



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

## NOTA TÉCNICA Nº 2/2020 - 5ª CCR

Nota Técnica da Egrégia 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF), através de sua Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada (CPAALCP), sobre o *Acordo de Cooperação Técnica* assinado pela Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em 06.08.2020, com participação do Supremo Tribunal Federal (STF), em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos Acordos de Leniência, da Lei nº 12.846, de 2013.

**SUMÁRIO:** I – Introdução; II – Acordo de Leniência e sua relevância na atuação do MPF no combate à corrupção e a defesa de uma cooperação interinstitucional adequada e respeitosa das atribuições no Sistema Brasileiro Anticorrupção; III – Preâmbulo. Da necessidade de maior abrangência interinstitucional, visando a conferir segurança jurídica aos Acordos de Leniência. Da exclusão do BACEN, da CVM e do CADE entre os signatários.; IV – Da necessidade de ampla fundamentação normativa do marco interinstitucional, compreendendo desde as Convenções Internacionais Anticorrupção, a Constituição Federal e a legislação de regência de cada Instituição Signatária e do Acordo de Leniência, para justificar a legitimidade dos compromissos acordados, na ausência de lei específica; V - Preâmbulo. Da inadequada interpretação literal da Lei nº 12.846/2013, de modo a cancelar a pretendida ausência de atribuições do MPF para negociar e celebrar acordos de leniência, no marco de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção; VI - Da necessidade de órgão colegiado que viabilize a organização e funcionamento da cooperação interinstitucional; VII – Do tratamento inadequado do ressarcimento do dano causado ao Erário nos acordos de Leniência; VIII – Da intolerável insegurança jurídica criada pelo Acordo de Cooperação Técnica quanto ao destino dos Acordos de Leniência anteriormente firmados; IX – Da inadequada previsão de compartilhamento de informações obtidas em investigações criminais com a CGU e AGU; X – Do indevido padrão obrigatório de benefícios sem correspondência ao caso concreto e a restauração do modelo da MP nº 703/2015, com vigência encerrada; XI – Análise crítica da cláusula dos “princípios”; XII – Análise crítica à cláusula das ações sistêmicas; XIII – Análise crítica à cláusula das ações operacionais; XIV – Conclusões.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

## **I - Introdução.**

A Nota Técnica tem como escopo analisar, em linhas gerais, o Acordo de Cooperação Técnica assinado pela AGU, CGU, TCU e MJSP, em 06.08.2020, com participação do STF, em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos Acordos de Leniência, da Lei nº 12.846/2013.

O *Acordo de Cooperação Técnica* conta com a possibilidade de o Ministério Público Federal aderir aos seus termos. Na condição de órgão permanente de assessoramento da Egrégia 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, em matéria de Leniência e Colaboração Premiada, esta Comissão vem colacionar as razões pelas quais entende que a Procuradoria-Geral da República não deve aderir ao *Acordo*.

A Comissão de Assessoramento, desde a sua instituição pelo Colegiado da Egrégia 5ª CCR-MPF, sempre prestigiou a cooperação interinstitucional no marco do Sistema Brasileiro Anticorrupção, que abrange a atuação relevante das partes signatárias (TCU, AGU, CGU e MJSP). Todavia, referida trilha de cooperação interinstitucional deve sempre ter como pressuposto o respeito às atribuições constitucionais de cada Instituição. Revelando incongruências sob esta perspectiva, à luz das atribuições constitucionais do MP, em especial o Ministério Público Federal, o instrumento de cooperação ora apresentando não deve ser chancelado, pela PGR.

A Nota Técnica concentrará seu conteúdo em pontos importantes e necessários à compreensão do tema: II – Acordo de Leniência e sua relevância na atuação do MPF no combate à corrupção e a defesa de uma cooperação interinstitucional adequada e respeitosa das atribuições no Sistema Brasileiro Anticorrupção; III – Preâmbulo. Da necessidade de maior abrangência interinstitucional, visando a conferir segurança jurídica aos Acordos de Leniência. Da exclusão do BACEN, da CVM e do CADE entre os signatários.; IV – Da necessidade de ampla fundamentação normativa do marco interinstitucional, compreendendo desde as Convenções Internacionais Anticorrupção, a Constituição Federal e a legislação de regência de cada Instituição Signatária e do Acordo de Leniência, para justificar a legitimidade dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

compromissos acordados, na ausência de lei específica; V - Preâmbulo. Da inadequada interpretação literal da Lei nº 12.846/2013, de modo a cancelar a pretendida ausência de atribuições do MPF para negociar e celebrar acordos de leniência, no marco de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção; VI - Da necessidade de órgão colegiado que viabilize a organização e funcionamento da cooperação interinstitucional; VII – Do tratamento inadequado do ressarcimento do dano causado ao Erário nos acordos de Leniência; VIII – Da intolerável insegurança jurídica criada pelo Acordo de Cooperação Técnica quanto ao destino dos Acordos de Leniência anteriormente firmados; IX – Da inadequada previsão de compartilhamento de informações obtidas em investigações criminais com a CGU e AGU; X – Do indevido padrão obrigatório de benefícios sem correspondência ao caso concreto e a restauração do modelo da MP nº 703/2015, com vigência encerrada; XI – Análise crítica da cláusula dos “princípios”; XII – Análise crítica à cláusula das ações sistêmicas; XIII – Análise crítica à cláusula das ações operacionais; XIV – Conclusões.

**II – Acordo de Leniência e sua relevância na atuação do MPF no combate à corrupção e a defesa de uma cooperação interinstitucional adequada e respeitosa das atribuições no Sistema Brasileiro Anticorrupção.**

Sobre o Acordo de Leniência, esta Comissão produziu duas relevantes notas técnicas: o Estudo Técnico nº 001/2017 e a Nota Técnica nº 001/2019. Em termos de atos normativos, para cuja contribuição também atuou, merecem destaque: a Orientação 5ª CCR nº 07/2017, bem como a Orientação Conjunta 2ª e 5ª CCRs-MPF, relacionados com a celebração, respectivamente, de Acordos de Leniência e de Colaboração Premiada, no âmbito das atribuições do Colegiado.

Do primeiro Estudo Técnico, cumpre destacar que:

A introdução do acordo de leniência no microssistema anticorrupção nacional cuida, portanto, de otimizar a eficiência e a efetividade da atividade estatal de repressão a ilícitos e condutas lesivas ao erário, especialmente nos casos de corrupção. Assim, troca-se ganho informacional relevante sobre infrações que dificilmente seriam detectadas ou comprovadas adequadamente sem a participação do *insider*, por benefícios legais exculpantes, concedidos pelo Estado ao agente colaborador.

O sentido e o alcance da leniência, contudo, não se esgotam tão somente em oferta de benefícios à pessoa jurídica que, após corromper, coopera. Trata-se, em sua essência, de instituto de corte



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

dúplice. De um lado, consiste em técnica especial de investigação, que visa permitir que o Estado se valha da colaboração ativa, livre e voluntária de infrator, que, antes de deflagrada uma investigação ou, embora iniciada, mas durante seu curso, traga relevantes e inéditas informações sobre práticas delitivas, sua autoria e materialidade, além da indicação de meios probatórios. Justifica-se francamente na constatação pragmática e simples de que, muitas vezes, o desbaratamento de delitos organizacionais é tarefa complexa, que envolve a custosa e improvável identificação de atuação ilícita coordenada e organizada, com liame de confiança e sigilo entre os perpetradores. (...)

Deriva disto que, em configuração bifronte, apresenta-se, de outro lado, também como um meio de defesa, uma estratégia à disposição do infrator na avaliação das probabilidades relacionadas a sua efetiva punição ou às possibilidades concretas de esquivar-se dela. Mas, ainda assim e por isto mesmo, uma vez inserido na ordem jurídica, trata-se de instrumento oferecido à defesa, cujo manejo não pode ser obstado ou dificultado injustamente, devendo, ao revés, ser autenticamente permitido ao agente colaborador a ele recorrer, e, através de juízo de proporcionalidade, que leve em conta a cooperação com o Estado no curso de investigações e para o maior proveito em relação às sanções que lhe podem ser impostas, dele beneficiar-se em várias vertentes, considerando-se especialmente sua sujeição ao sistema de múltipla incidência de responsabilização do ordenamento vigente.

Neste primeiro Estudo Técnico, está sedimentada a atribuição do Ministério Público Federal para a celebração de Acordos de Leniência, prevista no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013:

Este é exatamente o caso do acordo de leniência. Previsto na lei anticorrupção, este instituto negocial depende da necessária observância da transversalidade em sua configuração concreta, para obter sua máxima utilidade. Seu caráter transversal decorre da heterogeneidade das situações em que estão a pessoa jurídica infratora, como parte privada disposta a colaborar, de um lado, e a Administração Pública, de outro. Em razão da autonomia das instâncias de responsabilização, como sabido, é comum que o poder público apresente-se fragmentado, com órgãos diversos, que detêm pretensões sancionadoras distintas. Entretanto, para o particular, sua realidade infracional é una, ainda que informada e reportada a diferentes canais estatais. Para compatibilizá-la com a fragmentação organizacional do Estado, no intuito de se assegurar efetivo equilíbrio às posições de cada parte, deve-se, preferencialmente, efetuar a negociação de um acordo único, transversal, que contemple adequadamente os interesses dos celebrantes e, especialmente, os do ente estatal considerado amplamente e não em razão de cada uma de suas expressões funcionais ou orgânicas. (...)

Em tais contextos delitivos, resta claro que o Ministério Público, que atua qualificadamente em matéria criminal, por ser o titular exclusivo da persecução penal pública e dispor dos correlatos poderes requisitórios, deve ter atribuição negocial para acordos coligados ou conexos, que justificam a participação da pessoa jurídica nas tratativas e execução do acordado, através, portanto, de leniência, fundamentando a segurança jurídica e a base negocial.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

O Estudo Técnico já apresentava os elementos essenciais para reconhecer a legitimidade do MPF para celebrar Acordos de Leniência:

À luz dos ditames constitucionais, portanto, não há qualquer perspectiva lógica e sistemicamente adequada que indique como proceder à celebração de acordos de leniência sem a participação efetiva do Ministério Público. Medida oposta, que busque afastar o acompanhamento e o controle ativo ministerial durante a negociação e formalização de avença deste tipo, em caso de sua condução e realização isolada por órgãos de controle do Poder Executivo, por exemplo, debilita e atinge indevida e ilegitimamente a persecução penal do Estado. Nos termos do artigo 129, I, da Constituição Federal, o Ministério Público é o dominus litis da ação penal, de modo que toda e qualquer providência, em sede de apuração de ilícitos e infrações de qualquer natureza, que tenha, direta ou reflexamente, repercussão de caráter penal, depende da participação efetiva do órgão acusatório. Na esfera do direito sancionador anticorrupção, por seu turno, é certa a repercussão criminal dos fatos apurados, dada a própria natureza de tais ilícitos, como se verifica de simples leitura do texto do artigo 5º e incisos da LAC, na descrição tipológica das condutas abrangidas. As irregularidades e atos lesivos ali relacionados, praticados em prejuízo da Administração Pública nacional ou estrangeira, não deixarão de poder configurar, também e invariavelmente, ilícitos penais, cuja titularidade exclusiva para imposição das competentes sanções é do Ministério Público e do Judiciário, sendo inadmissível que sejam postos à margem das fases de detecção e seleção de casos atribuídos a seu exercício funcional típico, o qual, dada a independência que os distingue institucionalmente, é juridicamente estabelecido e operado pela autodeterminação interna do próprio sistema de Justiça, que, sem outra subordinação, além das constitucionais e legais, define e afirma suas competências, sob pena de subversão do princípio democrático da separação dos poderes.

Em seu item 8.2, o estudo demonstra a indispensável “*Atuação interinstitucional coordenada e cooperativa do Estado na celebração de acordo de leniência e obrigatória intervenção do Ministério Público*”, caminho para superar a fragmentação de sistemas de responsabilização acionados pelas práticas de corrupção:

A interpretação teleológica aplicável no ponto exige, por sua vez, que seja superado o obstáculo de fragmentação dos sistemas de consequências na responsabilização por ilícitos. Explica-se. É que uma empresa corruptora e as pessoas físicas a ela ligadas (empregados, prepostos, executivos, acionistas etc), caso queiram colaborar com o Estado, apenas terão conformado o sistema de incentivos para o acordo de cooperação, se houver base negocial sólida sobre as consequências diversas decorrentes dos atos por eles desvelados. Pode-se dizer que a interpretação da base negocial da colaboração deve prestigiar o fundamento de viabilidade, que inclui a previsibilidade das consequências, boa fé nos usos da prova oferecida, transparência e segurança jurídica. Trata-se, portanto, de proteger as legítimas expectativas e os resultados esperáveis por parte de quem coopera com o Estado, abordando-o, usualmente, como um ente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

unitário, sem interesse por sua fragmentada forma de organização interna (através de divisões orgânicas ou mesmo políticas, incluídas, aí, as diferentes esferas federativas).

O estabelecimento de uma atuação entre as instituições, que não desvirtue a “*múltipla incidência de sanções e a pluralidade competencial*”, torna-se elemento fundamental da política de Estado, sob pena de gerar-se “mais riscos ao uso do instituto da leniência, pela falta de adequada e integral cooperação interinstitucional interna ao funcionamento do Estado no combate à corrupção”, pois:

Além das implicações concretas das distintas competências funcionais e sua interação na repressão aos desvios contra o erário e a Administração Pública, importa frisar, por oportuno, que a concorrência institucional nas esferas punitivas existem no ordenamento jurídico brasileiro para que disto resultem consequências salutares: redução da possibilidade de captura dos reguladores e fiscais por sua clientela, ampliação das redes de atuação estatal no tema, diversificação das perspectivas de sancionamento, e ampliação dos meios à disposição do Estado para cumprir suas funções, sobretudo em matéria cada vez mais complexa, como a que envolve ilícitos organizacionais. Justamente por isto, a múltipla incidência de sanções e a pluralidade competencial não podem ser desvirtuadas, ensejando a obtenção de resultados contrários aos valores que as inspiram e fundamentam. Tal efeito inverso ao pretendido seria logicamente insustentável, socialmente injusto e politicamente ilegítimo. Daí, por todo o exposto, ser inadmissível que, através de interpretações desarrazoadas, sejam gerados mais riscos ao uso do instituto da leniência, pela falta de adequada e integral cooperação interinstitucional interna ao funcionamento do Estado no combate à corrupção.<sup>1</sup>

Para o bom funcionamento negocial da leniência, como se percebe, é essencial ter em conta os riscos gerados pela falta de compatibilização das diversas instâncias e a ausência de efetiva cooperação.

Neste sentido, desde a entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013, o Ministério Público Federal tem incentivado e perseguido um marco normativo adequado para oferecer sólidos fundamentos a esta atuação interinstitucional indispensável. Diversas interlocuções entre o MPF e várias instituições ao longo desses seis anos da promulgação da Lei nº 12.846/2013 comprovam esta afirmação, materializada em diversos Acordos de Leniência, celebrados pelo MPF e pela CGU-

---

<sup>1</sup> Estudo Técnico nº 1/2017, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/cr5/publicacoes/estudo-tecnico/doc/Estudo%20Tecnico%202017-2017.pdf>>. Acesso em 03/08/2020.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

AGU, assentados em bases negociais comuns, visando assegurar segurança jurídica na utilização do instituto.

Por esta razão, a Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, da 5ª CCR, sempre teve entre seus objetivos o diálogo interinstitucional e a produção de um *protocolo* de atuação conjunta em matéria de leniência.

Em dezembro de 2019, este esforço permitiu apresentar uma minuta de um *Compromisso de Cooperação*, com o envolvimento de sete instituições imprescindíveis para a efetividade do enfrentamento à corrupção (MPF, AGU, CGU, CADE, CVM, BACEN e TCU), em âmbito federal, encaminhado pelo Exmo. Procurador-Geral da República para apreciação e assinatura das instituições mencionadas, considerando as suas respectivas atribuições que tocam a prevenção e repressão aos ilícitos e suas consequências (Documento nº 1).

No entanto, em 06.08.2020, foi assinado o *Acordo de Cooperação Técnica* (ACT) (Documento nº 2), com conteúdo distinto deste Compromisso de Cooperação, visando estabelecer um marco de cooperação entre o MPF, CGU, AGU, TCU, sob a coordenação do STF. Até o momento, o Procurador-Geral da República não assinou o documento.

Esta Comissão entende que os Termos do Acordo, ora encaminhado ao MPF, não estão compatíveis com suas atribuições previstas no Sistema Brasileiro Anticorrupção.

As premissas e disposições do *Acordo de Cooperação Técnica*, sob a ótica da Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, da 5ª CCR, não atendem ao interesse público primário que deve reger a atuação do *Parquet*, tampouco à Constituição da República e à legislação anticorrupção.

A modelagem de cooperação interinstitucional, cristalizada no *Acordo de Cooperação Técnica*, limita inconstitucionalmente a atuação cível do *Parquet* Federal no enfrentamento da corrupção, reduzindo a abrangência da missão outorgada pela Constituição na proteção do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

patrimônio público e social (artigo 129, inciso III da CF). Esta conclusão é detectável na primeira ação operacional disposta no Acordo, pelo qual ao MPF fica reservada a atuação criminal em face de pessoas físicas investigadas por corrupção, enquanto é reconhecida à CGU-AGU a legitimidade para a responsabilização de pessoas jurídicas envolvidas na corrupção, incluindo a negociação e celebração de Acordos de Leniência.

Esta modelagem explicitamente ignora a legitimação do MPF para celebração de acordos de leniência, com riscos sistêmicos sensíveis.

Como visto acima, o Acordo de Leniência se relaciona diretamente com a atuação criminal do Estado, vez que, em matéria de corrupção, os ilícitos, em regra e por natureza, são qualificados pelo ordenamento jurídico como crimes. O Ministério Público tem o dever de participar, desde o início, das negociações com pessoas jurídicas envolvidas em práticas corruptivas, momento em que será possível analisar o alargamento ou não da investigação para a seara criminal correlata aos atos ilícitos delatados.

Diversos questionamentos ficam em aberto com a recusa da legitimidade do MPF na celebração de Acordos de Leniência, e/ou sua intervenção em processos administrativos de celebração de acordos no âmbito da CGU-AGU, dentre as quais cabe destacar:

(i) como será identificado se o apresentado pela colaboradora junto a CGU-AGU é suficiente para desconstituir estruturas criminosas, que dependem, necessariamente, de apreciação criminal?

(ii) a CGU-AGU podem se contentar com o caráter objetivo de responsabilidade (sem necessidade de demonstração de culpa), mesmo sem a apresentação de elementos suficientes para a responsabilização subjetiva dos seus agentes responsáveis?

(iii) os *Acordos de Leniência* CGU-AGU podem manter os benefícios da pessoa jurídica colaboradora, mesmo que o apresentado não seja útil à responsabilização plena das pessoas físicas





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

responsáveis, o que inclui necessariamente o âmbito criminal?

(iv) como os *Acordos de Leniência* CGU-AGU em negociação, sem a participação ministerial, permitem avaliar se os elementos de prova apresentados são suficientes às finalidades anticorrupção, para o fim de evitar acordos prematuros e ineficientes?

(v) qual a razão jurídica para, em matéria de leniência, legitimar a participação isolada de agentes públicos (CGU-AGU), sem atribuição de avaliação e de investigação *plena* dos fatos a serem apurados, que são determinados pelo objeto da negociação?

(vi) quais mecanismos para incentivar a entrega, pelo colaborador, de eventuais ilícitos praticados, em tese, com a atuação de agentes públicos inseridos no alto escalão na esfera administrativa, como a Chefia do Poder Executivo e seus auxiliares diretos, Ministros de Estado, se o Acordo de Leniência estará restrito ao plano da CGU-AGU?

Estes questionamentos apenas revelam a obviedade de que, no cumprimento da Política Anticorrupção preconizada pelas Convenções Internacionais internalizadas no ordenamento brasileiro, não é defensável que a celebração de Acordos de Leniência seja reservada ou limitada à modelagem estabelecida no *Acordo de Cooperação Técnica*, em análise.

Não bastassem estes questionamentos, em face da incontrastável legitimidade exclusiva do MPF para o exercício de ação penal pública (nos termos do artigo 129, inciso I, da Constituição Federal), a modelagem inconstitucional ora apresentada deixa ainda outras indagações sem resposta, apenas contribuindo para a insegurança jurídica na celebração de Acordos de Leniência:

(i) constatada a ausência de elementos para confirmar as hipóteses narradas pela colaboradora, o MPF poderá exigir novos elementos mesmo após o *Acordo de Leniência* CGU-AGU realizado sem sua participação. Quais as consequências para o acordo e colaboradora?

(ii) quais mecanismos para que as investigações criminais não sejam prejudicadas pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

compartilhamento imediato das informações entre as instituições signatárias (CGU-AGU-TCU)?

(iii) quais mecanismos previstos para minimizar potenciais vazamentos de negociações em sigilo e hipóteses ilícitas delatadas pela colaboradora, na medida do amplo compartilhamento de dados previsto no *Acordo de Cooperação Técnica*?

(iv) como o compartilhamento imediato de dados e provas entre todas as instituições signatárias poderá garantir a efetividade das investigações dos ilícitos delatados, sem interferência no curso da execução da colaboração?

Os questionamentos pinçados não esgotam todos os problemas decorrentes da modelagem inconstitucional ora revelada no *Acordo de Cooperação Técnica*. Apenas demonstram que, sob a ótica do Sistema Brasileiro Anticorrupção, o MPF tem legitimidade assegurada racionalmente pela Constituição da República para celebrar e participar de qualquer Acordo de Leniência, desde o início das negociações com a colaboradora.

O Acordo de Leniência se constitui em instrumento técnico-jurídico pelo qual o Ministério Público Federal e as pessoas jurídicas colaboradoras (e pessoas físicas relacionadas com elas) dispõem, consensualmente, sobre o exercício da postulação sancionatória do *Parquet*, em face do reconhecimento da prática de “atos lesivos” (artigo 5º, da Lei nº 12.846/2013) e atos de improbidade administrativa (artigos 9º, 10, 10-A e 11, da Lei nº 8.429/1992 e legislação extravagante), com a oferta de benefícios sancionatórios, tendo como pressuposto o recebimento de informações e provas úteis sobre autoria e materialidade de ilícitos, incrementando a atividade de investigação estatal do *Parquet*, formalizando relação jurídica bilateral ou convencional pautada na juridicidade, cooperação, boa-fé, isonomia, impessoalidade, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade e o devido processo legal, com o fim de tutelar o interesse público anticorrupção em cada caso.

O Acordo de Leniência é uma categoria singular de consensualidade no exercício da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

atividade de investigação dos ilícitos tipificados nas citadas leis (LGIA e LIPJ) e busca assegurar, de um lado, a eficiência e eficácia na utilização de recursos institucionais de Estado, na investigação e persecução de ilícitos, com o fim de tutelar a organização do Estado contra práticas de corrupção; de outro lado, constitui forma específica de cooperação das pessoas jurídicas (e pessoas físicas relacionadas), todas responsáveis (cf. art. 1º, p. único da LAC e artigo 2º e 3º da LGIA), como forma legítima de defesa, incentivando-as a promover o cumprimento das leis e da conformidade de suas condutas, no exercício de suas atividades sociais, no campo econômico e social.

Ademais, a LAC adota, por remissão expressa (art. 21), o rito processual da Lei da Ação Civil Pública - LACP (Lei 7.347/1985), relativamente à responsabilização judicial da pessoa jurídica. A LACP, por seu turno, confere poder de investigação civil (inquérito civil público) ao MP (poder esse que foi, inclusive, consagrado pelo constituinte originário de 1988), bem como lhe atribuiu a possibilidade de tomar da pessoa jurídica infratora o *compromisso de ajustamento de conduta*, gênero do qual o acordo de leniência é espécie (que visa, além da reparação dos danos, a adoção de práticas de conformidade à lei).

Reputam-se assim integralmente dissociadas, tanto dos fundamentos constitucionais, quanto das normas legais em vigor (destacadamente, Lei nº 8.429/1992 e Lei nº 12.846/2013), diretrizes de cooperação interinstitucional que possam reduzir o campo de legitimidade no MPF em matéria de leniência.

Com fundamento em interpretação sistemática do ordenamento jurídico, o Ministério Público Federal celebra Acordos de Leniência com pessoas jurídicas, passíveis de responsabilização pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional e estrangeira (Lei nº 12.846/2013) e de atos de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), na esfera extrajudicial e/ou judicial, com fundamento no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013, artigo 5º, §6º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), artigo 3º, §2º e §3º, 485-VI e 487-III, alíneas b e c do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), bem como nos artigos 86 e 87 da Lei nº 12.529/2011, e artigo 37 da Convenção de Mérida (Decreto nº 5.687/2006) e artigo 26 da Convenção de Palermo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

(Decreto nº 5.015/2004), recorrendo-se, ainda, ao artigo 4º a 8º da Lei nº 12.850/2013, artigos 13 a 15 da Lei nº 9.807/1999 e artigo 1º, §5º da Lei nº 9.613/1998.

O Ministério Público Federal interpreta os dispositivos acima referidos como integrantes do microsistema normativo de tutela da probidade ou anticorrupção, o qual, admitindo a celebração de acordos na esfera penal, não poderá desautorizar idêntica possibilidade na esfera civil, incluindo o domínio da improbidade administrativa (Lei nº 12.846/2013 e Lei nº 8.429/1992), no bojo do qual tem a legitimação para propositura das ações civis competentes. Microsistema penal e microsistema de tutela coletiva integram o Sistema Brasileiro Anticorrupção.

A Comissão de Assessoramento entende que o texto apresentado no *Acordo de Cooperação Técnica* resolve questões pendentes exclusivamente entre os órgãos que o assinaram, não sendo efetivo em relação ao problema da falta de segurança jurídica, tanto para as pessoas empresárias que pretendem colaborar, quanto para o interesse público. Com esta fisionomia há uma falha insanável na concepção de “balcão único” nos moldes propostos, porque a modelagem simplesmente ignorou não só a legitimação cível do *Parquet* na proteção ao patrimônio público e social, como também ignorou a relação dos acordos de leniência com a responsabilização criminal de pessoas físicas autoras dos ilícitos desvelados, máxime a corrupção, o que implica no inconstitucional alijamento do MPF, que é o titular da ação penal.

Portanto, a Comissão de Assessoramento salienta a necessidade de que os esforços de integração ou cooperação interinstitucional com as instituições signatárias do *Acordo de Cooperação Técnica*, não devam orientar-se conforme os seus termos. Mantida a modelagem objeto dos seus termos, o MPF deverá buscar novos arranjos interinstitucionais, relativamente ao cumprimento de suas atribuições constitucionais na matéria.

A Comissão de Assessoramento, nos próximos itens, apresenta suas críticas ao texto do *Acordo de Cooperação Técnica*, demonstrando sua inadequação aos propósitos que suas diretrizes encampam.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

**III – Preâmbulo. Da necessidade de maior abrangência interinstitucional, visando a conferir segurança jurídica aos Acordos de Leniência. Da exclusão do BACEN, da CVM e do CADE entre os signatários.**

Diversamente da minuta encaminhada pelo Ministério Público Federal (Ofício nº 6/2019 – PGR- 00574223/2019), a minuta de Acordo de Cooperação Técnica encaminhada pelo ofício 695/2020-ASSEP/PGR (etiqueta PGR-00264043/2020) não foi assinada pelo BACEN, CVM e CADE. Figuram no texto de seu Preâmbulo, mas não entre os signatários, diferentemente do MPF.

Além do desprestígio às Instituições que já estavam em negociação e demonstraram interesse no protocolo compartilhado pelo MPF, esta supressão inviabiliza a ampla abrangência que uma articulação interinstitucional anticorrupção deve buscar para oferecer previsibilidade e segurança jurídica a colaboradora. Estas ausências institucionais diminuem a segurança jurídica do modelo de atuação conjunta proposto no Acordo de Cooperação Técnica.

A proposta anterior do MPF fora remetida à apreciação dessas Instituições de Estado, havendo, inclusive, respostas de algumas no PGEA nº 1.00.000.007821/2020-73, em que é realizado o acompanhamento do andamento das tratativas do *Compromisso de Cooperação Interinstitucional*, a ser celebrado entre as instituições que podem atuar na negociação de acordos de leniência, tendo em vista suas atribuições em face de práticas de corrupção.

A superveniência do *Acordo de Cooperação Técnica* em que as referidas Instituições não são contempladas interrompe o processo de negociação que já estava em curso e frustra a legítima expectativa de participação delas no compromisso de cooperação mais abrangente.

A prática de corrupção de pessoas jurídicas “*solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos*”. “*A democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

*toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício”. “O combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social”. “A corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado para concretizar os seus fins”, havendo crescentes “vínculos cada vez mais estreitos entre a corrupção e as receitas do tráfico ilícito de entorpecentes, que ameaçam e corroem as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade, em todos os níveis”. É imperativo gerar entre a população “uma consciência em relação à existência e à gravidade desse problema e da necessidade de reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção”.*

Acima estão todas justificativas apontadas na *Convenção da OEA contra a Corrupção*, e todas estas circunstâncias fáticas estão presentes na realidade brasileira, tornando-se inequivocamente substrato para valorações dentro da ordenação constitucional pátria. Esta valoração está a exigir que a atuação interinstitucional anticorrupção seja a mais ampla possível, dentro do contexto institucional do Estado Brasileiro.

A exclusão desses atores institucionais diminui o escopo do compromisso de cooperação, ao dele retirar as autoridades com atribuição para celebrar outras modalidades de Acordo de Leniência, segundo a doutrina especializada (de um lado o CADE, nos termos da Lei nº 12.529/11; de outro, o BACEN e a CVM, nos termos da Lei nº 13.506/17) e que podem ser aplicáveis em face de um mesmo contexto fático relacionado com casos de corrupção.

Embora o CADE, o BACEN e a CVM não tenham primariamente atribuição relacionada ao combate à corrupção, a convergência de esferas sancionatórias pode acarretar a superposição de atos de corrupção com ilícitos contra a Ordem Econômica, o Sistema Financeiro e o Mercado de Capitais, abrangidos pela competência dessas Instituições. Essa convergência de esferas sancionatórias revela a necessidade de integração e coordenação da atuação dessas Instituições com os demais componentes do Sistema Brasileiro Anticorrupção, em suas respectivas atribuições, de modo a garantir a atuação de todos, de forma coerente, articulada, eficiente e eficaz.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

Além disso, o importante aprendizado institucional acumulado por essas Instituições na negociação, celebração e execução de Compromissos diversos e Acordos sob suas respectivas atribuições constitucionais e legais, é imprescindível ao desenvolvimento de um modelo de cooperação interinstitucional mais integrado e abrangente, preconizado pelas Convenções Internacionais Anticorrupção, destacadamente a de Mérida, que seja pautado pela eficiência e eficácia e realize, de forma plena, o interesse público anticorrupção, na via de consensualidade inaugurada pela admissão de acordos no domínio do Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção.

**IV – Preâmbulo. Da necessidade de ampla fundamentação normativa do marco interinstitucional, compreendendo desde as Convenções Internacionais Anticorrupção, a Constituição Federal e a legislação de regência de cada Instituição Signatária e do Acordo de Leniência, para justificar a legitimidade dos compromissos acordados, na ausência de lei específica.**

A Comissão de Assessoramento observa a impertinente exposição sintética dos fundamentos normativos do *Acordo de Cooperação Técnica*, apresentado ao MPF, na medida em que não há a devida fundamentação ou justificação nas normas jurídicas que sustentam a sua criação, considerando todo o arcabouço normativo que rege não só a matéria especificadamente tratada (Acordos de Leniência), como também as atribuições das Instituições signatárias, dentro do Sistema Brasileiro Anticorrupção e sua relação com os desdobramentos das Convenções Internacionais Anticorrupção, internalizadas pelo Brasil como signatário.

O *Acordo de Cooperação Técnica* lança uma série de exortações, iniciando por uma afirmação equivocada de que a Lei nº 12.846/2013 “institui” a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática dos ilícitos nela catalogados, os quais, todavia, já eram regularmente passíveis de serem sancionados nos termos das legislações anteriores vigentes. Limita-se a citar Relatório de acompanhamento da implementação da Convenção da OCDE, a respeito do Brasil, na Fase 3, em trecho no qual há referência ao Decreto nº 8.420/2015.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

Há uma mera listagem dos compromissos internacionais, sem qualquer apresentação do seu relevante conteúdo para sustentar a legitimidade de uma cooperação interinstitucional dentro do Estado Brasileiro. De fato, a leitura atenta destes compromissos internacionais, com destaque à *Convenção de Mérida (ONU)*, leva a imediata conclusão da função essencial atribuída ao Ministério Público e ao Poder Judiciário no enfrentamento da Comissão (artigo 11), bem como a necessidade de que os órgãos encarregados de implementar a política anticorrupção ostentem *independência* necessária “*para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida*” (artigo 6), o que obviamente são notas que não podem ser reconhecidas a estruturas orgânicas que se alojam dentro do Poder Executivo do Estado.

A *Convenção de Mérida*, em seu artigo 38, estabelece que “*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.*” Isto se coaduna com o artigo 9 da *Convenção de Palermo*, pelo qual “*Cada Estado Parte tomará medidas no sentido de se assegurar de que as suas autoridades atuam eficazmente em matéria de prevenção, detecção e repressão da corrupção de agentes públicos, inclusivamente conferindo a essas autoridades independência suficiente para impedir qualquer influência indevida sobre a sua atuação*”.

A aplicação destes dispositivos de normas internacionais no caso brasileiro deságua na obrigatoriedade de adoção de quadro de cooperação interinstitucional que expresse de forma clara o respeito às atribuições de todas as Instituições (“organismos”) atuantes na prevenção e repressão de ilícitos derivados de práticas de corrupção. Dentre elas, no ordenamento constitucional brasileiro, não há como se afastar as relevantes atribuições constitucionais do Ministério Público da União, em especial, ao Ministério Público Federal, no âmbito federal.

O preâmbulo do *Acordo de Cooperação Técnica* sugere o pleno desconhecimento da atribuição ampla de tutela do patrimônio público e social, inscrita no artigo 129 da Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

Federal, bem como as atribuições do Ministério Público Federal, constantes da Lei Complementar nº 75/1993, no âmbito cível, dentro do Sistema Brasileiro Anticorrupção, fazendo mera referência ao MPF como “*instituição com poder de investigação e persecução penal*”, da mesma forma que *en passant* recorda que o MPF está encarregado de promover a ação judicial pela prática de ato de improbidade administrativa. Sequer se encontra no preâmbulo do texto do Acordo a previsão de legitimidade do MP para exercer a ação civil pública prevista no artigo 19 da Lei nº 12.846/2013, que ocupa a centralidade temática da cooperação interinstitucional ventilada no ato.

Após não reconhecer devidamente as atribuições constitucionais - cíveis e criminais - do MPF, em matéria de prevenção e repressão a atos de corrupção, o *Acordo de Cooperação Técnica* invoca a cláusula do Estado Democrático de Direito para afirmar que “*esta concepção demanda, por parte de todas as Instituições [o que inclui o MPF], a irrestrita observância às regras de atribuição e competência previstas na Constituição ou na legislação infraconstitucional*”.

Isto demonstra que o *Acordo de Cooperação Interinstitucional*, muito mais que cooperação interinstitucional sob o império da Constituição, tem o nítido propósito de avocar para si a capacidade de estabelecer as atribuições de cada Instituição, apresentando neste aspecto uma interpretação dissociada das regras e princípios constitucionais, sobretudo os aplicáveis à Instituição Ministerial. É como se o *Acordo* pudesse consignar a dicção da atribuição do MPF na matéria. Todavia, como Instituição de Estado Democrático de Direito (insculpida na Constituição, e não nos dizeres do Acordo), o MPF é uma Instituição Constitucional dotada de autonomia e independência funcional, assegurados justamente para promover as suas elevadas missões. Ressalte-se que a presença do Supremo Tribunal Federal, entre as Instituições signatárias do *Acordo*, não altera em nada este marco normativo, porque ele é derivado não de uma vontade institucional, mas da expressão constitucional.

No *Compromisso de Cooperação Interinstitucional* (Documento nº 1), cuja minuta foi encaminhada às Instituições, a Comissão de Assessoramento fez uma detalhada exposição de *considerandos*, em vista da necessidade de ampla fundamentação normativa do marco



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

interinstitucional, compreendendo desde as Convenções Internacionais Anticorrupção das quais o Brasil é signatário, Constituição da República e a legislação de regência de cada Instituição Signatária e a do Acordo de Leniência, para justificar a legitimidade dos compromissos acordados, na ausência de lei específica. Justamente respeitando as atribuições de cada Instituição (CGU, AGU, TCU, CADE, CVM, BACEN) limitou-se a preconizar diretrizes gerais de organização e processualização do modo como esta interlocução interinstitucional poderia ser formalizada, de modo a suscitar segurança jurídica na celebração de acordos de leniência, conforme a postura de cada caso concreto enfrentados por elas. No modo como redigido, a Minuta de *Compromisso* permitia a cada uma das Instituições o acréscimo de justificativas e proposições relacionados com sua esfera de competências, incrementando a base de legitimidade do instrumento normativo perseguido.

**V – Preâmbulo. Da inadequada interpretação literal da Lei nº 12.846/2013, de modo a cancelar a pretendida ausência de atribuições do MPF para negociar e celebrar Acordos de Leniência, no marco de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção.**

O preâmbulo do *Acordo de Cooperação Técnica* mostra explicitamente que foi construído a partir de uma interpretação isolada e literal dos dispositivos da Lei nº 12.846/2013, em especial o disposto no artigo 16, que disciplina o Acordo de Leniência. Esta conclusão pode ser embasada na afirmação que devem ser consideradas “*as instituições comissionadas legalmente para exercer as funções próprias ao controle interno, à persecução administrativa nos termos da Lei nº 12.846/2013 e à prevenção e combate à repressão no âmbito do Poder Executivo Federal, a cargo da Controladoria Geral da União*”.

Isto também está pressuposto na estipulação das “ações sistêmicas” e “ações operacionais” catalogados no Acordo. Nesta linha, a *segunda ação sistêmica* faz nova referência à CGU para tratativas de negociação de termos aditivos em acordos de leniência antes celebrados; a primeira ação operacional consagra a atribuição da CGU para o processo de leniência, deixando o MPF e a Polícia Federal, segregados ao plano da “*atuação em matéria penal*” (item 2), o que é



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

ratificado pela diretriz constante do item 4, que só reconhece a atuação coordenada para negociação de acordos de leniência, envolvendo o MPF, “*se cabível, de paralelos acordos de colaboração premiada*”; a segunda ação operacional revela a ausência do MPF na coordenação interinstitucional visando parametrizar metodologias de apuração de danos, restrita à CGU-AGU-TCU (item 1).

No entanto, qualquer “ação sistêmica” ou “ação operacional”, no marco de uma cooperação interinstitucional no contexto de acordos de leniência, não podem ser estabelecidas de encontro a legitimidade do MPF para a proteção da probidade administrativa e proteção do patrimônio público e social, como disposto no artigo 129, inciso III e artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal. Sendo Instituição essencial ao funcionamento e à efetividade do enfrentamento à corrupção, mesmo que o legislador não tenha expressamente contemplado sua referência no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013, o MPF não pode ser alijado do acordo de leniência, pelas razões declinadas acima.

O *Acordo de Cooperação Técnica* pressupõe que não haja relação entre a Lei nº 12.846/2013 e a Lei nº 8.429/1992, denominada Lei Geral de Improbidade Administrativa. Embora denominada sem rigor técnico como “lei anticorrupção”, a primeira constitui a Lei de Improbidade das Pessoas Jurídicas, sendo que quaisquer fatos ilícitos tipificados na Lei nº 12.846/2013, analisados adequadamente, são passíveis de enquadramento na Lei Geral de Improbidade Administrativa, a partir do artigo 3º da LGIA, que já estabelecia ampla responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de corrupção no Direito Administrativo Sancionador Brasileiro.

Mesmo para quem se mantenha na literalidade da Lei nº 12.846/2013, cujos dispositivos tentam esquivar-se do domínio da improbidade administrativa (conforme artigo 30, inciso I), a própria lei mostra sua indissolúvel relação com a Lei nº 8.429/1992, a começar pelo reconhecimento da legitimação do MP para promover a responsabilização judicial de pessoas jurídicas, na qual é a lei justamente admite a ampla aplicação das sanções nela estabelecidas, a título de “responsabilidade administrativa” e de “responsabilidade judicial”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

O próprio *Acordo de Cooperação*, para não negar a realidade normativa *in totum*, reconhece “*as consequências gravosas pela prática de atos de improbidade administrativa, cumuladas com as da ação penal (Art. 37, §4º)*”, no seu preâmbulo. Também cita a legitimidade ativa do MP, prevista no artigo 17 da Lei nº 8.429/1992. O *Acordo de Cooperação* reconhece a aplicação do instituto do Acordo de Leniência no campo da Lei Geral de Improbidade Administrativa, assim como postula o *nono princípio*, inserido nos “*Princípios específicos aplicáveis aos acordos de leniência da Lei nº 12.846, de 2013*”, o que apenas reproduz um entendimento consolidado no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU).

Reiterando todas as manifestações produzidas pela Comissão de Assessoramento, há base constitucional sólida para fixar a ampla legitimidade do MP (no caso, MPF) para aplicação da Lei nº 12.846/2013, o que invariavelmente contempla a possibilidade jurídica de celebração de Acordos de Leniência, no campo da legislação anticorrupção cível, o que é logicamente esperado em face de suas atribuições consensuais no campo da legislação anticorrupção criminal.

Considerando que a Comissão de Assessoramento não foi consultada sobre a negociação do *Acordo de Cooperação Interinstitucional*, desde o início de sua tratativa, os termos deste *Acordo* devem ser rejeitados, por uma inconstitucional limitação do papel atribuído ao MPF na temática, considerando os alicerces constitucionais e legais do Sistema Brasileiro Anticorrupção.

**VI – Da necessidade de órgão colegiado que viabilize a organização e funcionamento da cooperação interinstitucional.**

O *Compromisso de Cooperação Interinstitucional*, formulado pela Comissão de Assessoramento da 5ª CCR, consignava a sugestão de duas formas de órgãos colegiados na condução da cooperação interinstitucional em matéria de leniência: (a) *Comissão de Cooperação Interinstitucional* (CCI), a qual se atribuía a reunião de representantes de cada Parte Signatária para dar cumprimento e seguimento à atividade de articulação, coordenação e cooperação, dentro da qual as instituições compareceriam em igualdade de condições; e (b) *Comitês de Cooperação*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

*Interinstitucional* (Comitê-CI), cuja composição estaria a depender da participação institucional requerida no enfrentamento de cada caso concreto.

Merece reprodução a Cláusula Primeira:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

1.1. O presente acordo tem por objeto o aperfeiçoamento, ampliação e aprofundamento da articulação, cooperação, coordenação e integração entre as Instituições Signatárias nas negociações, celebrações e execuções de acordos no campo de suas respectivas atribuições, dentro da órbita do Sistema Brasileiro Anticorrupção, especialmente por meio da criação de uma **Comissão de Cooperação Interinstitucional (CCI)** para essa finalidade.

1.2. A Comissão de Cooperação Interinstitucional (CCI) deverá contar com representantes de todas as Instituições Signatárias.

1.3. Promovendo a concatenação da iniciativa das Partes Signatárias, ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL competirá convocar reuniões, audiências públicas, expedir convites para terceiros participarem de atividades interinstitucionais, elaborar em comum acordo com ampla discussão pautas de ação interinstitucional, relatórios da Comissão, organizar e sediar oficinas de capacitação e treinamento, e de troca de experiências e boas práticas, buscar a interlocução com a sociedade civil organizada e com o Poder Judiciário, realizar estudos e análises sobre os resultados da cooperação interinstitucional estabelecida, bem como manter o registro administrativo de todas as reuniões, atividades, produtos executados, em cumprimento do presente Compromisso, divulgando-as às demais Instituições, constituindo uma base de dados comum a todas as Instituições Signatárias.

1.4. Para cada atuação interinstitucional coordenada, em determinado contexto fático de prática de atos de corrupção, a Comissão de Cooperação Institucional poderá criar **Comitê de Cooperação Interinstitucional**, específico para o caso, do qual participarão as Instituições Signatárias, cujas competências se façam presentes, ante a compostura das circunstâncias do ilícito.

Com a solução acima apresentada, a Comissão de Assessoramento buscava assegurar o respeito devido à cada Instituição partícipe, na condução, execução e acompanhamento da cooperação interinstitucional, de modo a solidificar esta nova instância colegiada como órgão colegiado fundamental para moldar todas as “ações sistêmicas” e “ações operacionais” - utilizando a terminologia empregada no Acordo ora analisado – na busca dos melhores resultados para atingimento do interesse público e realização da segurança jurídica.

Por outro lado, o modelo dos *Comitês de Cooperação Interinstitucional* foram





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

concebidos para oferecer uma possibilidade de individualizar o marco da cooperação interinstitucional em determinados casos concretos, de forma igualmente a fortalecer esta atividade quando já focada, segregada ou direcionada para determinados casos de corrupção, na exata medida em que não raro as circunstâncias fáticas podem gerar uma multiplicidade de hipóteses em que haveria necessidade de diferenciadas composições, no acompanhamento da atividade cooperativa.

No entanto, no *Acordo de Cooperação Técnica* agora apreciado é possível identificar que foi injustificadamente suprimida a criação de uma *Comissão de Cooperação Interinstitucional (CCI)*, a qual ficaria responsável pela execução do objeto do *Compromisso de Cooperação* e pela coordenação da atuação conjunta das instituições signatárias. Com isto, a cooperação Interinstitucional seguirá acéfala, sem condução superior adequada, ao nível da sua gestão.

A constituição de órgão gestor, como a Comissão de Cooperação Interinstitucional (CCI), é deveras imprescindível para uma efetiva coordenação e cooperação na atividade anticorrupção. A partir deste órgão, torna-se viável desdobrar os esforços que justificam e legitimam a celebração do Compromisso de Cooperação. Revela-se, inclusive, essencial para o levantamento de uma base de dados comum de atos de cooperação, além da criação conjunta de *guidelines* (normas diretivas) indispensáveis para garantir uniformidade nas atividades das Instituições, em diversos aspectos que suscitam a efetividade do intercâmbio de informações interinstitucionais, além de criar um padrão de transparência para potenciais colaboradores, que saberiam previamente a base de atuação esperada nos processos de negociação.

Ressalte-se ainda que o *Acordo de Cooperação Interinstitucional* agora apreciado contempla o Supremo Tribunal Federal, na função de “coordenação”, como consta no Preâmbulo. No entanto, reconhecida a relevante função institucional atribuída pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal, sua institucionalidade não deve tomar a feição executiva com competência para coordenar e atuar em iniciativas de outras instituições do Estado Democrático de Direito, como em matéria de negociações e celebração de Acordos de Leniência, sendo objeto a ele estranho. Por sua vez, sequer é possível legitimar sua atuação nesta função coordenadora, recorrendo à possível





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

atividade jurisdicional de homologação de quaisquer Acordos de Leniência, por inexistir previsão constitucional para tanto, o que se confirma também na própria Lei nº 12.846/2013.

É preciso preservar o STF em suas funções constitucionais, para que eventuais equívocos da seara administrativa não sejam a ele imputados. Atribuir a coordenação interinstitucional de acordos de leniência ao STF, vislumbrando neles possíveis conflitos entre as instituições a suscitar a sua intervenção, igualmente não é fundamento legítimo para amparar a solução preconizada no Acordo. Parte da expectativa constitucional pode se perder quando sua atuação é antecipada na percepção da atuação administrativa.

Atribuir a coordenação interinstitucional de acordos de leniência ao STF, vislumbrando neles possíveis conflitos entre as Instituições a suscitar a intervenção do Pretório Excelso, em face de cooperação entre órgãos de alta direção da Administração Pública Direta da União, Órgão de Controle Externo da União, e Ministério Público da União, também não é fundamento legítimo para amparar a solução preconizada no Acordo.

É preciso preservar o STF em suas atribuições constitucionais. Não se pode olvidar que o Supremo Tribunal Federal é órgão do Poder Judiciário, com competência jurisdicional primária, na qual está inserida a de processar e julgar nas infrações penais comuns, “o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República”, bem como, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, “os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente”, nos termos do artigo 102, inciso I, alíneas b e c. Dentre as infrações comuns estão diversos crimes que se inserem no contexto de práticas de corrupção. Definitivamente, não há como aceitar qualquer interferência ou intervenção do STF no processo de coordenação ou de execução de arranjos interinstitucionais, dirigidos a estabelecer cooperação no plano de atividades administrativas de cunho investigativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

Resoluções de conflitos entre as Instituições, em um marco de cooperação, devem ser resolvidos pelas próprias Instituições, vez que todas dotadas de potestades públicas que lhes conferem prerrogativas de atuação e de resolução das controvérsias. A iniciativa interinstitucional visa, dentre outros, evitar a judicialização de conflitos ou controvérsias na forma como as Instituições signatárias devem fazer operar o Sistema Brasileiro Anticorrupção, propiciando estabilidade às soluções consensuais. Eventuais conflitos entre as Instituições, em um marco de cooperação, devem ser inicialmente resolvidos pelas próprias Instituições, vez que todas dotadas de potestades públicas que lhes conferem prerrogativas de atuação e resolução das controvérsias.

**VII – Do tratamento inadequado do ressarcimento do dano causado ao Erário nos acordos de Leniência.**

Além de não propiciar uma solução satisfatória no aspecto orgânico da cooperação interinstitucional, o Acordo de Cooperação Técnica estabelece tratamento jurídico inexato em diversos outros pontos relevantes do regime jurídico dos Acordos de Leniência. Em rigor, o marco da cooperação interinstitucional não é a sede própria para inovar ou alterar o direito material aplicado pelas Instituições, no curso de suas respectivas atuações, mas apenas a sede para processualizar a melhor forma de conferir coerência na reação do Estado, através das Instituições, em face dos ilícitos. Isto se evidencia no tema do ressarcimento de danos causados ao Erário, em razão dos ilícitos sobre os quais versa o acordo de leniência.

O documento analisado relaciona quatro pilares que regerão os Acordos de Leniência da Lei nº 12.846/2013. Em relação ao ressarcimento do dano, o segundo pilar contém a previsão "*do ressarcimento ao erário dos valores apurados consensualmente, sem prejuízo da obrigatoriedade do ressarcimento integral do dano pelos fatos e circunstâncias não abrangidos no acordo de leniência*".

Esta redação dá azo à interpretação de que haverá invariável quitação ao colaborador, em relação ao ressarcimento do dano causado pelos ilícitos abrangidos pelo Acordo de Leniência, o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

que pode ser inexato e, inclusive, contrário às disposições da Lei nº 12.846/2013. Por outro lado, o “pilar” avaliado pode dar ensejo a criação de pressuposto legal para celebração de acordos de leniência, consubstanciados na exigência de reparação integral do dano, quanto aos ilícitos reconhecidos, o que se mostra igualmente contrário ao regime da Lei nº 12.846/2013.

A Lei de Improbidade das Pessoas Jurídicas é explícita ao ressaltar o ressarcimento integral do dano, mesmo quando houver a celebração de acordo de leniência na sua aplicação. Nos termos do artigo 16, § 3º, *“o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.”*

Vale destacar a incerteza na compreensão do ACT, principalmente, se considerado o segundo pilar em conjunto com a previsão da terceira ação sistêmica em seu item (3), que estabelece que as Instituições celebrantes procurarão, por ato próprio, *“comprometer-se em não utilizar, direta ou indiretamente, as provas para sancionamento da empresa colaboradora, e de não aplicar as sanções de inidoneidade, suspensão ou proibição para contratar com a Administração Pública, para os ilícitos que venham a ser resolvidos no acordo de leniência”*.

A incerteza cristalizada no Acordo de Cooperação Interinstitucional não deve prosperar. A questão é que a reparação imediata do dano com foco exclusivo ao Erário vitimado é sempre desejável, desde que ocorra a elucidação de valores devidos ao longo do processo de negociação e de conclusão do acordo de leniência. Esta situação ideal sempre deve nortear o exercício da competência legal que habilita a celebração da leniência, e para esta situação a abordagem técnica interinstitucional pode auxiliar de forma incontestável.

No entanto, não raro para a imediata apuração do valor devido a título deste ressarcimento, pode não haver todos os elementos fáticos necessários para tanto, ou sua apreciação pode estar baseada em premissas técnicas não consolidadas, tendo em conta todos os interesses ou bens jurídicos tutelados ou protegidos pelas diversas Instituições.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

De qualquer modo, por ser a reparação um tópico baseado em critérios técnicos distintos daqueles de persecução, a primeira não se confunde necessariamente com a apuração de todos os elementos dos ilícitos e pode haver situações em que a elucidação do montante exato tenha de ser diferido ou postergado, demandando apreciação posterior no âmbito administrativo próprio. Isto ocorre principalmente nas hipóteses em que a persecução exija a preservação dos elementos instrutivos colhidos pelo Acordo de Leniência até a conclusão das medidas pertinentes de investigação estatal, quando só então as informações para a identificação adequada do montante possam ser compartilhadas.

O ressarcimento de danos causados ao Erário Público é imprescritível, por força de mandamento constitucional, sendo certo que o STF já deliberou que esta imprescritibilidade alcança a prática dolosa de atos de improbidade administrativa, interpretando o art. 37, §5º da Constituição da República.

O ressarcimento integral há de ser sempre exigido. O que pode variar é a ocasião para a devida apuração deste montante. A exigência em todo e qualquer caso de alcançar os valores de ressarcimento imediatamente no acordo de leniência pode não contemplar todas as técnicas de segurança previstas, possibilitando montantes inexatos. Do mesmo modo pode desprezar ou inviabilizar os demais objetivos desta categoria de acordo sancionatório.

Mas quando não for possível sua apuração imediata e para não prejudicar os objetivos de persecução, em nada os *acordos* prejudicarão a integridade reparatória, pois confiam a referida análise à competência finalística de outras Instituições igualmente competentes, a depender da configuração e enquadramento dos atos ilícitos. Por isso, o Ministério Público Federal não oferece a quitação a colaboradora, conforme está previsto em cláusula específica nos acordos de leniência já celebrados pelo *Parquet*.

A Orientação nº 07/2017, da 5ª CCR-MPF é clara ao estabelecer que o *Parquet* Federal, como parte celebrante de acordo de leniência, em respeito à previsão legal, não dará quitação pelos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

valores pagos a título de multa e de ressarcimento:

9) Qualquer valor arrecadado por meio do acordo de leniência, qualquer que seja seu título, deve levar em consideração as regras de responsabilidade fiscal e não deve haver previsão de aplicação ou investimento nos órgãos da administração pública, evitando-se assim, possível risco moral nas negociações.

**10) Não será dada quitação por danos ou prejuízos, devendo o valor pago a esse título ser sempre considerado como uma antecipação de pagamentos. (Grifou-se)**

Como o atual *Acordo de Cooperação Técnica para Acordos de Leniência* não tratou com exatidão a questão do dever jurídico de indenização integral dos prejuízos causados pelos ilícitos delatados, o texto não pode ser chancelado pelo MPF.

O fato torna absolutamente inadmissível a circunstância de que o ACT tenha excluído a participação de instituições como o BACEN, CADE e CVM. Na medida em que elas possuem competência para celebrar os Acordos de Leniência no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011) e do Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 13.506/2017), tais Instituições, em sua atuação, podem se debruçar sobre os ilícitos, que são tipificados no âmbito da Lei nº 12.846/2013, inclusive para averiguar os danos causados pela ilicitude, na sua integralidade, à luz das respectivas órbitas de atribuição funcional.

A incerteza da orientação perfilhada no Acordo de Cooperação Técnica, na temática do ressarcimento de danos, torna-se mais grave, quando se observa que sua aplicação pode conduzir também a conclusão de que acordos de leniência pressupõem o ressarcimento integral dos danos pelos atos ilícitos nele abrangidos como pressuposto legal de sua celebração. Assim implementado, o ACT contraria o regime legal, indicado acima.

Da colaboração que legitima a celebração do acordo de leniência deve resultar: 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. Eis o conteúdo do artigo 16 da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

Lei nº 12.846/2013. Exigir o ressarcimento integral (ou mesmo parcial) como condição legal é inserir um inciso inexistente no direito positivo. Negociar o ressarcimento integral de valores é desejável e juridicamente possível, mas condicionar a colaboração a este resultado limita ilegalmente o exercício da potestade da autoridade competente, dentre as quais está o MPF.

Em conclusão, a disciplina do ressarcimento de danos causados ao Erário contida no ACT deve ser rejeitada, por todo este conjunto de ambiguidades e incertezas que o ACT evoca na sua formulação. Parte substancial desta deficiência ou imperfeição vem da equivocada leitura do acordo de leniência da Lei nº 12.846/2013, dentro do Sistema Brasileiro Anticorrupção, no que pertine a sua caracterização como instrumento primário de alavancagem probatória, meio de defesa e instrumento secundário de ressarcimento de danos.

**VIII – Da intolerável insegurança jurídica criada pelo *Acordo de Cooperação Técnica* quanto ao destino dos Acordos de Leniência anteriormente firmados.**

Um dos pontos primordiais para a confiabilidade e o sucesso de um programa de leniência é a sua previsibilidade e segurança<sup>2</sup>, ao lado da transparência. A colaboração do infrator depende que haja um mínimo de previsibilidade acerca da conduta da autoridade leniente. Por exemplo, é importante que o candidato a colaborador saiba como o ente leniente com o qual negociará interpreta a legislação, como é o entendimento jurisprudencial acerca da matéria, a seriedade e a correição dos negociadores etc.<sup>3</sup>

Caso a segurança jurídica não norteie as negociações, a celebração e a execução dos acordos, corre-se o risco de dissuadir os potenciais colaboradores a procurarem as autoridades competentes para negociar, uma vez que não haverá previsibilidade acerca do resultado da sua cooperação. Diante da incerteza acerca da obtenção de um resultado mais vantajoso do que a

---

2 SIMÃO, Valdir Moysés Simão; VIANNA, Marcelo Pontes Vianna. O acordo de leniência na Lei Anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas. São Paulo: Trevisan Editora, 2017, p. 128

3 ATHAYDE, Amanda. Manual dos Acordos de Leniência no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 72.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

situação anterior à negociação, os infratores não vislumbram o incentivo necessário para noticiar as práticas ilícitas de que participam.

Amanda Athayde sintetiza a forma como a segurança jurídica deve estar expressa no instituto da leniência:

Em suma, é importante que os possíveis colaboradores tenham segurança jurídica em relação ao processo de negociação de um Acordo de Leniência. Para que isso aconteça, a autoridade deve ser transparente e previsível acerca de seu entendimento da legislação, bem como de seus procedimentos internos de negociação de um acordo de leniência.<sup>4</sup>

O uso de métodos consensuais pela Administração Pública persegue uma maior eficiência na sua atividade. Com essa finalidade, a certeza jurídica em relação aos instrumentos consensuais utilizados pela Administração Pública é imperiosa, como demonstra Rafaela Coutinho Canetti:

A incerteza quanto à sustentabilidade jurídica de instrumento bilateral negociado com a Administração Pública, e sobre a oponibilidade desse mesmo instrumento em face do Poder Público como um todo, é fator de grande erosão da capacidade desses acordos de gerar alguma alteração do *status quo*, e permitir ao Estado obter resultados práticos que procura. TACs e acordos de leniência, assim, compartilham das mesmas dificuldades. Ambos dependem, como mencionado, de um ambiente de segurança jurídica e institucional que permita às partes confiarem plenamente no cumprimento das obrigações assumidas pela Administração Pública.<sup>5</sup>

Totalmente avesso à segurança jurídica de acordos de leniência já celebrados pelo MPF, consta que o *Acordo de Cooperação Técnica* aprovou a seguinte ação sistêmica:

**Terceira ação sistêmica:** adequar os atos normativos e os procedimentos internos de cada partícipe aos termos do presente ACT, devendo envidar esforços no sentido de adequar os acordos de leniência já firmados e os procedimentos em curso. Além disso, as SIGNATÁRIAS DO ACT procurarão, por ato próprio; (...)

---

4 ATHAYDE, Amanda. Manual dos Acordos de Leniência no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 74.

5 CANETTI, Rafaela Coutinho. Acordo de Leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 160.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

O texto possibilita a aprovação, no âmbito de cada Instituição Signatária, que a título de adequação de atos normativos e procedimentos internos ao Acordo, sejam produzidas alterações nos Acordos de Leniência já firmados, o que representa ameaça frontal à segurança jurídica dos acordos antes celebrados. Esta possibilidade é aberta, inclusive, ao próprio MPF, se tomada a decisão de aderir ao *Acordo de Cooperação* ora analisado.

Considerando que o *Acordo de Cooperação* ignora a legitimidade do MPF na celebração de acordos de leniência, esta terceira ação sistêmica é expressa e objetivamente aniquiladora da segurança jurídica de acordos de leniência antes promovidos pelo *Parquet* Federal, o qual, como instituição constitucional vocacionada a defesa da ordem jurídica (artigo 127 da CF), não pode chancelar esta solução preconizada pelo texto.

Para Maria Sylvia Zanella de Pietro, “o princípio [da segurança jurídica] se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior”<sup>6</sup>. A redação da terceira ação sistêmica, em seu *caput*, caminha justamente na direção criticada.

A segurança jurídica comparece no regime jurídico publicista como *princípio fundamental* para o cumprimento de Acordos de Leniência antes celebrados.

Acordos de Leniência antes firmados pelo MPF (bem como os celebrados pela própria CGU-AGU), com base no *princípio da boa-fé, proteção da confiança legítima e da segurança jurídica*, como atos jurídicos produtores de benefícios em prol de colaboradoras, não podem ser afetados por ato unilateral posterior da Instituição Celebrante, que acabe por retirar ou alterar benefícios concedidos, sob a alegação de nova interpretação de norma legal, ou de novo ato normativo ou procedimento interno necessário para adequação a um *Ato de Cooperação Técnica*. Referidos ajustes, como negócios jurídicos bilaterais ou plurilaterais, são regidos por diversos

---

<sup>6</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo – 21ª Ed.* São Paulo: Atlas, 2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

princípios e institutos que os protegem de mudanças posteriores.

A Comissão de Assessoramento observa que, independentemente da aplicação do *Acordo de Cooperação Técnica* entre as partes signatárias do ato (CGU-AGU-TCU-MJSP-STJ), os Acordos de Leniência do MPF seguem perfeitos, válidos e eficazes, à luz da regulamentação expedida e observada no momento da sua celebração, em especial a Orientação Normativa nº 01/2017, expedida pela 5ª CCR-MPF.

**IX – Da inadequada previsão de compartilhamento de informações obtidas em investigações criminais com a CGU e AGU.**

A primeira ação operacional prevista no texto sob análise estabelece que o MPF, a PF e o TCU, no curso de investigação ou procedimento apuratório e constatando o envolvimento de pessoa jurídica nos ilícitos, acionará a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União para eventual atuação nos termos da Lei nº 12.846/2013, quando a medida não colocar em risco trabalhos em andamento. A diretriz é especialmente problemática nos casos de procedimentos investigatórios criminais em que haja medida cautelar submetida a reserva de jurisdição.

Embora as outras Instituições fiscalizatórias estejam legalmente jungidas à obrigação de comunicar eventual ilícito penal ao Ministério Público, a reciprocidade encontra limitações, inclusive de ordem constitucional. Nos exatos termos do inciso XII do artigo 5º da Constituição Federal, o sigilo da correspondência, das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas pode ser relativizado apenas por decisão judicial para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

Assim, a colaboração prevista na primeira ação operacional encontra restrição no campo das investigações criminais, especialmente aquelas em que haja quebra de sigilo de comunicações ou de dados. Não há obstáculo ao compartilhamento do sigilo de informações em procedimentos apuratórios cíveis, que estão inseridos no âmbito do objeto do *Acordo de Cooperação*, mas a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

partilha de dados obtidos em investigação criminal poderia representar uma violação à garantia do sigilo dessas informações e deve ser avaliada pelo promotor natural, em cada hipótese, considerando-se a conveniência para a apuração, a oportunidade e os eventuais riscos existentes na hipótese específica.

A obrigação de compartilhamento *obrigatório* com órgãos do Poder Executivo ou do TCU, além de desconsiderar o princípio da separação dos poderes e a lógica constitucional do exercício do poder estatal na repressão penal de ilícitos derivados, subverte a configuração constitucional do Ministério Público, órgão constitucional autônomo e independente.

Ressalte-se ainda que o compartilhamento de dados, após a conclusão das investigações necessárias, poderá eventualmente ser realizado para todos os efeitos, desde que sejam respeitadas as reservas de garantias constitucionais, como a chancela judicial e toma em consideração que a evolução das investigações não prejudica os montantes de reparação a serem apurados, na medida em que o acordo de leniência, como frisado, não deve outorgar quitação sem que ocorra a avaliação adequada do *quantum* indenizatório devido.

Da forma como estabelecida, este item 1 da primeira ação operacional ratifica a intolerável desqualificação da legitimidade do MPF para levar a efeito a instauração de processos administrativos de leniência, decorrentes de informações colhidas nos procedimentos e processos criminais, insistindo na separação entre colaboração no âmbito penal (pessoas físicas) e colaboração no âmbito cível (pessoas jurídicas), desconhecendo por completo a realidade do fenômeno da corrupção na contemporaneidade, marcado pela complexidade do modo como organizações criminosas operam para desviar recursos públicos e colher benefícios indevidos, em prol de interesses privados, sobretudo de pessoas jurídicas.

**X – Do indevido padrão obrigatório de benefícios sem correspondência ao caso concreto e a restauração do modelo da MP nº 703/2015, com vigência encerrada.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

O item 3 da *terceira ação sistêmica* e a *quarta ação operacional*, ao estabelecerem o compromisso de "*não aplicar as sanções de inidoneidade, suspensão ou proibição para contratar com a Administração Pública, para os ilícitos que venham a ser resolvidos no acordo de leniência*", retomam o texto do §2º, inciso I, do artigo 16 da Lei nº 12.846/13, com a redação atribuída pela Medida Provisória nº 703/2015, cuja vigência encerrou-se em 29 de maio de 2016, sem que fosse convertida em lei<sup>7</sup>.

O artigo 16, §2º, da Lei nº 12.846/13 foi então alterado pela Medida Provisória nº 703/2015 para a seguinte redação:

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:  
[...]

§ 2º O acordo de leniência celebrado pela autoridade administrativa: (Redação dada pela Medida provisória nº 703, de 2015) (Vigência encerrada)

**I - isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do caput do art. 6º e das sanções restritivas ao direito de licitar e contratar previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e em outras normas que tratam de licitações e contratos;** (Incluído pela Medida provisória nº 703, de 2015) (Vigência encerrada) (...) (grifou-se).

No caso, a previsão do *Acordo de Cooperação Técnica*, ao criar hipótese abstrata de benefícios certos, termina por suprimir a reflexão sobre o caso concreto e desconsidera que as hipóteses podem exigir soluções com benefícios distintos, algo típico do instituto negocial inspirado no *princípio da individualização* da resposta do Estado.

Como a restrição de incidência de benefícios precisaria de vedação legal estrita, da sua inexistência não se pode extrair a vedação, sem que ocorra confronto ao padrão de juridicidade sistêmico. No entanto, manter a compreensão do ACT seria como restaurar o padrão obrigatório da MP 703/2015, que além de não ajustar os benefícios aos fins das penas, ainda reduziria o poder negocial estatal.

---

<sup>7</sup> Tramitação da MPV 703/2015 disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/124535>>, acessado em 17.07.2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

Além disso, determinar a isenção de determinada penalidade a todos os colaboradores de maneira apriorística viola a competência das autoridades públicas com atribuição para celebrar o Acordo de Leniência, em cuja órbita está a potestade para negociar a transação de sanções previstas em lei, à luz do *princípio de individualização*, que inspira os ajustes de acordo com as circunstâncias de cada caso.

Como o *Acordo de Cooperação Técnica* não parte da compreensão adequada do Sistema Brasileiro Anticorrupção, sobretudo na forma como estabelece a relação entre a Lei nº 12.846/2013 e Lei nº 8.429/1992, acaba ainda por enveredar por uma inovação no direito positivo, que pode subtrair até mesmo a lógica inerente ao instituto consensual.

#### **XI – Análise crítica da cláusula dos “princípios”.**

A busca pela identificação de princípios gerais na implementação de “políticas e atuações estatais anticorrupção” deve ser incentivada para nortear todo e qualquer esforço de cooperação interinstitucional, no âmbito de Instituições de Estado envolvidas com esta atividade. Nesse sentido, o MPF registra a importância de fixar um marco axiológico no instrumento da cooperação. O que não deve ocorrer é o desdobramento destas pautas principiológicas em detrimento do marco constitucional e legal que governa a atividade das Instituições signatárias. É o que se observa no texto ora avaliado.

O primeiro princípio geral, previsto no item “*Dos Princípios Gerais Aplicáveis em Matéria de Políticas e Atuações Estatais Anticorrupção*”, prevê o compartilhamento genérico de informações obtidas pelas Instituições signatárias, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, algo que necessitaria de previsão e modulação legais:

**Primeiro princípio:** da articulação interinstitucional, com a contínua e permanente cooperação mútua entre os órgãos e instituições com competência na matéria, realizada com eficiente fluxo de informações e dentro do espírito de mútua assistência, cooperação, reciprocidade e busca de objetivos comuns;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

É inequívoco que devem ser ressalvadas as informações sob reserva ou sigilo, constitucional, legal ou judicial, a fim de preservar eventuais negociações ou diligências em curso, nas searas criminal e cível, para as quais poderia haver prejuízo em razão da sensibilidade de informações, prevendo a possibilidade de protrair-se a remessa, fundamentadamente, por ocasião de investigações em andamento.

No entanto, o ACT incentiva um compartilhamento genérico e descontextualizado, mostrando novamente profunda imperfeição e desconhecimento da forma como opera, na sua totalidade, o Sistema Brasileiro Anticorrupção e os limites de legalidade incidentes na temática da transferência de informações entre suas Instituições.

Também o *quarto princípio*, na forma como foi desdobrado no texto do ACT, não está em conformidade com as prerrogativas dos Membros do MPF, quando prevê:

**Quarto princípio:** da atuação especializada e profissional, de modo que os agentes públicos envolvidos devem ter atuação concentrada no combate à corrupção, com perfil e capacitação específica, preparação para empregar a melhor técnica disponível para o exercício de suas atribuições, bem como constante aperfeiçoamento teórico e prático, não estando sujeitos à responsabilização pelas decisões tomadas nos procedimentos negociais, salvo em casos de fraude ou dolo;

A atuação especializada há de ser considerada como indicativo de evolução técnica dos agentes, mas não necessariamente como impeditivo ao desempenho de profissionais habilitados. No caso, a especialização não pode ser impeditivo ao exercício de membros do Ministério Público Federal, que podem exercer ofícios que concentram atribuições diversas em todas as matérias. Restringir a atuação em “agentes públicos com atuação concentrada no combate à corrupção” poderia incentivar situações que afetariam princípios, como o do *promotor natural*.

É certo que o MPF busca implementar, em sua organização interna, as diretrizes de implementação de *Núcleos de Combate à Corrupção*, com ofícios que buscam concentrar atribuições cíveis e criminais no enfrentamento da corrupção, em atendimento à Recomendação CNMP nº 42, de 23.08.2016. No entanto, como está presente em todo o território nacional, esta



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

diretriz necessita adequar-se às situações e realidades próprias de cada órgão local (PRMs) ou estadual (PRs), de primeira ou segunda instâncias (PRRs), que compõem o MPF como órgãos de execução das atribuições ministeriais.

Com esta observação, fica evidente que o ACT não deve ser chancelado pelo MPF, porque o referido princípio, como desdobrado, é incongruente com a estruturação orgânica e funcional do MPF, o que poderia colocar em xeque a aplicação do princípio constitucional do promotor natural, no tema da celebração dos acordos de leniência.

Registre-se ainda que para o auxílio ao exercício das suas atribuições os agentes ministeriais podem buscar profissionais técnicos especializados, como peritos em sede institucional, para efeitos como os de cálculo do dano.

Quanto ao item “*Dos Princípios Específicos Aplicáveis aos Acordos de Leniência*”, dispõe o primeiro princípio:

**Primeiro princípio:** da colaboração, lealdade, boa-fé objetiva e proteção da confiança entre Estado e a pessoa jurídica colaboradora, buscando, a um só tempo, a completa cessação do comportamento ilícito pretérito e a readequação das práticas empresariais para o futuro, especialmente por meio de programas de integridade;

Seria apazível incluir, neste princípio, a recuperação de ativos, o desmantelamento de organizações criminosas, a reparação do dano e a alavancagem investigativa com o reporte de fatos novos ou mal conhecidos pelo Estado. São fatores que se fossem desconsiderados poderiam ensejar restrições ao propósito matricial dos acordos de leniência, justamente a atuação anticorrupção.

Além disso, as previsões contidas no *quarto princípio* também necessitariam de amparo legal, não sendo possível e suficiente a disposição apenas no Acordo de Cooperação Técnica, sem a ressalva normativa:

**Quarto princípio:** da inaplicabilidade pelas SIGNATÁRIAS DO ACT de sanções adicionais àquelas aplicadas ao colaborador no acordo de leniência, com fundamento nos fatos admitidos e nas provas





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

diretas ou derivadas do acordo de leniência, com as consequentes restrições ao compartilhamento de prova com outros órgãos sem a garantia de não utilização em face do colaborador que as apresentou;

Quanto ao *nono princípio*, não houve atenção ao mandamento constitucional da reparação integral do dano, prevista no §4º do artigo 37, da Constituição Federal e no artigo 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.492/1992:

**Nono princípio:** da objetividade dos parâmetros para fixação proporcional e razoável dos valores a serem pagos a partir de, ao menos, dois tipos de rubricas: (i) rubrica de natureza sancionatória, referente às multas da Lei nº 12.846, de 2013, e da Lei nº 8.429, de 1992; e (ii) rubrica específica referente a uma estimativa justa e consensual dos valores a serem ressarcidos, considerando a necessidade de se dar efetividade à recuperação de ativos e observadas as condições subjetivas do colaborador;

Por fim, o *décimo primeiro princípio*, que retoma a questão do compartilhamento de informações:

**Décimo primeiro princípio:** da transparência e publicidade dos acordos de leniência firmados, e seus anexos, e do respectivo cumprimento das obrigações ali assumidas, ressalvadas as informações e documentos protegidos por sigilo legal, enquanto perdurar a condição ensejadora da respectiva hipótese de sigilo, a fim de se garantir a devida prestação de contas à sociedade;

Cabe ressaltar que, além da necessidade de previsão legal para viabilizar referido compartilhamento de informações, o Acordo de Leniência é negociado mediante assinatura de um *termo de confidencialidade*, o que limita a sua publicidade e não pode ser desconsiderado sem prejuízo às finalidades persecutórias.

## XII – Análise crítica da cláusula das ações sistêmicas.

Quanto às ações sistêmicas, necessárias algumas considerações:

(...)

**Segunda ação sistêmica:** com base em solicitação das empresas signatárias de acordos de leniência já celebrados, a Controladoria-Geral da União poderá abrir negociação de termo aditivo que contemple valores de dano ao erário ajustados aos princípios e ações estabelecidos no presente ACT, oportunidade em que serão observados os procedimentos estabelecidos na segunda ação operacional;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

**Terceira ação sistêmica:** adequar os atos normativos e os procedimentos internos de cada partícipe aos termos do presente ACT, devendo envidar esforços no sentido de adequar os acordos de leniência já firmados e os procedimentos em curso. Além disso, as SIGNATÁRIAS DO ACT procurarão, por ato próprio;

(1) implantar mecanismos que garantam a segregação de funções entre os agentes que tiverem acesso aos documentos apresentados na negociação, de modo a respeitar o § 7º do art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013; (...)

(3) comprometer-se em não utilizar, direta ou indiretamente, as provas para sancionamento da empresa colaboradora, e de não aplicar as sanções de inidoneidade, suspensão ou proibição para contratar com a Administração Pública, para os ilícitos que venham a ser resolvidos no acordo de leniência;

**Quarta ação sistêmica:** atuar e envidar esforços para que eventuais inovações legislativas que tenham por objeto alteração ou reforma da legislação anticorrupção brasileira, especialmente da Lei nº 8.429, de 1992, da Lei nº 12.846, de 2013, da Lei nº 12.850, de 2013, e da Lei nº 13.964, de 2019, reflitam as competências reconhecidas no presente ACT em favor das Instituições signatárias.

A *segunda ação sistêmica* contém previsão de que, a partir de pedido de empresária colaboradora que já tenha firmado Acordo de Leniência, a CGU pode abrir negociação de termo aditivo que contemple valores de dano ao erário. Entretanto, referida medida traria insegurança jurídica em relação a acordos de leniência anteriores ao *Acordo de Cooperação Técnica* estabelecido por outras instituições, como o Ministério Público Federal, que realizou a parametrização do dano em acordos antes celebrados e não participaria da negociação do termo aditivo.

A reabertura de negociações já findas, no curso da execução dos Acordos de Leniência, só se justifica à vista de fatos novos ou imprevistos, que possam causar impactos significativos no cumprimento das obrigações assumidas, observando-se a regência jurídica própria dos institutos negociais e as peculiaridades de cada hipótese. Todavia, causa estranheza a ênfase dada à possibilidade de renegociação dos termos de avença pretérita, com aplicação genérica e retroativa de critérios dosimétricos de cálculo de dano ainda não estabelecidos pelas instituições signatárias deste *Acordo*, sendo certo que, até o presente, sem a quitação nas leniências firmadas pelo MPF, sempre coube aos órgãos do Executivo a definição exata do *quantum debeatur*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

Quando o acordo estabelece não haver “quitação” nos termos acordados, vislumbra-se justamente a ausência de elementos suficientes à percepção do montante devido. No entanto, uma vez alcançado o padrão esperado de valoração à época do negócio jurídico, sua alteração posterior pode não apenas subverter a lógica negocial e o padrão de segurança jurídica alcançado, mas lançar ao incerto o comportamento estatal, que poderia ter sobre si a percepção típica da subjetividade no trato da coisa pública, como ocorreria, p. ex., se valores de reparação fossem reduzidos em seguida.

Por sua vez, o *item (1), da terceira ação sistêmica*, prevê uma de segregação de funções entre agentes que tiverem acesso aos documentos apresentados na negociação, que deve guardar precauções quando dirigida ao Ministério Público. Potencialmente, trata-se de desrespeito ao *princípio do promotor natural*, pois promove a possibilidade de manipulação pela parte, que poderia escolher a autoridade que acredite seja mais benéfica a ela para apresentar as evidências. De igual forma, a previsão contida no *item (3)*, que determina a isenção de determinada penalidade a todos os colaboradores de maneira apriorística, viola não só o *princípio do promotor natural*, mas também a competência das autoridades com atribuição para negociar e celebrar o Acordo de Leniência, em cuja órbita está o poder para negociar a medida das sanções previstas em lei, concretizando o *princípio da individualização da pena*.

Por fim, a assunção do compromisso previsto na *quarta ação sistêmica* pressuporia agir contra alterações de lei em geral, sem a competência em sede constitucional respectiva.

### **XIII – Análise crítica da cláusula das Ações Operacionais.**

**Primeira ação operacional:** atuar e fomentar a atuação das SIGNATÁRIAS DO ACT de maneira cooperativa, colaborativa e sistêmica, buscando desenvolver uma cultura sobre a necessidade de chamamento das demais Instituições públicas com atuação no sistema anticorrupção brasileiro para exercício de suas atribuições e competências, desenvolvendo, assim, atuações conjuntas, com cooperação e coordenação, especialmente diante de grandes casos de corrupção. Para tanto, as Instituições signatárias buscarão atuar e fomentar atuação observando, ao menos, os seguintes parâmetros:

(1) o Ministério Público Federal, a Polícia Federal e o Tribunal de Contas da União, no curso de investigação ou procedimento apuratório e constatando o envolvimento de pessoa jurídica nos ilícitos, acionará a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União para eventual atuação nos termos da Lei nº 12.846, de 2013, quando tal medida não colocar em risco trabalhos em andamento;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

(2) a Controladoria-Geral da União, no curso de investigação ou procedimento instaurado nos termos da Lei nº 12.846, de 2013, e constatando envolvimento de pessoa física, acionará o Ministério Público Federal e a Polícia Federal para eventual atuação em matéria penal, bem como a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal para atuação em matéria de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 1992, quando tal medida não colocar em risco os trabalhos em andamento;

(3) a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União, no curso de negociação para acordo de leniência e à medida em que as informações forem sendo recebidas, nos termos da Lei nº 12.846, de 2013, compartilharão tais informações ao Tribunal de Contas da União para eventual atuação nos termos do presente ACT;

(4) a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal e, quando for o caso, a Polícia Federal, buscarão atuar de forma coordenada para negociação de acordos de leniência e, se cabível, de paralelos acordos de colaboração premiada, a fim de que se resolva, simultaneamente, a responsabilidade de pessoas físicas e jurídicas, conforme o caso, pelos ilícitos de natureza corruptiva descritos na Lei nº 12.846, de 2013, na Lei nº 8.429, de 1992, bem como na legislação penal correlata;

A primeira ação operacional contém diversos itens que, de modo geral, preveem parâmetros para o compartilhamento de informações entre as instituições signatárias do *Acordo de Cooperação Técnica*, após a celebração de Acordo de Leniência pela AGU e a CGU.

Entretanto, referido compartilhamento pode ensejar a circularização prematura da informação colhida, com o conseqüente risco de expor precocemente todas as negociações em curso. Ademais, resta clara a limitação da atuação do MPF apenas à esfera sancionatória penal, com sua exclusão em fase de negociação e de celebração do Acordo de Leniência, além da menção de participação da CGU/AGU na negociação de acordos de colaboração premiada em paralelo, que deve ser restrita às instituições que possuem referida atribuição, como o MPF.

A falha de operação logo salientada é a desconsideração de que o objeto das propostas de acordo pela pessoa jurídica, em regra, é dirigido à responsabilização de terceiros por atos com matriz criminal (Acordo de Leniência, como técnica especial de investigação, é instrumento *anticorrupção*). A avaliação da responsabilidade empresarial não pode desconsiderar a percepção sobre a conduta de agentes que materializaram os atos ilícitos. A apreciação de suficiência do entregue, especialmente com efeitos em seara criminal, não pode ficar ao alvedrio de terceiros que não o titular da ação penal, sob pena de se possibilitar a realização de acordos que garantem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

benefícios, mas sem a contraprestação exigida do colaborador, justamente o potencial persecutório contra terceiros.

Portanto, afastar o Ministério Público Federal da percepção imediata daquilo entregue em negociação poderia ensejar a conclusão de acordo insuficiente ao fim esperado (anticorrupção), que ensejaria ainda a falha da contraprestação prometida pelo Estado ao colaborador, suprimindo a segurança jurídica do compromisso.

**Segunda ação operacional:** visando a incrementar-se a segurança jurídica e o trabalho integrado e coordenado das instituições, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União conduzirão a negociação e a celebração dos acordos de leniência nos termos da Lei nº 12.846, de 2013, bem como, quando algum ilícito revelado na negociação envolver fatos sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas da União, lhe encaminharão informações necessárias e suficientes para a estimação dos danos decorrentes de tais fatos, observados os seguintes parâmetros: (...)

(2) concluindo a CGU/AGU que o acordo está em condições de ser assinado e ainda não havendo manifestação do TCU, este será comunicado para que se manifeste em até 90 (noventa) dias acerca da possibilidade de não instaurar ou extinguir procedimentos administrativos de sua competência para cobrança de dano em face de colaboradora, por considerar que os valores negociados atendem aos critérios de quitação de ressarcimento do dano;

(3) Havendo manifestação do Tribunal de Contas da União no sentido de considerar que os valores negociados no acordo satisfazem aos critérios estabelecidos para a quitação do dano por ele estimado, o tribunal dará quitação condicionada ao pleno cumprimento do acordo. (...)

A *segunda ação operacional* explicita a ausência do Ministério Público Federal na negociação e celebração do Acordo de Leniência, que na redação ficaria a cargo apenas da CGU e AGU. Os itens (2) e (3) preveem a possibilidade de quitação de ressarcimento do dano, que não há que se considerar, especialmente sem a participação de todas as instituições competentes para responsabilização.

Ademais, se por lei é permitida a celebração de acordo de não persecução cível pelo Ministério Público nos ilícitos envolvendo improbidade administrativa (art. 17, §1º, da LIA, na redação que lhe deu a Lei 13.964/19); se há uma indissociável relação entre o objeto dos Acordos de Leniência e a responsabilização civil própria da Lei nº 8.429/1992 que, aliás, orienta a atuação do *Parquet* nas questões relacionadas; se é concorrente disjuntiva a legitimidade para a ação de improbida-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

de administrativa - assim como para a responsabilização judicial de que trata a Lei 12.846/13 (art. 19), base legal do acordo de leniência, não há que se interditar a atuação de um dos legitimados não incluído na negociação, em razão da celebração de Acordo de Leniência, por outro.

**Terceira ação operacional:** a utilização pelas SIGNATÁRIAS DO ACT de informações que tenham sido compartilhadas pela Controladoria-Geral da União e pela Advocacia-Geral da União previamente à assinatura do acordo de leniência observará necessariamente os seguintes limites:

- (1) não utilização das informações recebidas contra o colaborador;
- (2) até que se efetive a assinatura do acordo de leniência, não utilização das informações recebidas para a responsabilização de outras pessoas físicas e jurídicas envolvidas nos ilícitos revelados pelo colaborador, exceto em casos de ilícitos em andamento e com prévia anuência do colaborador;
- (3) até que se efetive a assinatura do acordo de leniência, não utilização das informações recebidas para qualquer procedimento alheio ao previsto no presente ACT;
- (4) em caso de não celebração de acordo de leniência, a obrigação prevista no art. 35 do Decreto no 8.420, de 2015, aplica-se também às demais SIGNATÁRIAS DO ACT.

Outrossim, a *terceira ação operacional* reforça a ausência do Ministério Público Federal na negociação e na celebração do Acordo de Leniência, que serão conduzidos pela CGU e pela AGU. A situação salienta fenômeno identificado nos demais tópicos, em especial sobre a ampliação da atuação, sem previsão legal adequada, de agentes além daqueles com atribuição imediata para a percepção das situações apuradas, como o são MPF e a CGU, o que pode salientar riscos sistêmicos, como a maior vulnerabilidade a vazamentos. Saliente-se que órgãos de representação jurídica não se confundem com órgãos técnicos aptos aos atos de investigação, que independem daquele.

**Quarta ação operacional:** após a celebração do acordo de leniência, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União compartilharão com as demais SIGNATÁRIAS DO ACT a integridade das informações, documentos e demais elementos de prova fornecidos pela empresa colaboradora, sempre mediante o compromisso de não utilização, direta ou indiretamente, dessas informações para sancionamento da empresa colaboradora, e de não aplicação de sanção de inidoneidade, suspensão ou proibição para contratar com a Administração Pública, para os ilícitos já resolvidos no escopo do acordo de leniência, observando, ao menos, os seguintes parâmetros:

- (1) compartilhamento com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal para responsabilização penal das pessoas físicas envolvidas nos ilícitos revelados pela empresa colaboradora;
- (2) compartilhamento com o Tribunal de Contas da União para eventual responsabilização, em sede de tomadas de contas especial ou de fiscalização de contratos, das demais pessoas, físicas ou jurídicas, envolvidas nos ilícitos revelados pela empresa colaboradora, bem como para apuração de eventual dano não resolvido pelo acordo de leniência;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

(3) compartilhamento com outros eventuais órgãos (corregedorias, empresas estatais, Ministérios, Estados, Municípios, Distrito Federal, e outros), para responsabilização das demais pessoas, físicas ou jurídicas, envolvidas nos ilícitos revelados pela empresa colaboradora;

Novamente, ratifica-se a ausência do Ministério Público Federal na negociação e na celebração do Acordo de Leniência. O texto propõe, ademais, que o acesso às informações seria compartilhado apenas após a celebração do Acordo pela AGU/CGU. Além das falhas sistêmicas antes salientadas, o próximo ainda confirma o risco identificado.

O *Acordo de Cooperação Técnica* separa injustificadamente o processo de celebração do Acordo de Leniência com pessoas jurídicas, da Lei nº 12.846/2013, como instrumento de obtenção de provas de corrupção, daqueles procedimentos consensuais próprios à esfera criminal, como é a colaboração premiada, da Lei nº 12.850/2013. Com isto, retira a potencialidade jurídica do acordo de instrumento com a função de alavancagem probatória, ensejando uma inaceitável submissão de investigações criminais de atos de corrupção a acordos que estão reservados a CGU-AGU, sob controle externo do TCU. A *segunda e quarta ações operacionais* conduzem a esta situação, em evidente contrariedade à atuação independente do MP no combate à corrupção e em descompasso com a independência dos sistemas de responsabilização.

Além das falhas sistêmicas antes salientadas, o próximo ainda confirma o risco identificado. Destarte, a *quinta ação operacional* prevê:

**Quinta ação operacional:** após a celebração do acordo de leniência, a Advocacia-Geral da União (com os elementos que dispõe), e o Ministério Público Federal (com os elementos que com ele forem compartilhados), em conjunto ou isoladamente, poderão buscar a responsabilização, através de ações judiciais pela prática de ato de improbidade administrativa, das demais pessoas, físicas ou jurídicas, envolvidas nos ilícitos revelados pela empresa colaboradora. Da mesma forma, no âmbito administrativo e de controle externo, a Controladoria-Geral da União (com os elementos que dispõe) e o Tribunal de Contas da União (com os elementos que com ele forem compartilhados) poderão proceder às ações de responsabilização contra terceiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas;

Não há que se exigir que o Ministério Público Federal atue apenas com o que for com ele compartilhado pelo Poder Executivo, que não poderia selecionar aquilo que deveria, ou não, ser





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

objeto de apuração. O *Parquet* possui competência constitucional para instaurar seu Inquérito Civil ou ação pertinente, para a devida apuração dos ilícitos civis e administrativos, sendo esta previsão desrespeito às competências institucionais. A dependência ministerial ao critério daquilo que o Executivo escolher compartilhar pode inviabilizar a persecução de ilícitos, que eventualmente sofreria filtros de outras instâncias, com riscos republicanos potenciais.

Referida previsão implica ainda na assunção do risco de se proteger pessoas jurídicas por facilitarem a contenção de danos nos seus relatos, com a realização de uma filtragem do que deveria ser apurado, para somente então autorizar a atuação do Ministério Público Federal com base no que for compartilhado pelos órgãos do Poder Executivo (AGU/CGU).

#### **XIV – Conclusões.**

1. Em síntese, o *Acordo de Cooperação Técnica (ACT)* celebrado entre CGU, AGU, MJSP e TCU, apresentado em contraposição ao *Compromisso de Cooperação Interinstitucional* proposto pelo MPF, ao contrário deste, não traz uma proposta condizente com o objetivo de cooperação interinstitucional sistemática em matéria de leniência, esvaziando a atuação de diversos órgãos – dentre estes a do próprio MPF - indispensáveis para uma atuação conjunta eficiente, em prejuízo da segurança jurídica da colaboração;

2. É inconstitucional afastar a legitimidade do MPF na celebração de Acordos de Leniência, com pessoas jurídicas, no regime da Lei nº 12.846/2013, de modo que todas as ilações extraídas desta premissa sem sustentáculo jurídico e presentes no *Acordo de Cooperação Técnica*, não devem ser chanceladas pelo MPF;

3. O *Acordo de Cooperação Técnica*, assinado em 06.08.2020, não oferece uma alternativa de cooperação interinstitucional adequada e respeitosa das atribuições no Sistema Brasileiro Anticorrupção, de modo que não atende o interesse público e não incrementa a segurança jurídica no regime legal dos acordos de leniência, previstos na Lei nº 12.846/2013;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

4. Esta alternativa, assim como proposto pelo MPF, em seu *Compromisso de Cooperação Interinstitucional*, passa pela necessidade de maior abrangência interinstitucional, visando a conferir segurança jurídica aos Acordos de Leniência, com a indispensável presença do BACEN, da CVM e do CADE entre os signatários;

5. O *Acordo de Cooperação Técnica* não apresenta ampla fundamentação normativa do marco interinstitucional nele perfilhado, compreendendo desde as Convenções Internacionais Anticorrupção, a Constituição Federal e a legislação de regência de cada Instituição Signatária e do Acordo de Leniência, para justificar a legitimidade das premissas, princípios, ações sistêmicas e ações operacionais acordados, na ausência de lei específica;

6. O *Acordo de Cooperação Técnica* contém inadequada interpretação literal da Lei nº 12.846/2013, de modo a cancelar a pretendida ausência de atribuições do MPF para negociar e celebrar acordos de leniência, no marco de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção;

7. Há necessidade de órgão colegiado que viabilize a organização e funcionamento da cooperação interinstitucional. A criação de uma *Comissão de Cooperação Interinstitucional (CCI)* composta por membros de todas as Instituições signatárias e prevista no *Compromisso de Cooperação* foi suprimida no texto do ACT, o que se mostra injustificado, vez que a instituição de órgão colegiado é indispensável à coordenação da atuação conjunta das signatárias no estabelecimento de *guidelines (diretrizes)* que fortalecem o Programa de Leniência. Além disso, a coordenação vislumbrada pelo ACT fica a cargo do Supremo Tribunal Federal, órgão do Poder Judiciário que deve se afastar da atuação em negociação e celebração de Acordos de Leniência;

8. Houve tratamento inadequado do ressarcimento do dano causado ao Erário nos acordos de Leniência. As cláusulas do ACT em relação ao ressarcimento do dano ensejam a ideia de que há a possibilidade de dar quitação à pessoa jurídica colaboradora e não aplicação de outras sanções em razão da celebração de Acordo de Leniência, o que não é possível visto que outras



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

autoridades competentes para apurar os mesmos ilícitos e suas possíveis consequências gravosas foram excluídas da cooperação interinstitucional, a fim de estabelecer eventuais danos remanescentes. A celebração do acordo de leniência não isenta a colaboradora de outras sanções legais, imponíveis por outra(s) instituição(ões) legitimada(s) para punir o ato ilícito cometido;

9. Conforme o seu texto, permite-se intolerável insegurança jurídica criada pelo *Acordo de Cooperação Técnica* quanto ao destino dos Acordos de Leniência anteriormente firmados. A cláusula de adequação de acordos de leniência já firmados às disposições do *Acordo de Cooperação Técnica* fere não só a segurança jurídica, imprescindível para a efetividade que se espera nas obrigações assumidas nos acordo já entabulados, mas também o princípio da confiança legítima. Não pode, pois, a autoridade competente alterar ou retirar benefício antes concedido e protegido por diversos institutos jurídicos sob alegação de nova interpretação de norma ou do instituto;

10. O compartilhamento de informações *obrigatório* com órgãos do Poder Executivo (AGU/CGU) e TCU fere o princípio da separação dos poderes e a própria competência do Ministério Público, como órgão autônomo e independente para atuar nas esferas cível e criminal;

11. A previsão de isenção abstrata de penalidades no *Acordo de Cooperação Técnica*, reproduzindo tratamento como o contido na Medida Provisória nº 703/2015, cujo prazo de vigência se encerrou, pode suprimir o ajuste dos benefícios ao caso concreto e inviabilizar o instituto negocial, inspirado no princípio da individualização da resposta estatal;

12. Como apontado ao longo da Nota Técnica, diversas medidas previstas no *Acordo de Cooperação Técnica*, dentre princípios gerais e princípios específicos, necessitam de previsão legal para que possam ser efetivadas, mormente o compartilhamento de informações genérico e descontextualizado, inobservando situações de sigilo resguardadas pelo ordenamento jurídico no exercício das atribuições funcionais das Instituições signatárias;

13. Dispositivos das ações operacionais chancelam o compartilhamento de informações



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção  
Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada

entre as instituições signatárias, prejudicial a negociações em curso pelo risco de circularização prematura de informações, o que potencializa a limitação inconstitucional à atuação do *Parquet*;

14. Pelos diversos fundamentos apresentados na presente Nota Técnica, a *Comissão de Assessoramento da Egrégia 5ª CCR-MPF* entende que o Ministério Público Federal não deve aderir aos termos do *Acordo de Cooperação Técnica*, incompatível com as atribuições cíveis (e criminais) do *Parquet* dentro do contexto do *Sistema Brasileiro Anticorrupção*;

15. Como alinhavado, o *Acordo de Cooperação Técnica* não produz quaisquer efeitos, relativamente ao exercício das atribuições do *Parquet*, permanecendo os acordos de leniência da Instituição submetidos exclusivamente à legislação anticorrupção em vigor, bem como aos atos normativos expedidos pela Egrégia 5ª CCR-MPF;

16. A não adesão do MPF ao *Acordo de Cooperação Técnica* não deve ser interpretada como uma recusa institucional à busca de soluções consensuais entre as relevantes Instituições que o assinaram, mas tão somente a recusa à modelagem de cooperação nele inscrita, por não encontrar legítima sustentação nas bases constitucionais e legais do *Sistema Brasileiro Anticorrupção*;

17. O MPF defende a realização de um amplo acordo de cooperação técnica que não restrinja a atribuição legal dos órgãos envolvidos, tampouco crie atribuição não prevista em lei, mas adote interpretação que seja consensual entre os signatários e estabeleça o compromisso da adoção de procedimentos que busquem trazer segurança jurídica para as colaboradoras, ao mesmo tempo em que preservem o interesse público.