGU. *Processo nº 5023972-66.2017.4.04.0000*. Partes: União - Advocacia Geral Da União; Agenor Franklin Magalhaes Medeiros; Alberto Youssef; Coesa Engenharia Ltda.; Construtora Norberto Odebrecht Sa; Construtora Oas Ltda; Fernando Augusto Stremel

Andrade; Jose Adelmario Pinheiro Filho; Jose Ricardo Nogueira Breghiolli; Mateus Coutinho De Sa Oliveira; Oas S.A.; Odebrecht Plantas Industriais E Participacoes S/A; Odebrecht S/A; Paulo Roberto Costa; Pedro Jose Barusco Filho; Renato De Souza Duque; Utc Engenharia S/A; Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás; Ministério Público Federal. Relatora Vânia Hack. Instaurado em: 18 de maio de 2017.

REUPKE, Erika Giovanini. Direito Hoje | Solução negociada e improbidade administrativa são incompatíveis? Uma análise atual da matéria. *TRF-4*, 5 out. 2020. [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2114](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2114). Acesso em: 12 maio 2021.

RODAS, Sérgio. Especialistas divergem sobre participação do MPF em leniência com BC ou CVM. *Consultor Jurídico*, 21 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-21/especialistas-divergem-participacao-mpf-leniencia#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20Federal%20n%C3%A3o,129%2C%20IX%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.&text=Na%20vis%C3%A3o%20dele%2C%20os%20conflitos,de%20leni%C3%A4ncia%20geram%20inseguran%C3%A7a%20jur%C3%ADdica>. Acesso em: 12 maio 2021.

RUSSO, Nayron Sousa; REZENDE, Pedro Henrique. MPF esclarece aspectos sobre a adesão a acordos de leniência. *Blog Aroeira Salles*, 20 maio 2020.

SANTOS, Kleber Bispo dos. *Acordo de Leniência na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção*. 2016. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19948/2/Kleber%20Bispo%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional no 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

UNITED STATES. Department of Justice. *LENIENCY PROGRAM*: the antitrust division's leniency program. The Antitrust Division's Leniency Program. 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/atr/leniency-program>. Acesso em: 23 fev. 2021.

VIANNA FILHO, Ivan Xavier. Acordo de leniência, segurança jurídica e princípio da confiança legítima. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 223-242, jul./set. 2016.

WARDE, Waldrido; SIMÃO, Valdir Moysés. *Leniência*: elementos do direito da conformidade. São Paulo: Contracorrente, 2019.

## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, RAFAELA FORTES LUYTEN discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 4151445-9, 10º período, turma 10C, tendo realizado o TCC com o título: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A LEGITIMIDADE PARA CELEBRAR ACORDOS DE LENIÊNCIA ANTICORRUPÇÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL: FUNDAMENTOS E LIMITES NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO sob a orientação do Professor Dr. Fábio Ramazzini Bechara declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 20 de maio de 2021.



---

**Assinatura do discente**



---

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO DO TRABALHO DE  
CONCLUSÃO DE CURSO**

**Material Bibliográfico:** ( ) Artigo Científico ( X ) Monografia

**Graduação em Direito**

**Título do Trabalho:**

Ministério Público Federal e a legitimidade para celebrar Acordos de Leniência  
Anticorrupção no âmbito do Poder Executivo Federal: fundamentos e limites no sistema  
jurídico brasileiro

**Nome do Autor(a):** Rafaela Fortes Luyten

**E-mail:** rafaela\_luyten@hotmail.com

**Este e-mail pode ser divulgado** ( X ) SIM ( ) NÃO

**Orientador(a):** Prof. Dr. Fábio Ramazzini Bechara

Na qualidade de titular dos direitos autorais da publicação supracitada, de acordo com a Lei nº 9.610/98, ( X ) AUTORIZO ( ) NÃO AUTORIZO a Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM, a disponibilizar gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, o documento, em meio eletrônico, no *site* da base de dados Adelpha, para fins de leitura pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada pela Universidade, a partir desta data. Igualmente, declaro que a versão do Trabalho de Conclusão de Curso entregue em meio eletrônico corresponde fielmente e na íntegra à versão similar depositada de forma impressa em papel para a defesa ou apresentação.

Motivos no Caso de Não Autorização

( ) Exigência de periódico de não divulgação até a publicação (exige justificativa, informe e nome do periódico)

( ) Outros (justificar):

São Paulo, 20 de maio de 2021.



**Assinatura do(a) Autor(a)**