



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

NOTA TÉCNICA Nº 1/2020 - 5ª CCR

Nota técnica da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, através de sua Comissão Permanente de Assessoramento em Leniência e Colaboração Premiada, sobre Termos de Adesões ou Subscrições de pessoas físicas¹ em Acordos de Leniência, celebrados pelo MPF, nos termos da Lei nº 12.846 e da Lei nº 8.429, no domínio da improbidade administrativa.

I – Introdução; II – Da criação dos Termos de Adesão de pessoas físicas em Acordos de Leniência celebrados entre MPF e pessoas jurídicas colaboradoras no âmbito do Sistema Brasileiro Anticorrupção; III – A adesão de Pessoas Físicas ao Acordo de Leniência como exigência de Programa de Leniência consistente e eficaz; IV - Celebração de Acordo de Leniência, adesão e princípio constitucional da Independência Funcional dos membros do Ministério Público Federal; V - Celebração de Acordo de Leniência, adesão e princípio constitucional da Unidade do Ministério Público Federal; VI - Celebração de Acordo de Leniência, adesão e princípio constitucional da Indivisibilidade do Ministério Público Federal; VII - Celebração de Acordo de Leniência, adesão e atribuições da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão; VIII – Acordos de leniência celebrados com pessoas jurídicas e adesão de pessoas físicas, com repercussões criminais; VIII.1 - Competência do juízo criminal de homologação do Acordo de Leniência com Adesão ou com possibilidade posterior de Adesão (Acordo-quadro). VIII.2 – Acordo de Leniência, adesão de pessoas físicas e Isonomia da concessão de benefícios; IX - Alteração da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 13.964/2019 (“Pacote anti-crime”); X – Conclusões. Referências bibliográficas.

I – Introdução

A Egrégia 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal tem a atribuição de promover a integração e coordenação da atividade dos Membros do MPF, no campo

¹ Salienta-se que a expressão “Termo de Adesão ou Subscrição de pessoas físicas” se refere às pessoas físicas prepostas, dirigentes ou acionistas das empresas colaboradoras que aderem ao Acordo de Leniência firmado pela referida empresa. As adesões de Membros do Ministério Público Federal ou de Membros de Ministérios Públicos Estaduais ao Acordo de Leniência serão tratadas como “Termo de Aquiescência”, para fins de diferenciação.



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

temático de suas atribuições legais, que se concentra na formulação e execução de políticas e diretrizes institucionais no enfrentamento da corrupção, conforme as normas do Sistema Brasileiro Anticorrupção, constituído por diversas normas (Constituição e leis), e exigido por compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em Convenções Internacionais contra a Corrupção (OCDE, OEA e ONU).

A presente Nota Técnica versa sobre Termos de Adesões ou Subscrições de pessoas físicas em Acordos de Leniência, celebrados pelo MPF. Há necessidade de que sejam estabelecidos os fundamentos sobre relevantes aspectos do regime jurídico aplicável a estes instrumentos negociais dentro da execução da Política de Leniência do MPF, norteadas pelos valores da coerência e unidade institucional, no campo da celebração de Acordos de Leniência, no domínio da improbidade administrativa, conformados pelas Leis nº 8.429/1992 (doravante, Lei Geral de Improbidade Administrativa - LGIA) e Lei nº 12.846/2013 (doravante, Lei de Improbidade das Pessoas Jurídicas - LIPJ, comumente referida como “Lei Anticorrupção”).

A Nota concentrará seu conteúdo em pontos relevantes. Visa compreender a celebração de Adesões no contexto da atividade ministerial investigativa, destacando: (i) o histórico da criação dos Termos de Adesão de pessoas físicas em Acordos de Leniência celebrados entre MPF e pessoas jurídicas colaboradoras, no exercício de suas competências constitucionais de tutela do patrimônio público e social, no âmbito do Sistema Brasileiro Anticorrupção; (ii) a definição da Adesão ou Subscrição de pessoas físicas ao Acordo de Leniência como exigência de Programa de Leniência inerente a política pública anticorrupção consistente e eficaz; (iii) o princípio constitucional da independência funcional dos Membros do MPF e Adesões; (iv) o princípio constitucional da unidade e da indivisibilidade do MPF e Adesões. Em segunda etapa, acentua a relevância das atribuições da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão na matéria tratada. Em terceiro, traz orientações sobre Acordos de leniência celebrados com pessoas jurídicas e adesão de pessoas físicas, com repercussões criminais, exigindo uma abordagem geral sobre a competência jurisdicional de homologação desta forma de Acordo de Leniência, e sobre a diretriz de resguardar a



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

isonomia da concessão de benefícios nestas modalidades de leniência. Por fim, a Nota sublinha a admissibilidade das Adesões em vista da alteração da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 13.964/2019 (denominado “Pacote Anti-crime”). Ao final, são sintetizadas conclusões, com registro de indicações bibliográficas constantes do texto.

A presente Nota Técnica visa ao aperfeiçoamento da atividade institucional de Membros do MPF, sob a coordenação da 5ª CCR. Deverá ser considerada para situações que irrompam após a sua devida aprovação e publicação, preservando-se a validade e eficácia de todos os atos anteriores, na esteira do que determina o artigo 30 da LINDB, pelo qual *“as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.”*

II – Da criação dos Termos de Adesão de pessoas físicas em Acordos de Leniência celebrados entre MPF e pessoas jurídicas colaboradoras no âmbito do Sistema Brasileiro Anticorrupção.

Desde 2013, o Sistema Brasileiro Anticorrupção sofreu verdadeira transformação com a disciplina legal dos acordos de colaboração premiada, no âmbito criminal (Lei nº 12.850/2013, alterada recentemente pela Lei nº 13.964/2019), e dos Acordos de Leniência, no âmbito cível (Lei nº 12.846/2013). Ocorre que, na denominada “Lei Anticorrupção”, mesmo dispondo sobre a tipificação de condutas com inegável repercussão criminal, a Lei nº 12.846/2013 apenas fez referência às pessoas jurídicas como sujeitos colaboradores e aptos a celebrar Acordos de Leniência, no bojo do sistema de responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos de improbidade administrativa.

Em face desta limitação subjetiva, há necessidade de estabelecer orientações sobre a possibilidade jurídica de extensão de benefícios legais para pessoas físicas, acionistas, cotistas, sócios, administradores, gerentes, empregados, prepostos etc., no contexto de colaboração



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

pretendida ou avençada com pessoas jurídicas, com o fim de assegurar maior previsibilidade sobre a situação jurídica das pessoas físicas colaboradoras, engendrando maior segurança jurídica ao vínculo de cooperação necessário e instrumental para levar adiante o enfrentamento da corrupção, nos diversos casos que demandam a atuação ministerial.

A necessidade prática de implementação do novo instituto legal (Acordo de Leniência) pelo Ministério Público Federal, no exercício de suas atribuições cíveis no enfrentamento sistemático da corrupção, e a crescente complexidade das práticas corruptivas sistêmicas e endêmicas evidenciadas no seio do aparelho estatal brasileiro, conduziu o MPF a procurar soluções sobre o tratamento a ser dispensado às pessoas físicas. Este problema mostrou-se incontestável no curso da “Operação Lava Jato”, na medida de seus desdobramentos.

A solução foi a criação da possibilidade de celebração de **Termos de Adesão ou Subscrição de pessoas físicas ao Acordo de Leniência**.

A Nota Técnica nº 01/2017, exarada pela 5ª Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal, dispunha sobre a necessidade de extensão subjetiva da negociação e da abertura à via colaborativa às pessoas físicas, nos Acordos de Leniência. Senão vejamos:

“A extensão subjetiva da negociação às pessoas físicas, para incluí-las nas tratativas acertadas com a pessoa jurídica, envolvida ou beneficiada pelas práticas ilícitas e qualificada para a colaboração, mostra-se relevante e útil, conforme o caso. Embora possa integrar estratégia adotada pela(s) parte(s) em cada caso, tal elastecimento move-se por razões de ordem prática e jurídica. Reafirme-se aqui, por oportuno, o que já exposto quanto à configuração do Ministério Público enquanto legitimado exclusivo da ação penal pública.

Primeiramente, referida extensão subjetiva da negociação projeta uma efetivação concreta do direito à ampla defesa. É certo que a custódia de documentação referente a transações e pagamentos espúrios imputados a pessoas jurídicas pertence à pessoa jurídica responsável; no entanto, a efetivação física e concreta dos ilícitos, no mundo material, em benefício da pessoa jurídica, ocorre com a imprescindível atuação de pessoas físicas, como acionistas, executivos, empregados, prepostos ou contratados, os



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

quais igualmente detêm conhecimento de detalhes e informações em função da prática concreta dos atos ilícitos. Portanto, quando for o caso, em homenagem à ampla defesa – na projeção da dignidade da pessoa humana que a fundamenta – deve-se no mesmo processo de negociação, simultaneamente, considerar os benefícios cabíveis em função de colaborações da pessoa jurídica e pessoa física, o que redundará, do ponto de vista formal, na celebração de acordo de leniência, no plano civil; e de delação ou colaboração premiada, no campo penal.

Se assim não for, pode-se limitar o exercício da defesa em matéria criminal de pessoas físicas envolvidas nos ilícitos, muitas vezes influenciadas em sua conduta pela organização empresarial infratora a que serviram, a partir da relação jurídica com ela mantida. Afigura-se injusto permitir à empresa, que auferiu ganhos relevantes com as práticas lesivas, obter vantagens por acionar os instrumentos cooperativos de defesa aceitos pelo sistema jurídico, mas impedir pessoas naturais, que também serviram ao ente moral e envolvidas nos ilícitos, de se valerem de meio similar em relação ao mesmo conjunto fático infracional.”

Entretanto, além da necessidade de incorporação formal das pessoas físicas ao processo de leniência, dada a sua esfera nacional de atuação, a realidade prática apresentou ao MPF (cujos órgãos de execução possuem atribuições em todo o território brasileiro) outro problema, decorrente da revelação, em sede de Acordo de Leniência, de fatos ocorridos em diversas localidades no País, por diversas pessoas, dificultando a celebração de Acordos, que resultassem em solução coerente e unitária, seja do ponto de vista institucional, seja do ponto de vista dos colaboradores (pessoas jurídicas e pessoas físicas).

A solução foi construir garantias em prol da previsibilidade das consequências do Acordo para as partes (pessoas físicas e jurídicas), preconizando igual **Termo de Aquiescência por parte de Membros do Parquet** não celebrantes, com o fim de legitimar o uso de elementos de prova ofertados pelas partes signatárias (pessoas jurídicas e pessoas físicas). Este condicionamento da utilização das provas na atividade de investigação ministerial desde o início se revelou um meio adequado, necessário e proporcional para tutela do interesse público anticorrupção, uma das contrapartidas à renúncia pelos colaboradores ao direito ao silêncio e à não autoincriminação,



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

garantias constitucionais em vigor.

Passados mais de seis anos da promulgação da “Lei Anticorrupção”, observa-se que o MPF adotou diversas soluções, todas visando conferir sistematicidade e harmonia às suas atuações civil e criminal, ambas amplamente legitimadas pela Constituição Federal e legislação anticorrupção brasileira. Todas as soluções passaram pela necessária homologação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, com competência específica em matéria de combate à corrupção. E, na atualidade, **relativamente aos acordos não sigilosos**, podem ser visualizados e acessadas no sítio criado para a divulgação oficial dos Acordos de Leniência homologados até a presente data.

Em 2014, no **Acordo de Leniência SOG e Outros**, homologado em 01.12.2014, as pessoas físicas (prepostos, dirigentes ou acionistas que venham a assinar o Termo de Leniência) foram consideradas partes signatárias do Acordo. Há previsão de posterior subscrição do Acordo, sendo estabelecido que *“os signatários são individualmente responsáveis pelas obrigações assumidas e pelas declarações feitas com relação ao ACORDO DE LENIÊNCIA, e o descumprimento das obrigações e/ou qualquer declaração falsa por parte de um dos Signatários não deverá implicar responsabilidade ou descumprimento pelos demais Signatários, nem de qualquer modo afetar os direitos dos demais Signatários do Acordo de Leniência.”* (Cláusula 10, §2º). Dentre esses Direitos, destacam-se os benefícios legais acordados.

Em 2015, no **Acordo de Leniência Camargo Corrêa**, homologado em 24.08.2015, não houve pessoa física celebrante, mas igualmente foi prevista a subscrição posterior do Acordo por prepostos ou acionistas da Colaboradora, aplicando-se-lhes os mesmos deveres, reservando-se o MPF a avaliar as condições para adesão, fixando no Acordo prazo contado da sua homologação judicial (Cláusula 10ª). O Colegiado da 5ª CCR, na ocasião, deliberou por não homologar a possibilidade de desistência de ação, contida na cláusula 8ª, parágrafo 4º. A complexidade do referido Acordo está diretamente relacionada com a extensão dos ilícitos por ele abrangidos, relacionados com a Operação Lava Jato.



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

Em 2015, no **Acordo de Leniência Carioca**, homologado em 20.10.2015, houve a reprodução dos parâmetros seguidos no Acordo anterior. O Colegiado da 5ª CCR observou, na deliberação, que o Acordo não impedia a propositura de ação de improbidade por fatos que não constavam no Anexo ou não fossem revelados no prazo estipulado no Acordo.

Em 2016, no **Acordo de Leniência Andrade Gutierrez**, homologado em 30.03.2016, foram adotadas as mesmas cláusulas permissivas da subscrição de pessoas físicas (cláusula 10), estabelecendo prazo. Dada a complexidade do caso e a prática de atos ilícitos em diversas localidades no território nacional. Houve previsão de *“gestionar aos promotores naturais a sua adesão a este acordo de leniência”*, sendo que, *“em caso de negativa de adesão a este acordo de leniência pelos promotores naturais, nos termos do parágrafo anterior, as provas produzidas nesta leniência não poderão ser utilizadas em desfavor da COLABORADORA, sendo permitida sua utilização em relação a terceiros.”* (cláusula In, parágrafos 2º e 3º). A complexidade do referido Acordo está diretamente relacionada com a extensão dos ilícitos por ele abrangidos, relacionados com a Operação Lava Jato.

Em 2016, no **Acordo de Leniência Signus**, homologado em 23.11.2016, a prática do MPF demonstra que também se preservou a cláusula de subscrição ou adesão como medida que só deveria ser utilizada se adequada, necessária e proporcional às circunstâncias justificadoras do Acordo de Leniência. Nesta ocasião, as pessoas físicas foram identificadas no processo de negociação e já celebraram o Acordo como partes signatárias.

Em 2016, no **Acordo de Leniência Braskem**, homologado em 15.12.2016, houve adequado desdobramento da disciplina contratual sobre a subscrição ou adesão, nos termos das Cláusulas 3ª, 4ª e 5ª. Merecem destaque: (i) a abrangência da categoria de pessoas físicas “aderentes” (prepostos, empregados, administradores, dirigentes, terceiros contratados, incluindo fornecedores de bens e prestadores de serviços, desligados ou não, da pessoa jurídica colaboradora; (ii) a abrangência da categoria de ilícitos abarcados pela adesão, estatuiendo-se uma diversidade de condutas ilícitas conexas ou correlatas às condutas objeto de investigação no *Parquet*; (iii) a



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

abrangência de condutas a serem relevadas pelos aderentes dentro das circunstâncias descritas nos anexos, bem como condutas descobertas em investigação interna, mesmo não conexas ou correlatas; (iv) a processualização da forma como fatos não conexas serão informados ao MPF perante membros com atribuição para investigação, não assinantes do Acordo; (v) as consequências da não adesão de membros do *Parquet* não assinantes do Acordo; (vi) a disciplina sobre recusa de adesão de Membro do *Parquet*, sobre fato contido em Anexo no qual se descrevem outros, os quais são de atribuição de outro membro do *Parquet*; (vii) o dever dos aderentes complementar elementos contidos nos anexos do Acordo, necessários para a investigação das infrações; (viii) os limites de proteção conferidos à Colaboradora e aderentes; (ix) a processualização interna do encaminhamento no MPF de Anexos, contendo fatos ilícitos que não são da atribuição dos Membros assinantes, exigindo-se a adesão aos termos do Acordo, sob pena de devolução; (x) as condições a serem avaliadas pelo MPF para avaliação de cada adesão.

O **Acordo de Leniência Braskem** também consigna item próprio para Manifestação de Adesão (item VII), composto da cláusula 10ª. Nela está previsto prazo para colaboradora entregar ao MPF manifestação de intenção de Adesão. Do mesmo modo, qualquer preposto poderá solicitar a adesão ao MPF. Há previsão de decisão fundamentada para rejeição da adesão requerida. E foi prevista cláusula geral, habilitando o MPF a formular exigências extraordinárias e não previstas no Acordo, como condição de aceitação da Adesão. A complexidade do referido Acordo está diretamente relacionada com a extensão dos ilícitos por ele abrangidos, relacionados com a Operação Lava Jato.

Homologado na mesma data, o **Acordo de Leniência Odebrecht** também trouxe a disciplina dos aspectos acima referidos, adotando os mesmos parâmetros na celebração da leniência. A complexidade do referido Acordo está diretamente relacionada com a extensão dos ilícitos por ele abrangidos, relacionados com a Operação Lava Jato.

Homologado igualmente em 15.12.2016, no **Acordo de Leniência ROLLS-ROYCE**, observa-se que não houve a participação de pessoas físicas, nem tampouco a possibilidade de



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

adesão destas no curso da execução do Acordo firmado.

Importante salientar, neste histórico, que, em agosto de 2017, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF aprovou a **Orientação 5ª CCR nº 01/2017**, sobre acordos de leniência, cancelando expressamente a legitimidade da subscrição ou adesão de pessoas físicas nesta temática, conforme item 7.2, bem como de adesão de “por parte de outros órgãos do Ministério Público Federal, de outros Ministérios Públicos ou de outros órgãos e instituições públicas mediante o compromisso de respeitarem os termos do acordo ao qual estão aderindo”, nos termos do item 7.7”.

Em 2017, o **Acordo de Leniência J&F**, homologado em 24.08.2017, foi celebrado entre o MPF e a pessoa jurídica colaboradora, contendo disciplina similar sobre a adesão de pessoas físicas (Cláusula XIX – Manifestação de Adesão). A complexidade do referido Acordo está diretamente relacionada com a extensão dos ilícitos por eles abrangidos, relacionados com as Operações Greenfield, Sépsis, Cui Bono, e Carne Fraca.

Em 2018, a 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal aprovaram a **Orientação Conjunta nº 01, de 24.05.2018**, tendo por objeto a colaboração premiada. Conforme o seu item 24, a regulamentação da Adesão é cláusula necessária do Acordo.

No mesmo exercício, no **Acordo de Leniência Keppel**, relacionado com a Operação Lava Jato, homologado em 05.04.2018, não foi prevista a adesão de pessoas físicas, tendo sido celebrado exclusivamente com a pessoa jurídica colaboradora; na mesma linha, o **Acordo de Leniência Camargo Corrêa**, homologado em 27.11.2018.

Também merece destaque que, no **Acordo de Leniência Getinge/Maquet**, homologado em 17.05.2018, houve a adoção dos parâmetros seguidos desde os Acordos homologados no final de 2016, relacionados com a Operação Lava Jato, acima destacados. No mesmo sentido, o **Acordo**



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

de Leniência Andrade Gutierrez, homologado em 21.05.2018; **o Acordo de Leniência Dräger**, homologado em 27.09.2018; **o Acordo de Leniência Cia Bozano**, homologado em 06.12.2018.

A celebração de Acordo de Leniência no Ministério Público Federal com a possibilidade de subscrição ou adesão de pessoas físicas pode ser considerada prática institucional consolidada, indispensável para o atendimento do interesse público anticorrupção, no cumprimento das atribuições constitucionais do *Parquet*. Esta Adesão constitui instrumento bilateral para assegurar a efetividade e desenvolvimento da colaboração, prestada por pessoas jurídicas (e pessoas físicas relacionadas com a mesma), em contexto legal (Lei nº8.429 e Lei 12.846) que não se explicita a proteção e benefício das últimas neste domínio punitivo civil, e que nada dispõe sobre a forma de procedimentalizar o desdobramento da cooperação.

Como bem assimilado na experiência institucional do *Parquet Federal*, assim se estabelece não raro o objeto do Acordo de Leniência:

“O interesse público é atendido com o presente acordo de leniência, tendo em vista a necessidade de (i) conferir efetividade á persecução criminal e cível de outras pessoas físicas e jurídicas suspeitas e ampliar e aprofundar as investigações em torno de crimes contra a Administração, contra o Sistema Financeiro nacional, crimes de lavagem de dinheiro e crimes contra a Ordem Econômica e Tributaria, entre outros, inclusive no que diz respeito á repercussão desses ilícitos penais na esfera cível, administrativa e disciplinar, (ii) preservar a própria existência da empresa e a continuidade de suas atividades, o que, apesar dos ilícitos confessados, encontra justificativa em obter os valores necessários à reparação dos ilícitos perpetrados; e (iii) assegurar a adequação e efetividade das práticas de integridade da empresa, prevenindo a ocorrência de ilícitos e privilegiando em grau máximo a ética e transparência na condução de seus negócios.”

Em 2019, consolidou-se esta assimilação institucional do Acordo de Leniência como instrumento de obtenção de provas para responsabilização cível e penal, com a previsão de benefícios legais, adequados, necessários e proporcionais aos objetivos perseguidos em cada caso concreto.



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

A adesão foi adotada no **Acordo de Leniência A.G. INVESTIMENTOS**, homologado em 25.04.2019; no **Acordo de Leniência RODONORTE**; no **Acordo de Leniência CR ALMEIDA/SANTA BÁRBARA**, homologados em 28.06.2019; no **Acordo de Leniência EIL/ECS/ECOVIA/ECOCATARATAS**, homologado em 05.09.2019, e no **Acordo de Leniência PURUNÃ**. De outro lado, não foi adotada no **Acordo de Leniência GRANEBERT**, homologado em 11.04.2019 e no **Acordo de Leniência TECHNIP**, homologado em 24.07.2019.

Este histórico demonstra que, no âmbito do MPF, houve a busca incessante de superar um incontestável desincentivo aos Acordos de Leniência, que estava na ausência de extensão dos benefícios do acordo às pessoas físicas, coautoras de atos ilícitos, mas que também se dispõem a colaborar na esfera civil. Com efeito, a ausência ou não previsão de extensão dos efeitos da leniência à esfera penal, cível e outras esferas administrativas são fatores que pesam fundamentalmente na análise custo-benefício que os coautores (pessoas jurídicas e físicas) de atos de corrupção realizam antes de apresentarem pedidos de participação no programa de leniência.² A doutrina registra sérios empecilhos que podem ser gerados sem esta extensão, incluindo colaborações desprovidas de participação de pessoas físicas essenciais para desbaratar a corrupção, até o potencial conflito de interesse entre pessoa jurídica e pessoas físicas que tenham praticados atos ilícitos, que não encontram amparo legal expreso para integrar o mesmo processo de negociação e colaboração.³ Afastar a pessoa física da legitimidade de celebrar Acordos de leniência é não raro nulificar a eficiência que se preconiza com a admissão do próprio instituto em matéria anticorrupção.⁴

Este acúmulo de experiência institucional na celebração de Acordos de Leniência, com previsão de benefícios para pessoas jurídicas (e pessoas físicas relacionadas com estas), no âmbito

2 FIDALGO, Carolina Barros; CANETTI, Rafaela Coutinho. Os acordos de leniência na lei de combate à corrupção. In: SOUZA, Jorge Munhos, QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (ccord). Lei Anticorrupção. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 275 e 276.

3 CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee. Lei anticorrupção empresarial. Salvador; Editora Juspodivm: 2017, p. 131.

4 MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. Acordo de Leniência & Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba; Juruá, 2017, p. 186.



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

cível, reconhece a possibilidade ampla de escopo da avença celebrada por Membro do *Parquet* (lotado em determinada unidade institucional com demarcada e prévia atribuição territorial), para abranger delação de fatos ilícitos diversos (no tempo e no espaço). Nesta linha, busca-se legitimar a obtenção de informações úteis sobre a ocorrência de diversos ilícitos praticados por diferentes agentes públicos e terceiros, em diferentes locais, no território nacional. Com isto, logra-se na medida necessária, oferecer e assegurar previsibilidade jurídica aos colaboradores (pessoas jurídicas e físicas a elas relacionadas), vinculados a determinado Acordo, em consonância com o princípio constitucional da segurança jurídica, atinente à cláusula constitucional do Estado de Direito (artigo 1º, CF).

Certo, porém, que esse perfil institucional conferido ao processo de negociação e celebração dos Acordos de Leniência, não deixaria de suscitar questões jurídicas relevantes. Dentre elas, (i) a indispensável harmonização do *modus operandi* com a compreensão do princípio constitucional da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade; (ii) consequências jurídicas da Adesão, relativamente à situação jurídica da pessoa física aderente; (iii) quando agregando repercussão criminal (benefícios criminais), a fixação da competência do Juízo Criminal para processar e apreciar a homologação do Acordo de Leniência com Adesões, e homologação de Adesões posteriores; e (iv) a inarredável isonomia sancionatória a incidir sobre a fixação de benefícios e/ou obrigações, para as pessoas físicas colaboradoras (aderentes).

III – A Adesão de Pessoas Físicas ao Acordo de Leniência como exigência de Programa de Leniência consistente e eficaz.

Segundo Amanda Athayde, entende-se por **Acordo de Leniência** o acordo celebrado entre uma autoridade pública investigadora e um agente privado (seja este uma pessoa jurídica ou física), por meio do qual a autoridade concede a extinção ou o abrandamento da penalidade aplicável ao agente, recebendo, em troca, provas e colaboração material e processual ao longo das investigações. Leniência é brandura no exercício da atividade de apuração e sancionamento de



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

ilícitos.⁵

O **Programa de Leniência**, por sua vez, consiste no arcabouço jurídico que provê incentivos da autoridade pública investigadora para que os agentes privados (pessoas jurídicas e físicas) a procurem para a negociação dos referidos Acordos de Leniência. Sem um Programa de Leniência consistente ou muito bem delineado e estruturado, a celebração isolada ou pontual de Acordos perde muito em sua funcionalidade sistêmica.⁶ Todas as Instituições que possuem legitimidade para celebrar acordos de leniência devem formular uma política pública consistente de Estado, com os traços de permanência e sistematicidade.

Outra excelente caracterização do Acordo de Leniência é apresentada por Thiago Marrara: *“a leniência : (i) constitui acordo de direito administrativo, diferentemente da delação premiada, regida pelo direito penal; (ii) integra um processo administrativo punitivo, convivendo com a via unilateral de decisão estatal, ao contrário dos acordos de cessação de prática ou de ajustamento de conduta que, frequentemente, deflagram efeito substitutivo do processo; (iii) pressupõe um comportamento pretensamente ilícito, ainda em curso ou já cessado, e sempre desenvolvido em coautoria e (iv) exige que a Administração Pública não detenha condições de, por si só, desenvolver com sucesso as atividades instrutórias no curso do processo administrativo sancionador.”*⁷

O Acordo de Leniência, ora tratado nesta Nota Técnica, está inscrito na Lei nº 12.846/2013, integrante do Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção. No âmbito ministerial, se procedimentaliza através de inquérito civil público específico, com escopo determinado, instaurado sob sigilo. Por meio do ajuste se outorgam benefícios legais aos colaboradores, mas igualmente se delibera sobre sanções aplicáveis aos colaboradores, em razão

5 ATHAYDE, Amanda. Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. 1. Reimpressão – Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 25.

6 Ibidem.

7 MARRARA, Thiago. Comentários ao artigo 16. In; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. (Coord). Lei anticorrupção Comentada. Belo horizonte: Fórum, 2018, p. 189.



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

dos ilícitos descritos. Engendram, assim, elementos para propositura de ações civis públicas de improbidade. E, fundamentalmente, são legitimados pela dificuldade de obtenção célere de elementos de prova sobre práticas de corrupção, conforme a natureza dos atos de corrupção revelados no processo. Práticas de corrupção são marcadamente caracterizadas por ocultamento, clandestinidade e fraude, na violação que ensejam aos parâmetros de integridade que devem nortear as relações com a organização do Estado.

É certo que os fatos objeto da delação de pessoas jurídicas (e pessoas físicas) colaboradoras já podem ser objeto de algum processo administrativo de apuração, no âmbito do Ministério Público, ou mesmo em outra instituição do Estado (a própria Administração Pública lesada, estruturas de controle interno, estrutura de controle externo, atividade policial, órgãos e autarquias reguladores independentes etc.), não se descartando a possibilidade de atividade de investigação em outro Estado (a depender do critério de extraterritorialidade aplicável). Mas também é fato que, em sua vastíssima aplicação, como demonstra a experiência, os Acordos de Leniência acabam efetivamente por trazer ao conhecimento do MPF a existência de fatos novos, ou de relevante a elementos de prova novos sobre fatos investigados. Em qualquer caso, o Acordo deve alavancar substancialmente o poder de investigação do *Parquet* sobre fatos expostos, para o fim de promover as ações punitivas devidas, como pressuposto de sua legitimidade. Certamente, no contexto infracional, as pessoas colaboradoras são detentoras de informações sobre as investigações em curso (se houver).

As justificativas para a instituição de um programa estatal que concede tais benefícios em sede de acordo são, pelo menos, 7 (sete): a detecção de práticas ilícitas; a obtenção de provas; a eficiência e a efetividade investigativa; a cessação da infração; a sanção dos demais infratores; a reparação e o ressarcimento dos danos; e a dissuasão de práticas ilícitas futuras⁸.

No Direito Administrativo Sancionador, confiança, boa-fé e retidão são essenciais para

8 ATHAYDE, Amanda. Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. 1. Reimpressão – Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 30.



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

a movimentação e a aplicação dos instrumentos jurídicos que compõem o Programa. Como bem anota Thiago Marrara, “a credibilidade do programa de leniência provém da comprovação histórica da seriedade, do profissionalismo, da boa-fé e da respeitabilidade das entidades, dos órgãos e das autoridades competentes.”⁹

Não há menor dúvida da gravidade das sanções que são reduzidas no contexto da Lei nº 12.846/2013 com a celebração do Acordo de Leniência: a multa, que pode corresponder a 0,1 a 20% do faturamento bruto do exercício anterior à instauração do processo no MPF; a publicação extraordinária da decisão condenatória, que, se levada a efeito, afeta substancialmente a credibilidade e reputação da pessoa jurídica infratora no setor de atividade em que atua; e a interdição de direitos, identificada na proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos. Esta última sanção, se levada a efeito, pode engendrar um estrangulamento no desempenho da atividade econômica da pessoa jurídica, que dependa financeiramente de entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público.

Havendo a prática de atos lesivos, descritos no artigo 5º, as sanções estabelecidas em lei são gravíssimas. Todavia, não são um fim em si mesmo. São instrumentais para a tutela do interesse público anticorrupção. Com sua compostura legal, ostentam forte aptidão dissuasória, de evitar os ilícitos. Neste contexto, conforme o modelo sancionador, há forte estímulo para que a pessoa jurídica procure as autoridades públicas para delatar o ilícito, e inicie o processo de expor e divulgar o ilícito, em regime de cooperação e colaboração.

Sob a ótica investigativa, os Acordos de Leniência são, em essência, uma forma de obtenção de informações e elementos de prova sobre ilícitos (autoria e materialidade) realizados em conluio e cuja persecução autônoma pelo Estado se mostre altamente custosa ou mesmo impossível,

9 MARRARA, op. cit., p. 190.



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

pelos traços recorrentes de práticas corruptivas. Pedro Antônio de Oliveira Machado o qualifica como “*técnica especial de investigação para facilitação de coleta de provas em ilícitos de difícil apuração*”.¹⁰ Kleber Bispo dos Santos observa que “*o fim comum da administração pública e da pessoa jurídica proponente é a elucidação dos ilícitos buscando a detecção de autoria e materialidade*.”¹¹

Ainda, de acordo com Rafaela Coutinho Canetti, “*a contribuição de particulares inseridos no contexto da atividade ilícita, fornecendo os dados necessários para a investigação da conduta delitiva, por esses motivos, pode ser, na prática, a única forma possível de repressão a determinados ilícitos associativos*”¹². Desse modo, faz-se necessária a criação de um sistema de incentivos que seja eficaz, de sorte a impulsionar o infrator (pessoa jurídicas e pessoas físicas relacionadas com a empresa) a colaborar com as autoridades, na delação. Quando a ilicitude se desenvolve em organizações, a possibilidade de delatar e obter significativo benefício cria condições objetivas de ruptura do elo do infrator delator com os demais responsáveis na cadeia organizacional da prática deletéria da corrupção.

Os programas de leniência, quando bem formulados, vão além de meros instrumentos de obtenção de provas para consistir, também, e principalmente, em ferramenta de dissuasão da própria prática do ilícito, em três frentes: (i) a criação de desconfiâncias recíprocas que tornem insustentável a associação para o cometimento de infrações; (ii) o incremento da atividade sancionadora estatal; e (iii) a prevenção quanto à reincidência (reformação dos mesmos cartéis ou organizações), considerando-se a traição inerente à celebração do acordo.¹³

Esta reflexão merece atenção no sistema brasileiro anticorrupção, em vista da

10 MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. Acordo de Leniência & Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba; Juruá, 2017, p. 179.

11 SANTOS, Kleber Bispo dos. Acordo de leniência na lei de improbidade administrativa e na lei anticorrupção. Lumen Juris: rio de Janeiro, 2018, p. 88.

12 CANETTI, Rafaela Coutinho. Acordo de leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. 1. Reimpressão – Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 17.

13 Ibidem, p. 29.



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

formatação jurídica estabelecida no texto da Lei nº 12.846/2013. Admitido o Acordo de Leniência, exclusivamente com pessoas jurídicas, dadas as condições empresariais brasileiras, logo haveria necessidade de aperfeiçoamento do modelo normativo, com a possível inclusão de pessoas físicas, que, relacionadas com a pessoa jurídica, queiram colaborar e obter benefícios legais decorrentes desta colaboração. A experiência mostra que não raro as pessoas jurídicas demandam esta extensão subjetiva do regime legal, para assegurar meios relevantes de efetividade da delação apresentada.

Por estas razões, a Orientação nº 7/2017 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão prevê que pessoas físicas ligadas à pessoa jurídica colaboradora possam aderir aos termos do Acordo de Leniência:

7.2.- DESCRIÇÃO DAS PARTES

- tratando-se de grupo de empresas, deverá haver anexo identificando cada uma dela.
- se for o caso, **previsão da possibilidade de adesão ao acordo, durante prazo específico, por parte de empresas do grupo, diretores, empregados e prepostos da empresa envolvidos nas práticas objeto do acordo de leniência**, mediante assinatura dos respectivos termos e posterior aceitação pelo membro oficiante. (Grifou-se)

Em igual sentido, há que se mencionar a existência de previsão da possibilidade de celebração de Termos de Adesão Individual ao Acordo de Leniência, com repercussões criminais, nos termos da Orientação Conjunta 2ª/5ª CCRs nº 01/2018, que versa sobre acordos de Colaboração Premiada, no bojo da Lei nº 12.850/2013, que versa sobre as organizações criminosas.¹⁴

A possibilidade de adesão individual ao Acordo de Leniência por pessoa física vinculada à empresa colaboradora serve para ampliar significativamente o conhecimento investigatório dos fatos ilícitos abarcados pelo acordo, ou, mesmo, outros nele não divulgados e que

14 Conforme o artigo 1º, § 1º da Lei nº 12.850, considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.



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

sejam de conhecimento de aderentes que voluntariamente os divulguem, contribuindo para efetividade do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal, atendendo às finalidades do Programa de Leniência.

De fato, o Acordo de Leniência supõe uma delimitação de fatos ilícitos, que podem ser (fatos conhecidos) ou não ser (fatos novos) de ciência do membro do MPF responsável pelo caso (o Procurador natural), seja no momento da instauração do ICP, seja na tramitação, seja mesmo na deliberação final com a celebração do acordo. É impossível assegurar que o membro do MPF tenha a totalidade das informações sobre a apuração dos fatos, e cabe, sobretudo, à pessoa jurídica colaboradora e pessoas físicas, com boa fé, indicar se os fatos divulgados estão sendo investigados em alguma Instituição. Por outro lado, é impossível pretender fechar o escopo do acordo aos fatos nele contemplados, na medida em que, na execução dos acordos, outros ilícitos podem ser levados a conhecimento do MPF (v.g. no depoimento de certa pessoa física aderente), na busca de conferir maior atratividade e efetividade à colaboração. Aqui haverá “fatos novos”, para o efeito do escopo da leniência. Relativamente a estes fatos, igualmente poderão ser fatos já conhecidos ou não conhecidos, devendo o MPF e pessoa jurídica colaboradora buscar todas as informações existentes sobre estes novos fatos, para qualificá-los de forma correta na execução do Acordo.

O Acordo de Leniência cumpre a função regulamentar ao estabelecer o procedimento e a organização necessários para o recebimento destas informações mediante Adesões, e não raro estabelece prazos para o processamento destas manifestações adesivas e de encaminhamento de elementos de prova sobre os ilícitos delatados, com o fim de estabilizar o campo objetivo (factual) e subjetivo (proponentes-aderentes) da colaboração. Quanto maior a complexidade da prática de corrupção desvelada, maior a necessidade de detalhamento destas regras de estrutura no bojo do Acordo de Leniência.

Para incentivar a colaboração das pessoas físicas ligadas à empresa com o processo investigatório e as consequentes descobertas e cessação de ilícitos associativos ou corporativos, o sistema de benefícios pode se estender, inclusive, à esfera criminal, pois, diversamente dos atos



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

ilícitos praticados pela pessoa jurídica colaboradora, as tipificações das condutas ilícitas de pessoas físicas envolvidas ensejam diversas responsabilizações pessoais, nas esferas penal, civil, administrativa e por ato de improbidade administrativa. Sobre problemas relevantes em Acordos com repercussão criminal, esta Nota os trata em item próprio.

Não há nenhum impedimento legal para que, no bojo do Acordo de Leniência, sejam admitidas pessoas físicas colaboradoras, para efeitos cíveis e criminais, em formas estruturadas para incentivar colaborações sucessivas, explorando a potencialidade do instituto consensual. Deste modo, o Acordo de Leniência pode limitar-se a estipular as condições de subscrição ou adesão, sendo certo que restará ao Termo de Adesão a ser celebrado com cada Aderente, a pactuação concreta dos benefícios legais, tanto na esfera cível quanto na esfera penal (se houver repercussão criminal).

O Termo de Adesão constitui um desdobramento do Acordo de Leniência originário, firmado, por conseguinte, com os mesmos fundamentos jurídicos deste, com processualização mais célere, já que inserido no marco de negociação já estabelecida e acordo prévio já formalizado (Acordo-quadro), ao qual busca dar continuidade e maior abrangência. Assim como o Acordo de Leniência originário com a pessoa jurídica, também se submeterão à devida homologação junto à 5ª CCR, como órgão superior de coordenação e revisão no MPF.

O Acordo de Leniência se constitui em instrumento técnico-jurídico pelo qual o Ministério Público Federal e as pessoas jurídicas (e pessoas físicas relacionadas com as mesmas) colaboradoras 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), e a oferta de benefícios sancionatórios – isenção ou atenuação de sanções legais -, 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,



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

impessoalidade, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, 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 atividade de investigação ou de apuração 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 (*interesse público anticorrupção*); de outro lado, constitui forma específica de cooperação das pessoas jurídicas (e pessoas físicas relacionadas com as mesmas), 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 a efetividade do cumprimento das leis e da conformidade de suas condutas, no exercício de suas atividades sociais, no campo econômico e social.

A Adesão confere às pessoas físicas aderentes os deveres e obrigações próprios da condição estatutária de colaboradores, mas também lhes proporcionam os direitos e garantias inerentes a esta condição legal, exigindo que as autoridades celebrantes do Acordo de Leniência e Termos de Adesão observem esta válida expansão subjetiva do ajuste, conduzindo-se em plena harmonia com o conteúdo do Acordo, em face de todos os colaboradores, sob a égide de todos os princípios de direito público acima sublinhados, que estão na raiz da legalidade de suas atividades funcionais.

Os aderentes estão obrigados à colaboração, da qual advenha um ou mais dos seguintes resultados, bem sublinhados na Lei nº 12.850, quais sejam: I - a identificação dos demais coautores e partícipes (incluindo, beneficiários diretos ou indiretos) dos atos de corrupção; II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização que está envolvida na corrupção, revelando o *modus operandi* corruptivo; III - a prevenção de novas práticas de corrupção pelos infratores; IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito dos atos de corrupção delatados.



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

Os aderentes estão obrigados a cessar sua participação nos ilícitos revelados na Adesão. Devem admitir sua participação no ilícito (quando for o caso) e cooperar plena e permanentemente com as investigações e o inquérito civil público, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento, incluindo a fase da execução do Acordo de Leniência e Adesão.

Os aderentes estão obrigados a propiciar de forma célere informações e documentos dotados de veracidade (conteúdo e forma) e licitude (origem) sobre os ilícitos delatados, habilitando o MPF a tomar as providências jurídicas, urgentes ou não, que as circunstâncias concretas o exigirem no cumprimento de sua atribuição.

Os aderentes estão obrigados a ressarcir os danos causados pelos ilícitos delatados que foram responsáveis pela sua ocorrência. Todavia, o Acordo de Leniência e Adesão não estão condicionados, por lei, ao ressarcimento integral dos danos, de sorte que pagamentos de valores indenizatórios podem ser objeto de negociação, com o caráter de quitação parcial deste dever legal de reparação civil.

Celebrados o Acordo de Leniência e Adesão, e cumpridos os termos da avença, os aderentes ostentarão direito público subjetivo aos benefícios legais pactuados, encontrando-se o MPF submetido ao cumprimento fiel do que foi acordado, em contrapartida da colaboração realizada. Estabelecidas as obrigações do MPF no acordo de Leniência, os aderentes possuem direitos públicos subjetivos de exigir o seu cumprimento, nos exatos termos das prescrições perfilhadas no ajuste.

A estratégia ministerial de adoção de Acordos de Leniência com Adesões de pessoas físicas, por determinado Membro do MPF (de forma isolada ou em conjunto com outros membros, em contexto ou não de Força-Tarefa), implica a possibilidade de delação de diversos ilícitos pelos colaboradores, na celebração e execução do acordo, como já pontuado, traz à baila o princípio da independência funcional.



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

De fato, no sistema tradicional de atuação de apuração de atos de improbidade, sem adoção de mecanismos consensuais, a apuração dos fatos ilícitos, no domínio da improbidade (Lei nº 8.429 e Lei nº 12.846) governam-se pelas regras de competência, fundadas em disposição expressa da Lei nº 7.347/1985 (art. 2º). Com a introdução de mecanismo consensual de colaboração com premiação legal, altera-se esta forma de cumprimento da lei, já que os colaboradores, em uma negociação, podem confidenciar inúmeros ilícitos de quem conhecimento, ou de que participaram, em diversos lugares. A consensualidade abre a possibilidade de obtenção de narrativas delituais significativas, que, em seu conjunto, legitimam o próprio processo negocial, em vista de seus resultados. Todavia, esta nova forma de atuação consensual pode gerar atritos com os princípios da independência funcional, e necessita ser amparada nos princípios da unidade e da indivisibilidade da atuação do *Parquet*.

IV – Celebração de Acordo de Leniência e Adesão e princípio constitucional da Independência Funcional dos membros do Ministério Público Federal.

A legitimidade de celebração de Acordos de Leniência com pessoas jurídicas e Adesão de pessoas físicas, abarcando a esfera cível, abrangendo uma diversidade de fatos ilícitos, ocorridos em diferentes localidades com participação de diversas pessoas, traz à baila relevantes questões institucionais para o Ministério Público Federal.

É importante recordar que a ação de improbidade, com fulcro na Lei nº 8.429/1992 (art. 17) e na Lei nº 12.846 (art. 19), constitui espécie de ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347/1985. Diferente das primeiras, a LACP traz disposição específica sobre a competência jurisdicional. Nos termos do art. 2º, as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa. Fatos ilícitos que ensejam a prática de improbidade são investigados por Membros da MPF, em Unidades da Instituição, conforme esta diretriz legal. A depender do “local onde ocorrer o dano”, há indicação



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

do foro federal competente, e, assim, da unidade do MPF competente. Dentro da unidade, por distribuição objetiva, se identifica o Membro do Parquet Federa que atuará na investigação dos fatos, mediante investigação própria em inquérito civil público (art. 8º, §1º LACP e Art. 129, III CF).

A primeira diz respeito à harmonização dos princípios constitucionais da independência funcional e da unidade. Membro do Ministério Público Federal firmará o Acordo de Leniência, recebendo informações úteis sobre fatos ilícitos cuja investigação pode estar na atribuição de outro Membro do *Parquet*, promovendo a negociação de benefícios legais em favor dos colaboradores. Nessas condições, aparentemente, exsurge uma restrição à independência funcional do segundo membro, que terá somente a faculdade de Adesão ao Acordo, ou de processar a Adesão nos termos do Acordo-quadro, visando a obtenção dos elementos úteis de prova de ilícitos lastreada no Acordo. Dependendo da complexidade ou abrangência dos ilícitos, certamente haverá mais de um Membro do MPF que não terá participado do processo originário de celebração, e cuja independência poderia ser invocada para negar eficácia ao conteúdo do Acordo travado.

Este ponto é deveras relevante, porque os fatos objeto de uma leniência podem ou não serem objeto de investigações em curso, em unidades diversas daquela em que se processa originariamente o Acordo de Leniência. E não se pode tolerar que o Acordo de Leniência, quando requerido pelos interessados, enseje à pessoa jurídica responsável a escolha livre de quem deverá processar a tratativa e celebrar o acordo no âmbito do MPF. A colaboração já supõe a boa-fé, desde o seu nascedouro, sendo uma boa prática o encaminhamento da postulação, nestas situações, para a 5ª CCR, para avaliação e encaminhamento devido.

A Constituição Federal estabelece o princípio constitucional da independência funcional. Nos termos do seu artigo 127, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Dentre os princípios institucionais do Ministério Público, está a independência funcional. Este princípio é basilar ao exercício das funções



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

institucionais constitucionais, dentre as quais, destacamos a de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei (artigo 129, inciso I), a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (inciso II), e de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (inciso III). A independência funcional está reiterada no artigo 4º da Lei Complementar nº 75/1993, que dispõe sobre o Estatuto do Ministério Público da União.

Como anota Clever Vasconcelos. *“Não se pode descurar que a autonomia funcional tem por escopo máximo garantir o livre exercício da atividade-fim do membro do Ministério Público. A inexistência de hierarquia atinente à liberdade de convicção visa garantir a maior efetividade no desempenho de suas funções constitucionais.”*¹⁵ Hugo Nigro Mazzilli diferencia a autonomia funcional da independência funcional, afirmando que a primeira é atributo da instituição do Ministério Público, ou seja, *“consiste na liberdade que tem de exercer o seu ofício em face de outros órgãos do Estado, subordinando-se apenas à Constituição e às leis”*, ao passo que a independência funcional é atributo dos órgãos e agentes do Ministério Público, *“a liberdade que cada um destes tem de exercer suas funções em face de outros órgãos ou agentes da mesma instituição, subordinando-se por igual à Constituição e às leis.”*¹⁶

Entende-se que a habilitação normativa conferida pela Lei nº 12.846/2013 (extensível ao domínio da improbidade capitaneado pela LGIA) dentro do Sistema Brasileiro Anticorrupção, relativamente à celebração de Acordos de Leniência com a fisionomia acima exposta, não coloca em xeque a independência funcional dos Membros do Ministério Público Federal, que venham a atuar na execução de Acordo anteriormente celebrado por outro Membro, seja quando lhe cabe apenas dar continuidade às investigações dos fatos delatados, seja quando o Acordo-quadro lhe autoriza a negociação de Adesões, para fins cíveis (e criminais).

15 VASCONCELOS, Clever. Ministério Público na Constituição Federal. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 78.

16 MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público Brasileiro. In: FARIAS, Cristiano Chaves de et al. (Coord). Temas atuais do Ministério Público. 6ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 218.



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

A Adesão de outro Membro ao Acordo e Adesão originários permanece voluntária – não obrigatória – e sua relevância está na possibilidade legal de utilização dos elementos de prova obtidos como decorrência do Acordo de Leniência, mesmo que incida sobre fatos ilícitos ocorridos no âmbito da atribuição funcional do Membro não celebrante. Com a avaliação da relevância dos elementos de prova produzidos, caberá ao Membro pronunciar-se pela Adesão ou não. Com efeito, pode ocorrer que os fatos relacionados com o objeto do Acordo já estejam sob apuração ministerial, inclusive sigilosa, e os próprios elementos oferecidos não alterem substancialmente o conjunto probatório já amealhado, indicando a desnecessidade ou inconveniência da Adesão.

Também não é ofensiva à independência do Membro do MPF não celebrante, que proceda à formalização do Termo de Aquiescência, em havendo esta possibilidade e definição prévia de parâmetros de benefícios passíveis de concessão no Acordo de Leniência originário (Acordo-Quadro). Tal como na hipótese anterior, esta Adesão habilitará o uso de elementos de prova, cuja obtenção é reconduzível ao ajuste originário.

A independência funcional não é atingida, em nenhum dos casos, porque o acordo originário é amparado na legalidade da forma como foi processualizado o Acordo de Leniência celebrado. Ao cumprir o Acordo e suas balizas de Adesão, estará, em rigor, o Membro não celebrante tão somente cumprindo a lei vigente, tal como aplicada no caso concreto da colaboração. A independência funcional não é violada.

É fundamental que se apure de forma cuidadosa o Membro do MPF que deverá conduzir as tratativas e celebrar o Acordo de Leniência, sobretudo quando há indicações ou informações de que fatos nelas consignado já estão sendo objeto de investigações conduzidas em outras unidades por outros Membros da Instituição. Na aplicação das regras de competência e fixação do Procurador natural do acordo, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, em sua atividade de articulação, integração e coordenação, possui papel destacado para dissipar dúvidas e para esclarecer situações em que, em razão dos fatos, determinado Acordo de Leniência pode referir-se a procedimentos extrajudiciais e, mesmo, judiciais, em curso.



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

A Lei nº 12.846/2013 não traz nenhuma disciplina sobre homologação de Acordos de Leniência, mas somente cuida de indicar quais as autoridades nos âmbitos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário com atribuição de celebrar o Acordo. Mesmo que admitida legalmente a exclusão de sanção a cargo do Poder Judiciário (no caso, a sanção do artigo 19, inciso IV), a Lei Anticorrupção não tratou de homologação igualmente no capítulo destinado à responsabilização judicial (Capítulo VI). Tampouco a Lei nº 8.429 tratou do assunto, mesmo após a alteração proveniente do “Pacote Anti-crime”.

No caso de Acordos de Leniência celebrados pelo Ministério Público Federal, consolidou-se a exigência de homologação perante a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, conforme indica a Orientação 5ª CCR nº 07/2017. *Verbis*:

14) Assinado o acordo, o procedimento administrativo no qual estiver juntado deverá ser encaminhado à 5ª CCR, para homologação, por meio do Sistema Único, garantindo-se o necessário sigilo; 14.1.- Os anexos somente deverão ser encaminhados caso a Câmara os solicite, por ocasião da apreciação do acordo; 14.2.- No momento do encaminhamento dos autos à 5ª CCR, deverão ser feitos, nos autos, os esclarecimentos que se entender necessários sobre os termos do acordo, inclusive sobre a forma de cálculo dos valores e multas acordadas

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão pode e deve exercer uma função essencial na delimitação da competência para instaurar, processar e deliberar sobre acordos no domínio da improbidade administrativa, evitando atuações desarticuladas e sobrepostas de Membros do MPF na matéria.

São inegáveis os avanços na forma de estruturação de Câmaras do MPF, na sua atuação em defesa do interesse público anticorrupção.

Paralelamente às alterações positivas na ordenação de procedimentos essenciais na



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

atuação finalística na área cível, com a implementação das novas regras sobre o inquérito civil público, outro avanço na temática anticorrupção no *Parquet* se verifica no dever de reconfigurar órgãos estruturais da Instituição e especializá-los na acareação da corrupção, atribuindo-lhes singularidade temática, no desiderato de que a ação institucional eleve o grau de unidade e de coordenação intrainstitucional e interinstitucional na matéria. Este avanço foi bem representado no MPF pela criação de Câmara de Coordenação e Revisão dedicada ao Combate à Corrupção.

Dentro da composição orgânica do MPF, as Câmaras de Coordenação e Revisão são unidades previstas no artigo 43, inciso IV, da Lei Complementar nº 75/1993. Constituem os órgãos setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional na instituição (art. 58). São organizadas por função ou por matéria, através de ato normativo (art. 59). O Estatuto Legal do MPU lhes consigna as seguintes atribuições, dentre outras, para : inciso I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados ao setor de sua competência, observado o princípio da independência funcional; inciso II - manter intercâmbio com órgãos ou entidades que atuem em áreas afins (artigo 62).

Em se tratando de enfrentamento da corrupção, com o MPF sendo o titular privativo da ação penal pública (artigo 129, inciso I, da CF), e legitimado à promoção da tutela do patrimônio público e social (art. 129, inciso III, da CF), a atuação integrada e coordenação na temática da corrupção constitui uma exigência de eficiência e efetividade no planejamento, organização, execução e controle (revisão) da forma institucional de agir e interagir neste campo.

Ao longo dos 31 anos da atual Constituição, o MPF avançou, vencendo este desafio, na estruturação de suas CCRs, instituindo CCR temática para o Combate à Corrupção, através da Resolução nº 148, de 01.04.2014, do seu Conselho Superior, alterando a Resolução CSMPF nº 20/1996. Este ato normativo reformulou a pertinência temática das Câmaras, sendo que a 5ª CCR tornou-se especializada. No modelo organizacional anterior, este Colegiado se delimitava pela temática da Proteção do Patrimônio Público e Social. No novo modelo, incumbe-lhe atuar nas hipóteses do artigo 2º, §5º. Restou, pois, bem caracterizado o aspecto sancionatório cível e criminal



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

na área de pertinência temática, unificando neste patamar organizacional a atuação nacional do MPF. A 5ª CCR teve aprovado o seu regimento interno pela Resolução CSMPF nº 171, de 06.09.2016.

A Resolução CSMPF nº 20 explicita ainda atividades de coordenação, integração e revisão, merecendo destaque a expedição de orientações, sem caráter vinculante, com vistas a manter a uniformidade do exercício funcional. Esta Nota Técnica integra este esforço institucional.

Com a nova estrutura cameral em funcionamento, segue-se o desafio de aperfeiçoamento progressivo da atividade de coordenação, integração e revisão da atuação funcional dos Membros do MPF, com o ganho derivado da especialização temática. Há, pois, a imprescindível e contínua tarefa de propiciar cada vez mais uniformidade interpretativa da aplicação da legislação geral e especial do domínio da improbidade, que resulte eficiência e segurança jurídica.

É nesta vertente de sua atuação (atividade de coordenação, integração e revisão), que a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão pode bem delimitar situações passíveis de amplas controvérsias internas, na fixação do Membro do MPF competente para conduzir o processo de negociação e celebração de Acordo de Leniência com Adesões, assegurando a independência funcional dos membros do MPF, e, concomitantemente, dando cumprimento ao princípio da unidade e da indivisibilidade que estão constitucionalmente estabelecidos (art. 127, da CF).

Este papel institucional também deriva de outra característica do sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, no Direito Administrativo Sancionador Brasileiro. Recorde-se que a legitimação ativa para a proposição de ações civis públicas sancionatórias é concorrente e disjuntiva, conforme artigo 17 da LGIA e artigo 19 da LIPJ (“Lei Anticorrupção”). Analisando-se os demais entes legitimados (Administração Direta e Indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), constata-se uma centralização no exercício desta postulação. No que atina ao plano federal, esta centralização ocorre



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

ao nível da Advocacia-Geral da União, e, quanto às empresas estatais, nos órgãos de advocacia pública que estão alocados em sua estrutura interna. Analisando-se a Lei nº 12.846, a designada “responsabilização administrativa” (artigo 6º) também segue esta diretriz centralizadora

É com este aparelho administrativo marcado pela centralidade que o MPF se depara e se relaciona em sua atividade de investigação de atos ilícitos passíveis de sancionamento, através de ações civis públicas cuja legitimação ativa a Constituição e as leis anticorrupção citadas asseguram. Neste contexto, torna-se fundamental a atuação da 5ª CCR no âmbito do MPF.

Como visto acima, compete à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão em Combate à Corrupção a atribuição de manter intercâmbio com órgãos ou entidades que atuem em áreas afins (artigo 62, inciso II, LC nº 75/1993). O desafio do intercâmbio visando a coordenação interinstitucional na defrontação da corrupção (em sentido amplo), está na ordem do dia. Não é possível admitir que Instituições de Estado, previstas na Constituição, criadas e regulamentadas por lei, que tenham atribuições relacionadas à prevenção e repressão de ilícitos que agridem a probidade administrativa, deixem de interagir, e atuem de forma isolada em campo no qual o predomínio de organizações criminosas (cf. Lei nº 12.850/2013) cresce de forma exponencial, exigindo esforço comum, organizado, ordenado e coordenado do Estado, na defesa dos valores constitucionais.

O MPF, através da CCR especializada, deve seguir na solução deste gigantesco desafio, com todas as infinitas possibilidades de ação que ele suscita ou reclama. O exercício da atividade de coordenação, integração e revisão na fixação de Procurador natural para processar, deliberar, celebrar e acompanhar o Acordo de Leniência com Adesões é relevantíssimo, considerando a necessidade de assegurar atuação articulada nos casos concretos, viabilizando a atividade cameral perante as demais Instituições que estão legitimadas a atuar no domínio da improbidade, inclusive celebrando Acordos de Leniência.



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

V – Celebração de Acordo de Leniência, adesão e princípio constitucional da Unidade do Ministério Público Federal.

Como bem anota Hugo Nigro Mazzilli, “o promotor tem independência funcional para tomar as decisões que a lei pôs em suas mãos; não para recusar cumprimento à deliberação tomada por outro órgão a quem a lei atribuiu à manifestação da instituição no caso concreto.”¹⁷

Firmada, de forma válida, a atribuição de determinado Membro do Ministério Público Federal para celebração de Acordo de Leniência com Adesões, nos termos das normas vigentes no Sistema Brasileiro Anticorrupção, caberá a este Membro conduzir, na sua integralidade, o processo de instauração, negociação, formalização, celebração, homologação, incluindo eventual e posterior alteração, e de extinção do Acordo. O processo de execução do Acordo dependerá da complexidade dos fatos abrangidos pelo escopo da leniência, inclusive da possibilidade de adesões no curso do cumprimento do Acordo.

A projeção desta atuação funcional – dos efeitos do ato jurídico bilateral aperfeiçoado – ocorre perante terceiros e a própria Instituição do *Parquet*, e está resguardada pelo princípio constitucional da unidade do Ministério Público.

A Constituição Federal assegura ao Ministério Público o princípio da unidade, nos termos do artigo 127, parágrafo 1º da Constituição Federal. Nos termos do artigo 128, o Ministério Público abrange: I - o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; II - os Ministérios Públicos dos Estados. A Constituição é explícita, na sua dicção: o *Ministério Público* (no singular) *abrange*¹⁸ duas ramificações. Todos os

17 MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério público. 8ª ed. São paulo; Saraiva, 2014, p. 141.

18 Abranger significa, dentre outros, conter, abarcar, englobar, incluir, compreender, trazer, encerrar, albergar, acolher, incorporar.



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

seus membros exercem o mesmo ofício, qual seja o de ministério público, formando uma só Instituição.¹⁹

A unidade do Ministério Público está muito bem retratada por Hugo Nigro Mazzilli, quando assim se pronuncia: *“A unidade do Ministério Público enquanto instituição existe. Podemos dizer que ele é uma organização nacional destinada a um fim social, e isso vale para todos e cada um de seus ramos. Esse fim é o zelo dos interesses sociais, todos, e dos interesses individuais, quando indisponíveis – é o que faz quando combate o crime e a improbidade administrativa, ou quando defende o meio ambiente e os incapazes. (...) Consideradas as autonomias, temos unidade em cada Ministério Público.”*²⁰

Esta unidade de atuação institucional, reportada ao enfrentamento da prática da corrupção, no atual momento histórico – em que este fenômeno se tornou sistêmico e endêmico no aparelho e funções estatais no cenário nacional e internacional – torna-se fundamental na temática da celebração de Acordos de Leniência, como instrumentos de uma política consistente, congruente, efetiva, justa e proporcional, para prevenir, dissuadir e reprimir atos e práticas corruptivas.

Na celebração do Acordo, o Membro do *Parquet* é o cristalizador e articulador desta unidade institucional para o caso concreto, cabendo-lhe, com independência funcional, realizar as tratativas necessárias para o cumprimento fiel da disciplina legal do Acordo de Leniência, atualmente inscrita no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013. Atuando dentro das balizas da lei, o Acordo celebrado e homologado veiculará a unidade institucional não apenas perante os colaboradores (pessoas jurídicas e pessoas físicas relacionadas com a mesma), mas também perante outros Membros da Instituição, igualmente perante terceiros, não sendo dado a nenhum outro Membro do MPF rejeitar a validade e eficácia do Acordo, no momento da sua execução.

Essa fundamentação demonstra o exato espaço de convivência da independência

19 VASCONCELOS, Clever. Ministério Público na Constituição Federal. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 72.

20 MAZZILLI, Regime Jurídico do Ministério Público, 8ª ed., São Paulo; Saraiva, 2014, p. 141.



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

funcional e da unidade institucional na matéria, sujeita a recorrentes equívocos, e, ao final, demonstra que a unicidade do Acordo de Leniência é solução adequada e logicamente compatível com a independência funcional dos Membros e com a unidade da Instituição.

Entretanto, é possível que ocorram inconsistências na celebração de Acordos de Leniência, que abarcam fatos ilícitos cuja investigação já está em curso ou, mesmo, cujas medidas judiciais cabíveis já foram tomadas, sob a condução de membros do MPF, no exercício regular de suas atribuições. Nestes casos, não há menor dúvida de que os membros não celebrantes, cuja atuação funcional é invalidamente afetada, podem questionar a celebração do Acordo, especificamente no tocante aos aspectos que envolvem suas respectivas atribuições funcionais, devendo a 5ª CCR resolver esta forma de litígio, determinando as devidas correções no processo de celebração da leniência.

Na mesma linha, não se pode ignorar situações legítimas de não Adesão institucional pelos Membros não celebrantes a determinado Acordo de Leniência com Adesões de pessoas físicas, possibilidade que, obviamente, não pode cancelar o mero arbítrio do Membro como justificativa para esta recusa. Será possível a não aderência institucional, em face de circunstâncias objetivas que a embasem.

VI – Celebração de Acordo de Leniência, adesão e princípio constitucional da Indivisibilidade do Ministério Público Federal.

Segundo o princípio da indivisibilidade, sempre que se manifesta um Membro do Ministério Público, está se manifestando o Ministério Público²¹. O denominado princípio da indivisibilidade demarca o caráter orgânico da atuação dos Membros do Ministério Público.

21 NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. Curso de direito constitucional. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.



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

Restringindo-se ao MPF, cada Procurador da República, Procurador Regional da República, Subprocurador-Geral da República, são todos titulares de cargos componentes do Ministério Público Federal, e funcionam apenas como membros da Instituição, para a qual convergem todos os efeitos de sua atuação funcional. Ao agirem, imputa-se, sob a ótica jurídica, a conduta funcional ao Ministério Público Federal; exerce-se o Cargo encartado na composição orgânica da Instituição. Não sofre divisão o elo existente entre a ação do Membro e a ação institucional. A indivisibilidade ressalta esta característica relevante de impessoalidade sobre a produção jurídica ministerial.

A indivisibilidade revela que, mesmo alterada a titularidade subjetiva do cargo, permanece este como elo inquebrantável de apresentação da Instituição na sua atividade extrajudicial e judicial. A indivisibilidade também não se opõe a formação de forças-tarefa no cumprimento das atribuições constitucionais dos cargos componentes da Instituição. Nenhuma forma legítima de trabalho conjunto fragmenta o elo acima destacado, mas servem tão somente para elevar o grau de eficiência na atuação ministerial, pela possibilidade de congregação de esforços institucionais.

Esta conceituação da indivisibilidade só vem a reforçar a possibilidade da celebração de Acordo de Leniência com Adesão, com recurso à adesão institucional por outros Membros não celebrantes do *Parquet*, em situação em que o Acordo traz, em seu bojo, elementos de prova relevantes ou úteis de diversos fatos, conexos ou não (sob o ponto de vista das normas processuais penais ou civis), para a atividade funcional de investigação ou apuração, na seara cível (e criminal), da órbita de atribuição do Membro.

O Acordo, válido e eficaz, é solução a ser resguardada pelo Membro celebrante e por todos os demais componentes da Instituição, pela revelação institucional (impessoal e indivisível), no caso concreto, da aferição do cumprimento da lei e do atendimento ao interesse público.

Ao concentrar e formalizar a manifestação da Instituição no caso concreto, o Acordo terá de realizar a mais ampla apreciação dos fatos e dos elementos de comprovação e de provas, em



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

face das informações existentes e disponíveis na Instituição. É uma característica do processo de celebração e negociação a integração e confrontação de todos os fatos conhecidos, pela Instituição, nos processos extrajudiciais e judiciais, cíveis e criminais, atinentes aos fatos. Isto é uma das facetas da indivisibilidade. O membro celebrante deverá se posicionar como o Ministério Público, e, dentro das possibilidades institucionais, encontrar e ter ciência da situação da Instituição no caso concreto. Também é dever da pessoa jurídica colaboradora e pessoas físicas aderentes apontar todas as investigações em curso – de inequívoco conhecimento prévio das mesmas – sobre os fatos abarcados pelo acordo, sob pena de manifesta má-fé, impeditiva da colaboração válida.

Esta condução indivisível da Leniência, no plano da Instituição, é forma indelével de conferir segurança jurídica ao acordo, dentro da órbita institucionalizada do *Parquet*. A colaboração de pessoas jurídicas e adesão de pessoas físicas envolvem não raros riscos diversos para quem coopera. A indivisibilidade irradia confiabilidade e segurança ao processo de negociação. Torna conhecida a face do negociador, que cumpre este dever-poder em nome do MPF. Qualquer acréscimo de confiabilidade e previsibilidade na Leniência, a Instituição será uma das maiores beneficiárias, porque significará maior efetividade na sua atuação. Vale, por fim, recordar que a atuação dos membros celebrantes está submetida, como visto, a processo de homologação por órgão de coordenação e revisão superior (no caso, a 5ª CCR/MPF), e, neste sentido, o Acordo homologado será irremissivelmente a solução do MPF para o caso apreciado.

O Acordo de Leniência com Adesão, por conseguinte, não ofende, sob qualquer aspecto, o princípio da indivisibilidade. Ao contrário, a indivisibilidade é fundamental na estruturação de Programa de Leniência no âmbito do MPF, vez que oferece à atuação funcional do *Parquet* negociador a voz do MPF para dar com definitividade e unidade institucional a solução adequada, justa e proporcional em face da delimitação dos fatos envolvidos.

Dispõe a Orientação Conjunta nº 01/2018, da 2ª e da 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em seu item 23:



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

“No caso de os fatos narrados envolverem a atribuição de outros Membros do Ministério Público Federal (atuações em órgãos judiciais diversos), o Membro então oficiante deverá, observada a conveniência e especificidades do caso concreto, alternativamente:

- 23.1. convidar o(s) Membro(s) com atribuição concorrente para participar das tratativas de formalização do acordo; ou
- 23.2. submeter o caso à CCR do MPF, de acordo com a temática respectiva, para os fins do art. 62, I e VI, da Lei Complementar nº 75/93; ou
- 23.3. firmar o acordo e submetê-lo, posteriormente à homologação, aos demais Procuradores naturais, que poderão aceitar e aderir aos respectivos termos, caso em que receberão todas as provas produzidas, ou recusá-los, com a devolução de todas as provas e informações ao colaborador, sob a perspectiva dos princípios da confiança e da boa-fé, que devem reger as tratativas, a pactuação e o compartilhamento da prova.”

A correta leitura da unidade e da indivisibilidade ganham destaque para a adequada compreensão das obrigações assumidas pelo MPF, como compromissos decorrentes de Acordo de Leniência com Adesões. A Orientação nº 07/2017, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, estipula em seu item 7.6 as obrigações do Ministério Público Federal, da seguinte forma:

7.6. COMPROMISSOS DO MPF

- realizar gestões junto a outras autoridades e entidades públicas buscando sua adesão ao Acordo de Leniência ou a formalização de seus próprios acordos, desde que compatíveis com o do MPF;
- estipular benefícios e, se for o caso, não propor qualquer ação de natureza cível ou sancionatória, inclusive ações de improbidade administrativa, pelos fatos ou condutas revelados em decorrência do Acordo de Leniência, contra a COLABORADORA, enquanto cumpridas integralmente as cláusulas estabelecidas no Acordo;
- dentre os benefícios, se for o caso, requerer a suspensão de ações que já tiverem sido propostas ou requerer a prolação de decisão com efeitos meramente declaratórios;
- defender perante terceiros a validade e eficácia de todos os termos e condições do acordo.

Em havendo qualquer conduta funcional de Membro do Parquet que possa implicar o descumprimento do Acordo de Leniência, incumbe ao Membro celebrante promover a defesa do



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

Acordo, no âmbito do próprio MPF, e, igualmente, perante terceiros, assegurando o cumprimento fiel do que foi pactuado com o MPF.

VII – Celebração de Acordo de Leniência, adesão e atribuições da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão.

A Constituição Federal estabelece que lei complementar da União estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União (artigo 127, §5º). O Estatuto do Ministério Público da União foi aprovado pela Lei Complementar nº 75/1993. Conforme o Estatuto, foram instituídas as Câmaras de Coordenação e Revisão no âmbito do MPF (artigos 58 a 62).

As Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal são os órgãos setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional na Instituição (art. 58). Nos termos do artigo 62, compete às Câmaras de Coordenação e Revisão: I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados ao setor de sua competência, observado o princípio da independência funcional; (...) VI - resolver sobre a distribuição especial de inquéritos, feitos e procedimentos, quando a matéria, por sua natureza ou relevância, assim o exigir; VII - decidir os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público Federal.²² Sobre as CCRs, assim esclarece Bruno Amaral:

(...) Os órgãos estão estruturados com a finalidade de incrementar a integração e a coordenação entre as diversas unidades do MPF, promovendo intercâmbio com órgãos ou entidades afins e enviando informações técnicas aos órgãos que atuam em matérias relacionadas a cada um dos setores. Além dessas funções, estão incumbidos de tarefas diretamente relacionadas à distribuição do serviço interno, na resolução de conflitos de atribuições entre membros da organização e análise de arquivamentos de membros do MPF, excetuando os casos em que a competência originária seja do Procurador-Geral da República. **Em síntese, buscam conciliar o**

²² MAZZILLI, Hugo Nigro. Introdução ao Ministério Público – 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 262-263.



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

princípio da independência funcional com os princípios da indivisibilidade e da unidade de atuação do MPF. Se a independência de cada um dos membros da organização deixa margem para ações discricionárias, dentro da amplitude do texto legal, e inclusive optando por determinadas prioridades no desempenho das funções, os órgãos têm, assim, o objetivo não apenas de fornecer auxílio técnico, mas também de estabelecer algumas diretrizes e promover determinados temas como prioritários.”²³ (grifos nossos)

A Lei nº 12.846/2013 não traz nenhuma disciplina sobre homologação de Acordos de Leniência, mas somente cuida de indicar quais as autoridades no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ostentam atribuição de celebrar o Acordo. Mesmo que admitida legalmente a exclusão de sanção legal a cargo do Poder Judiciário (no caso, a sanção do artigo 19, inciso IV), em ação civil pública com legitimidade reconhecida ao Ministério Público, a Lei Anticorrupção não tratou de homologação judicial da leniência, nem mesmo no capítulo destinado à responsabilização judicial (Capítulo VI).

No caso de Acordos de Leniência celebrados pelo Ministério Público Federal, consolidou-se a sua homologação perante a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, conforme indica a Orientação 5ª CCR nº 07/2017. *verbis*:

“14) Assinado o acordo, o procedimento administrativo no qual estiver juntado deverá ser encaminhado à 5ª CCR, para homologação, por meio do Sistema Único, garantindo-se o necessário sigilo. 14.1.- Os anexos somente deverão ser encaminhados caso a Câmara os solicite, por ocasião da apreciação do acordo. 14.2.- No momento do encaminhamento dos autos à 5ª CCR, deverão ser feitos, nos autos, os esclarecimentos que se entender necessários sobre os termos do acordo, inclusive sobre a forma de cálculo dos valores e multas acordadas”.

A celebração de Acordo de Leniência, com pessoas jurídicas e pessoas físicas, com

23 MACHADO, Bruno Amaral. Ministério Público – Organização, representações e trajetórias. Curitiba: Juruá, 2007, p. 177.



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

repercussões cíveis (e criminais), está submetida à Deliberação deste Colegiado, no exercício regular de sua atividade de coordenação, de integração e de revisão da atuação funcional dos Membros do Ministério Público Federal. As atribuições da CCR são fundamentais para assegurar processo de celebração de leniência, de forma coordenada e integrada no âmbito da Instituição. E ganham maior destaque ainda nas situações em que a pessoa jurídica colaboradora e pessoas físicas colaboradoras (signatárias ou aderentes) trazem ao conhecimento do Membro celebrante fatos ilícitos novos (fatos sem investigação), conexos ou não, fatos que estão inseridos na atribuição funcional cível (e/ou criminal) de outros Membros do MPF, para os fins de corroborar a utilidade do Acordo visando a concessão de melhores benefícios ao fim e ao cabo da negociação.

O que motiva colaboradores (pessoa jurídicas e pessoas físicas) a acrescentar fatos além daqueles com possibilidade imediata de persecução, no âmbito da atividade sancionadora ministerial? A razão está em potencialmente receber benefícios maiores. Neste processo, a narrativa de fatos novos (fatos sem investigação) é apresentada perante o Membro do MPF com atribuição originária para celebração, que pode e deve criar os incentivos para a informação de fatos novos, além dos fatos já abrangidos pela proposta ou termos do Acordo original. O benefício para o Estado está em que se desvelam ilícitos que outros órgãos com atribuição jamais teriam conhecimento. Para os colaboradores, certo de que o silêncio sobre os fatos poderia ocorrer, a vantagem está no acréscimo de benefícios.

A Orientação Conjunta 2ª/5ª CCRs/MPF nº 01/2018 consigna disciplina específica para situações em que os colaboradores (pessoas físicas) levem ao conhecimento do Membro do Ministério Público Federal fatos novos que estejam no campo de atribuição funcional e territorial de outros membros da Instituição. Confira-se:

- “22. No acordo de colaboração premiada, o colaborador deve narrar todos os fatos ilícitos em relação aos quais concorreu. (...)
23. No caso de os fatos narrados envolverem a atribuição de outros Membros do Ministério Público Federal (atuações em órgãos judiciais diversos), o Membro então oficiante deverá, observada a conveniência e especificidades do caso concreto, alternativamente:



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

- 23.1. convidar o(s) Membro(s) com atribuição concorrente para participar das tratativas de formalização do acordo; ou
- 23.2. submeter o caso à CCR do MPF, de acordo com a temática respectiva, para os fins do art. 62, I e VI, da Lei Complementar nº 75/93; ou
- 23.3. firmar o acordo e submetê-lo, posteriormente à homologação, aos demais Procuradores naturais, que poderão aceitar e aderir aos respectivos termos, caso em que receberão todas as provas produzidas, ou recusá-los, com a devolução de todas as provas e informações ao colaborador, sob a perspectiva dos princípios da confiança e da boa-fé, que devem reger as tratativas, a pactuação e o compartilhamento da prova;
- 23.4. encaminhar os autos ao Membro que tiver atribuição concorrente, a fim de que seja analisado o interesse na celebração do acordo de forma integral, não sendo impeditiva à celebração do acordo, no entanto, a recusa ou a falta de interesse, devidamente declaradas, ocasião em que o acordo não contemplará os fatos recusados.”

O Ministério Público Federal, através das duas Câmaras especializadas em matéria criminal e temática anticorrupção, reconhece a legitimidade expressa da celebração de acordos de colaboração (o que se espraia no tratamento normativo dos Acordos de Leniência com pessoas jurídicas e físicas, com efeitos criminais), com a disciplina da Adesão (item 23.3).

Neste caso, a 5ª CCR procederá à homologação do Acordo de Leniência com Adesões. Os fatos de competência do Membro celebrante permanecerão sob sua investigação, e os demais serão objeto de encaminhamento e distribuição regular para a unidade competente. Todavia, isso não significa que o Acordo de Leniência e suas Adesões sejam ineficazes. Os Acordos permanecerão íntegros, uma vez homologados, mas ocorrerá apenas a posterior distribuição funcional para apuração dos fatos, conforme as regras de competência.

Com efeito, não se deve confundir atribuição de celebração de Acordo de Leniência com Adesões, com atribuição de investigação cível (ou criminal) de fatos ilícitos descritos em seus anexos. Estas atribuições podem coincidir, mas a prática anticorrupção do MPF não raro demonstra a não reunião destas atribuições, em face da validade de Celebração de Acordos de Leniência com Adesão, em que se processam fatos novos e sem conexão.



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

Também será no processo de homologação que o Colegiado da Câmara poderá se debruçar e impedir situações em que se caracteriza escolha proposital de Membros pelos colaboradores (pessoas jurídicas e pessoas físicas, signatárias ou aderentes), mediante expediente para subtrair a legítima atribuição de Membros eventualmente não favoráveis ao Acordo, incorrendo em verdadeira sabotagem do Programa de Leniência no campo do MPF. Na sua atividade de coordenação, de integração e de revisão, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão exercerá papel fundamental para verificação da legalidade de todo o processo administrativo de leniência.

Com a homologação perante a 5ª CCR, já se poderá proceder ao adequado direcionamento da execução do Acordo de Leniência, em termos de distribuição funcional de atribuições, para os fatos subjacentes ao Acordo de Leniência, em sua integralidade.

Incumbe ao Membro celebrante do Acordo de Leniência acompanhar a execução, de modo a avaliar a utilidade e efetividade da colaboração, incluindo aquela formalizada através de Adesões, e cuja execução será de atribuição de outros Membros do MPF, em havendo um Acordo-quadro. A efetividade do Acordo merece avaliação à luz dos resultados obtidos com a atuação funcional de todos os demais Membros, que, aderindo ou processando Adesões, utilizam os elementos de prova, nos termos homologados.

VIII – Acordos de Leniência celebrados com pessoas jurídicas e adesão de pessoas físicas, com repercussões criminais.

Nos itens precedentes, firmou-se a legitimidade da celebração, na esfera cível, de Acordos de Leniência com pessoas jurídicas (e pessoas físicas a elas relacionadas), como instrumento relevante da atuação do MPF na tutela do interesse público anticorrupção, no domínio da improbidade administrativa.



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

Ocorre que não raro as condutas ilícitas de pessoas físicas são enquadráveis como crimes, seja no âmbito do Código Penal (crimes contra a Administração Pública etc.), seja no âmbito de legislação criminal extravagante (crimes licitatórios, crimes comuns de Prefeitos, crimes de lavagem de dinheiro etc.). As condutas ilícitas recebem a qualificação dos diversos sistemas de responsabilização acolhidos no ordenamento brasileiro. O Sistema Brasileiro Anticorrupção é composto, dentre outros, pelo sistema penal anticorrupção e pelo sistema de direito administrativo sancionador anticorrupção.

Certamente, a colaboração de pessoas físicas por Adesões enseja o problema de como assegurar proteção à pessoa física colaboradora, no âmbito criminal, outorgando-lhe benefícios em razão da delação de práticas criminosas, incluindo situações próprias de colaboração premiada, previstas na Lei nº 12.850/2013 (alterada pela Lei nº 13.964).

O ordenamento jurídico brasileiro se submete ao princípio da independência das instâncias civil e criminal. Todavia, não é possível pretender que certo colaborador preste efetiva e eficaz cooperação no desvelamento da prática de ilícitos (o que inclui práticas criminosas), se o MPF não oferecer segurança jurídica, sob os dois prismas de possível punição, a que está constitucionalmente legitimado a perseguir (pretensão punitiva penal e pretensão punitiva pela prática de atos de improbidade administrativa). Mesmo que, processados e julgados em esferas distintas de jurisdição, as pessoas físicas colaboradoras buscam proteção e previsibilidade das consequências punitivas da delação.

O MPF tem adotado a técnica de celebração de Acordos de Leniência, com pessoas jurídicas colaboradoras e pessoas físicas a elas relacionadas, atribuindo repercussões sancionatórias cíveis e criminais. Esta prática, sob o ponto de vista criminal, é um enorme desafio institucional. O novo regramento das colaborações premiadas encontra-se assim estabelecido na Lei nº 12.850/2013 (com as alterações da Lei nº 13.964/2019), em seus artigos 3º-A ao artigo 7º.



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

Este regramento de Direito Penal e Direito Processual Penal deverá ser observado, relativamente às Adesões de pessoas físicas, quando celebradas no contexto de Acordos de Leniência, caso sejam negociadas com efeitos jurídicos criminais, e, por conseguinte, extravasando os efeitos do domínio da improbidade administrativa.

De todo modo, os maiores desafios com esta forma estratégica de atuação mista (celebração de acordos com pessoas jurídicas e pessoas físicas, com efeitos cíveis e criminais), concentram-se no aspecto da delimitação da competência jurisdicional para homologação de Adesões inseridas no Acordo de Leniência, bem como da competência jurisdicional para homologação de Adesões posteriores dentro do Acordo-quadro originário já homologado. A Lei nº 12.850/2013 (com modificações da Lei nº 13.964/2019) não trata desta temática, mas apenas disciplina o exercício da competência jurisdicional (artigo 4º).

Outro relevante aspecto na utilização desta estratégia de atuação ministerial repousa na forma de cumprimento do princípio constitucional da isonomia na oferta e concessão de benefícios, cíveis e criminais, às pessoas jurídicas colaboradas. Neste aspecto, a Lei nº 12.850/2013 (com modificações da Lei nº 13.964/2019) dispõe que “em qualquer caso, a concessão de benefício levará em conta a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração” (artigo 4º, §1º), prestigiando a individualização que é uma das facetas do princípio da isonomia, ambas garantias fundamentais na Lei Fundamental.

VIII.1 - Competência do juízo criminal de homologação do Acordo de Leniência com Adesão ou com possibilidade posterior de Adesão (Acordo-quadro).

No caso de Acordos de Leniência com Adesões, com repercussões na esfera cível e criminal, exsurge o problema de verificação e fixação do Juiz Criminal competente para



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

homologação do Acordo.

Sobre a natureza da homologação judicial nesta temática, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou que:

“4. A colaboração premiada é um negócio jurídico processual, uma vez que, além de ser qualificada expressamente pela lei como “meio de obtenção de prova”, seu objeto é a cooperação do imputado para a investigação e para o processo criminal, atividade de natureza processual, ainda que se agregue a esse negócio jurídico o efeito substancial (de direito material) concernente à sanção premial a ser atribuída a essa colaboração. 5. **A homologação judicial do acordo de colaboração, por consistir em exercício de atividade de delibação, limita-se a aferir a regularidade, a voluntariedade e a legalidade do acordo, não havendo qualquer juízo de valor a respeito das declarações do colaborador.**” (STF, HC 127483 / PR, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento em 27/08/2015, Tribunal Pleno, votação unânime, Publicação Dje-021, div. 03-02-2016, pub. 04-02-2016)

O Supremo Tribunal Federal também já teve oportunidade para se manifestar sobre a possibilidade por Juiz Criminal de homologação de colaborações premiadas, com inclusão de fatos não sujeitos à competência do órgão homologador. Veja-se:

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NA PETIÇÃO. ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. HOMOLOGAÇÃO. COMPETÊNCIA. PREVENÇÃO. DELIBERAÇÃO ACERCA DOS TERMOS DE DEPOIMENTO NÃO CONEXOS. ENVIO DE TERMOS PARA AUTORIDADE JUDICIÁRIA COMPETENTE. ATRIBUIÇÃO DO JUÍZO HOMOLOGATÓRIO. RECURSO INTERNO DESPROVIDO. **1. O juízo que homologa o acordo de colaboração premiada não é, necessariamente, competente para o processamento de todos os fatos relatados no âmbito das declarações dos colaboradores (INQ-QO 4.130, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 3.2.2016).** Existindo, nada obstante, dentre esses episódios, ao menos um em que se verifique a presença de conexão com objeto de feito previamente distribuído, adequada é a observância da regra prevista no art. 79, caput, do Código de Processo Penal, a demandar a distribuição por prevenção, nos exatos termos do art. 69, caput, do Regimento Interno da Corte Suprema. **2. Os fatos dos quais não há notícia de participação de autoridade detentora de foro por prerrogativa nesta Suprema Corte, além daqueles em que não se observa qualquer relação de conexidade com investigações ou ações penais em curso, devem ser encaminhados para tratamento adequado perante a autoridade jurisdicional competente.** 3. Agravo regimental desprovido. (STF, Pet 6714 AgR-segundo / DF, Relator Min. EDSON FACHIN, Julgamento em 15/09/2017, Segunda Turma, votação unânime, Publicação Dje-219, DIV. 26-09-



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

2017 PUB. 27-09-2017)

Em face desta jurisprudência – que, em nosso entendimento, não foi alterada pela dicção do novo artigo 3º, §3º da Lei nº 13.964 – a competência judicial criminal para homologação de Adesões inseridas em Acordo de Leniência deve ocorrer conforme as regras de competência previstas na legislação processual penal.

O Código de Processo Final estabelece, como regras fundamentais, na matéria, que A competência será, de regra, determinada pelo lugar em que se consumar a infração, ou, no caso de tentativa, pelo lugar em que for praticado o último ato de execução (art. 70 – Competência pelo lugar da infração). Na sequência, preceitua que “não sendo conhecido o lugar da infração, a competência regular-se-á pelo domicílio ou residência do réu” (art. 72 – competência pelo domicílio ou residência do réu). Complementa o CPP, com a disposição contida no artigo 74, pelo qual “A competência pela natureza da infração será regulada pelas leis de organização judiciária, salvo a competência privativa do Tribunal do Júri (art. 74 – Competência pela natureza da infração).

A matéria da competência jurisdicional se desdobra no tratamento conferido à competência por distribuição, cuja regra geral estabelece que “a precedência da distribuição fixará a competência quando, na mesma circunscrição judiciária, houver mais de um juiz igualmente competente” (art. 75). Há disciplina processual criminal própria para os casos de conexão ou continência (artigo 76 e 77 e 78). Por fim, o CPP estatui sobre a “competência por prevenção”, no artigo 83, segundo o qual “verificar-se-á a competência por prevenção toda vez que, concorrendo dois ou mais juízes igualmente competentes ou com jurisdição cumulativa, um deles tiver antecedido aos outros na prática de algum ato do processo ou de medida a este relativa, ainda que anterior ao oferecimento da denúncia ou da queixa (arts. 70, § 3º, 71, 72, § 2º, e 78, II, c).”.

Sobre homologação em colaborações premiadas, a matéria foi objeto de apreciação na Questão de Ordem no Inquérito nº 4.130 (Min. Rel. Dias Toffoli, julgamento 23.09.2015, DJe 03.02.2016), da qual pedimos vênias para destacar os seguintes trechos, que interessam à definição



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

do juízo criminal com atribuição de homologação de Acordos de Leniência com Adesões, com efeitos cíveis e criminais:

(...) 3. A colaboração premiada, como meio de obtenção de prova, não constitui critério de determinação, de modificação ou de concentração de competência.

4. A competência para processar e julgar os crimes delatados pelo colaborador que não sejam conexos com os fatos objeto da investigação matriz dependerá do local em que consumados, de sua natureza e da condição das pessoas inculpatas (prerrogativa de foro). (...)

6. A prevenção, essencialmente, não é um critério primário de determinação da competência, mas sim de sua concentração, razão por que, inicialmente, devem ser observadas as regras ordinárias de determinação da competência, tanto *ratione loci* (art. 70, CPP) quanto *ratione materiae*.

7. Nos casos de infrações conexas, praticadas em locais diversos, não de ser observadas as regras de determinação do foro prevalente previstas no art. 78 do Código de Processo Penal, uma vez que a conexão e a continência importam em unidade de processo e julgamento.

8. A prevenção, nos termos do art. 78, II, c, do Código de Processo Penal, constitui critério residual de aferição da competência.

9. Não haverá prorrogação da competência do juiz processante - alargando-a para que conheça de uma causa para a qual, isoladamente, não seria competente -, se não estiverem presentes i) uma das hipóteses de conexão ou de continência (arts. 76 e 77, CPP) e ii) uma das hipóteses do art. 78, II, do Código de Processo Penal. (...)"

O entendimento exposto neste Acórdão segue a diretriz de diferenciar a competência para homologar o Acordo e a competência para processar e julgar os crimes objeto da delação. Está muito claro que a competência de homologação não atrai, por si só, a competência para processo e julgamento de crimes desvelados no curso da colaboração. Deste modo, inexistindo conexão ou continência, a competência para homologação de Acordos com Adesões com relevância criminal segue regularmente as normas processuais penais.



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

Outro problema é a atribuição de homologação de novas Adesões que venham a ser celebradas como desdobramento do Acordo de Leniência com Adesão originário, tenha (acordo-quadro) ou não, este Acordo cláusulas genéricas sobre o processamento e concessão de benefícios.

Como solução recomendável, temos que na competência para homologação de Adesão de pessoas físicas ao Acordo de Leniência, para fins criminais, com base em precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, deverão ser tomados os juízos competentes para cada um dos conjuntos de eventos retratados nos anexos, sem prejuízo da adoção de regras de prevenção e de conexão, com a priorização, nesse caso, do Juiz Criminal da Homologação da colaboração premiada originária.

Sob o ponto de vista processual penal, não haverá maior controvérsia nesta solução, quando estiverem preenchidas as **hipóteses de conexão intersubjetiva, teleológica ou instrumental** entre os ilícitos abarcados pelo Acordo de Leniência (com Adesões) originário e os ilícitos das Adesões posteriores.

Dúvida será suscitada no caso de fatos sem conexão/continência, objeto de Adesões posteriores, que poderiam em tese ensejar a homologação mediante livre distribuição, perante outros Juízos criminais, considerando apenas a delimitação dos fatos ilícitos novos.

Na prática da execução de Acordos de Leniência com Adesões posteriores, com narrativas de fatos ilícitos novos, tem-se observado que a pessoa jurídica colaboradora, cumprindo obrigações assumidas no Acordo, tem dado continuidade às investigações internas corporativas, em cujos relatórios finais se demonstra a ocorrência de ilícitos diversos daqueles abrangidos pelo Acordo e suas Adesões homologadas.

É recomendável reconhecimento de forma especial de conexão instrumental. O não reconhecimento da conexão, para efeito de homologação das Adesões posteriores, tem ocasionado o que se denomina pulverização da colaboração, retirando não raro a apreciação das colaborações



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

posteriores do contexto das colaborações originárias ou precedentes.

Há, pois, interesse em se reconhecer não só a atribuição do Membro celebrante para dar continuidade ao processo de execução da leniência, com novas Adesões, como também a atribuição do juízo criminal de homologação das Adesões inseridas em Acordo de Leniência, para processar e homologar as novas Adesões, pela configuração de conexão instrumental, entre o processo anterior de colaboração e os demais processos derivados de novas Adesões colaborativas.

A competência jurisdicional do Juízo que homologou as Adesões inseridas em Acordo de Leniência deveria estender-se à homologação das Adesões posteriores, em vista de conexão probatória. Este Juízo deveria possuir ampla competência para decidir acerca das questões relativas às adesões do Acordo de Leniência, e, por igual razão, acerca das questões subjacentes a novos Termos de Adesão, que são desdobramentos do contexto colaborativo inaugural ou precedente.

A crescente complexidade da prática de atos de corrupção não pode servir de esteio para evitar a conexão, destacadamente, a instrumental, na medida em que os acordos (acordo originário e adesões derivadas) são construídos em face de determinado marco contextual, em face do qual deveres, ônus, obrigações e benefícios legais foram avaliados, negociados, delimitados e cristalizados no modelo negocial de atuação institucional.

VIII.2 – Acordo de Leniência, adesão de pessoas físicas e isonomia da concessão de benefícios.

Afigura-se imprescindível à eficiência do Programa de Leniência que os colaboradores (sejam pessoas jurídicas e físicas) possuam a garantia de obter uma situação jurídica mais favorável do que aquela em que estejam colocados os agentes não colaboradores. No entanto, essa desigualdade jurídica deve ser configurada entre aqueles que optaram pela colaboração e aqueles que não o fizeram. Entre os colaboradores deve haver tratamento isonômico e proporcional, na concessão de benefícios, tendo em vista as circunstâncias de cada colaborador, elementos de



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

corroboração apresentados, fatos ilícitos descortinados, e utilidade para as investigações, visando a efetividade da persecução ministerial, seja no domínio punitivo civil ou no domínio criminal.

Entende-se que o tratamento jurídico diverso conferido a sujeitos colaboradores e sujeitos não colaboradores encontra amparo no princípio constitucional da isonomia (artigo 5º, caput, da CF). Estes sujeitos não estão em situação de igualdade jurídica. Como bem assinala Frederico Valdez Pereira:

“Em relação ao tratamento distinto entre sujeitos colaboradores e não colaboradores, é possível perceber já na simples constatação do fenômeno as razões pelas quais não há identificação substancial na situação daquele que direciona a contraconduta pós-delitiva em oposição aos interesses da organização criminosa da qual fazia parte, agregando na busca de esclarecimentos dos crimes e de evitação de novas potenciais agressões ao bem jurídico tutelado, além de manifestar comportamento tendente a amenizar o juízo de periculosidade e indicar melhores possibilidade de reinserção social, e o agente com posição oposta de constância ao *pactum scelleris*.”²⁴

No âmbito criminal, encontram-se previstos, no artigo 4º da Lei nº 12.850/2013, os benefícios de perdão judicial, redução em até 2/3 (dois terços) da pena privativa de liberdade, ou de substituição dela por pena restritiva de direitos, em favor daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada (artigo 4º).

24 PEREIRA, Frederico Valdez. Delação premiada. 3ª ed., Curitiba: Editora Juruá, 2016, p. 73.



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

O tratamento isonômico e proporcional está agasalhado no mandamento legal, pelo qual, em qualquer caso, a concessão do benefício levará em conta a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração, constante do parágrafo 1º do artigo 4º.

Andrey Borges de Mendonça²⁵ bem observa que a colaboração premiada poderá ensejar a concessão de *benefícios previstos em lei*, como também *benefícios não previstos em lei*, na medida em que a lei não disciplinou à exaustão o poder de negociação das partes, assim como a possibilidade e os limites de negociação sobre benefícios processuais. O autor desconstrói, com rigor, os argumentos contrários a esta ampla margem de decisão ou de negociação, afirmando que não contraria o princípio da legalidade, já que se trata de ajuste em favor do sujeito ou indivíduo; que não se sustenta ver na colaboração estímulo para acordos falsos, já que este tipo de conduta viciada não exsurge apenas nesta forma consensual de atuação, e a maior concessão ou não de benefícios não influencia diretamente a maior ou menor chance de haver acordos contaminados pela falsidade; que a colaboração premiada não viola a garantia da individualização da pena a ser assegurada pelo Poder Judiciário, vez que a colaboração premiada também realiza esta individualização, e o Poder Judiciário possui atribuição essencial no controle da sua formação (através da homologação) e de sua execução.

Em cumprimento à referida norma, o Acordo de Leniência com Adesões com repercussão penal – caso em que tais repercussões podem ser tratadas com pessoas físicas signatárias do ajuste, ou, posteriormente, através de outras Adesões - pode estabelecer parâmetros de concessão de benefícios, considerando o contexto global dos ilícitos a serem revelados e dos objetivos a que está preordenada a colaboração com a pessoa jurídica e pessoas físicas, que deverão ser observados no desdobramento do processo de colaboração, por ocasião de novas Adesões.

25 MENDONÇA, Andrey Borges de. Os benefícios possíveis na colaboração premiada; entre a legalidade e a autonomia de vontade. In: MOURA, Maria Thereza de Assis; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Colaboração Premiada. São Paulo: RT, 2017. p. 53-104.



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

A previsão de parâmetros de concessão de benefícios para pessoas físicas aderentes, no texto do Acordo de Leniência com Adesões, serve para aumentar o grau de previsibilidade dos sujeitos colaboradores, na decisão individual a ser tomada. Haverá um “Acordo-quadro”, referencial da forma como a Instituição do *Parquet* deverá ou poderá conduzir os desdobramentos da execução da leniência, relativamente às pessoas físicas. É uma forma de disciplinar os benefícios para o contexto da específica situação objeto da colaboração, através da identificação de benefícios e seus condicionamentos, propiciando maior segurança jurídica e isonomia no processamento das Adesões. A aprovação destas “condições gerais” ou “diretrizes básicas” servirão como forma de regulamentação de cada situação individual que ingressará no marco da colaboração.

Cabe reproduzir que estas cláusulas de benefícios do Acordo de Leniência devem observar as limitações materiais próprias da colaboração premiada. Na lição de Andrey Borges de Mendonça:

“Sobre os eventuais limites materiais aos benefícios a serem concedidos, podem ser sumarizados os seguintes, de maneira não exaustiva: (i) o benefício não pode ser expressamente vedado por lei; (ii) deve haver relativa cobertura legal, permitindo a analogia, embora sejam possíveis adaptações ao caso concreto; (iii) o objeto do acordo deve ser lícito e moralmente aceitável; (iv) deve respeitar os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana; (v) deve haver razoabilidade na concessão do benefício (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito); (vi) deve haver legitimidade do Ministério Público para conceder o benefício. De qualquer sorte, apenas a análise do caso concreto, com suas particularidades, que permitirá ao Poder Judiciário verificar a legalidade do benefício concedido.”²⁶

Estabelecidas no Acordo de Leniência (Acordo-quadro), por Membro do MPF com atribuições regulares, as condições gerais inscrevem-se como diretrizes da celebração das posteriores adesões, devendo ser avaliadas por outros Membros do MPF não celebrantes, no exercício das suas funções na conformação deste instituto relevante de justiça negociada.

²⁶ Ibidem, p. 104.



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

IX – Alteração da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 13.964/2019 (“Pacote anti-crime”).

A Lei de Improbidade Administrativa foi alterada pela Lei nº 13.964/2019, que alterou a redação do parágrafo 1º do artigo 17, bem como incluiu o parágrafo 10-A, no elenco do referido dispositivo. Pela redação originária, estabelecia-se que era vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput. Com a nova redação, *“as ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”*. Seguindo a mesma diretriz de consensualidade, foi aprovada nova regra, estabelecendo que *“Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias”*.

As novas disposições da LGIA - em cujo domínio estão inseridas as infrações e sanções da Lei nº 12.846/2013 – agasalham um novo tratamento normativo para os acordos no campo da improbidade administrativa. Mesmo tendo sido vetado o artigo 17-A, do Projeto de Lei aprovado, restou positivada a possibilidade jurídica de celebração de acordos no campo da improbidade administrativa, seguindo-se a diretriz já constante da Lei nº 12.846/2013, quando admitiu a celebração de Acordo de Leniência, em seu artigo 16.

Com as novas disposições, pode-se afirmar que os termos de adesões de pessoas físicas a Acordos de Leniência estão ora amparados em expresse permissivo legal, que não faz distinção entre os possíveis celebrantes de acordos no domínio da improbidade (pessoas físicas ou pessoas jurídicas).

Mesmo a intensa controvérsia que as novas disposições ensejam na aplicação da norma, ambas corroboram a legitimidade da admissão das adesões a acordos de leniência consagrados para pessoas jurídicas, considerando que esta forma de consensualidade atende aos objetivos das novas disposições legais da LGIA, como já atendia à lógica da Lei Anticorrupção.

Por fim, esta interpretação também se coaduna com o tratamento conferido à



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

cooperação pela Convenção Internacional contra a Corrupção – Convenção de Mérida, internalizada no Direito Brasileiro (Decreto nº 5.687/2006), em seu artigo 37, *verbis*:

Artigo 37

Cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei

1. Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto.
2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de prever, em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.
3. Cada Estado parte considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a concessão de imunidade judicial a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.
4. A proteção dessas pessoas será, *mutatis mutandis*, a prevista no Artigo 32 da presente Convenção.
5. Quando as pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo se encontrem em um Estado Parte e possam prestar cooperação substancial às autoridades competentes de outro Estado Parte, os Estados Partes interessados poderão considerar a possibilidade de celebrar acordos ou tratados, em conformidade com sua legislação interna, a respeito da eventual concessão, por esse Estado Parte, do trato previsto nos parágrafos 2 e 3 do presente Artigo.

Interessante perceber que a consensualidade prevista no domínio da “penalização e aplicação da lei”, está direcionada para meios que “proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto”, bem como meios que habilitem “em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”. A celebração de Acordos de Leniência com Adesões, conforme o perfil descrito na presente Nota Técnica, está alinhado com estes objetivos convencionais, de tutela do interesse público anticorrupção, e deve ser o norte de interpretação da consensualidade aberta no domínio da improbidade administrativa, nos termos da Lei nº



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

13.964/2019, para que efetivamente se torne uma medida “anti-crime” efetiva.

X – Conclusões

1. Em síntese, a criação da possibilidade de subscrição ou adesão de pessoas físicas ao Acordo de Leniência surgiu da necessidade prática de harmonizar a atuação civil (e criminal) do MPF no combate a práticas de corrupção, que já se mostra consolidada e indispensável ao atendimento do interesse público.

2. Referida adesão de pessoas físicas ao Acordo de Leniência é instrumento indispensável para um Programa de Leniência consistente e eficaz. Embora não haja previsão legal expressa na Lei nº 12.846/2013, nem mesmo na nova redação da Lei nº 8.429/1992, há que se ressaltar a sua previsão na Orientação nº 7/2017, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, assim como a inexistência de impedimento legal para esta prática institucional, que visa a garantir efetividade máxima da cooperação objeto da leniência.

3. Não há ofensa ao princípio constitucional da independência funcional na celebração de Acordos de Adesão ao Acordo de Leniência celebrado anteriormente por outro Membro do Ministério Público Federal, respeitando-se as suas balizas gerais, uma vez que o acordo inicial é amparado na legalidade. A qualquer tempo, a adesão de outro Membro do MPF permanece voluntária, com possibilidade legal de utilização dos elementos de prova obtidos, sobre fatos abrangidos pelo acordo.

4. O princípio constitucional da unidade do Ministério Público mostra-se fundamental na temática da celebração de Acordos de Leniência, pois convive com a independência funcional a fim de garantir não só a unicidade e a racionalidade do Acordo, mas também os efeitos perante colaboradores, os próprios Membros do Ministério Público Federal não celebrantes, e terceiros.



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

5. O princípio constitucional da indivisibilidade do Ministério Público é fundamental na estruturação do Programa de Leniência no âmbito do Ministério Público Federal, porquanto oferece à atuação funcional do Membro negociador a voz do MPF para dar com definitividade e unidade institucional a solução adequada, justa e proporcional em face da delimitação dos fatos abrangidos pelo acordo.

6. A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, cuja competência está destacada no artigo 58 da Lei Complementar nº 75/1993, tem atribuição homologatória e de verificação da legalidade de todo o processo administrativo do Acordo de Leniência, incluindo a homologação de Adesões.

7. Na competência para homologação de Adesão de pessoas físicas ao Acordo de Leniência, para fins criminais, com base em precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, deverão ser tomados os juízos competentes para cada um dos conjuntos de eventos retratados nos anexos, sem prejuízo da adoção de regras de prevenção, com a priorização, nesse caso, do Juiz Criminal da Homologação da colaboração premiada originária.

8. Entre os colaboradores deve haver tratamento isonômico e proporcional, na concessão de benefícios, tendo em vista as circunstâncias de cada colaborador, elementos de corroboração apresentados, fatos ilícitos descortinados e abrangidos pelo acordo, e utilidade para as investigações, visando a efetividade da persecução ministerial, cível ou criminal.

9. A previsão no Acordo de Leniência de parâmetros de concessão de benefícios para novas pessoas físicas aderentes propicia maior segurança jurídica e isonomia no processamento das adesões posteriores.

10. Demonstrada a possibilidade de estipulação de cláusulas balizadoras de adesões individuais, para efeitos cíveis e criminais, também é importante destacar que sua observância em cada caso concreto deve ser avaliada pelo membro do MPF, que atua no desdobramento do processo



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

de colaboração.

11. As Adesões de pessoas físicas a Acordos de Leniência, legalmente previstos para pessoas jurídicas, atendem, de forma plena, aos objetivos legais, tanto os cristalizados na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), quanto os depreendidos pelas novas regras da Lei nº 13.964/2019 que alteraram a Lei Geral de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI

Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 5ª CCR

SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI

Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da Comissão Permanente de
Assessoramento para Acordos de Leniência e
Colaboração Premiada



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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ATHAYDE, Amanda. Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. 1ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- BRASIL. Ministério Público Federal – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Nota Técnica nº 01/2017. Dispõe sobre acordos de leniência e seus efeitos Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>>. Acesso em: 05/04/2020.
- CANETTI, Rafaela Coutinho. Acordo de leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. 1ª reimp Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee. Lei anticorrupção empresarial. Salvador; Editora Juspodivm: 2017.
- FIDALGO, Carolina Barros; CANETTI, Rafaela Coutinho. Os acordos de leniência na lei de combate à corrupção. In: SOUZA, Jorge Munhos, QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Coord). Lei Anticorrupção. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.
- GRANDIS, R.; ATHAYDE, A. Programa de Leniência Antitruste e Repercussões Criminais: Desafios e Oportunidades Recentes. In: Vinicius Marques de Carvalho. (Org.). A Lei 12.529/2011 e a Nova Política de Defesa da Concorrência. 1ed.São Paulo: Singular, 2015, p. 287-304.
- MACHADO, Bruno Amaral. Ministério Público – Organização, representações e trajetórias. Curitiba: Juruá, 2007.
- MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. Acordo de Leniência & Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba; Juruá, 2017.
- MARRARA, Thiago. Comentários ao artigo 16. In; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. (Coord). Lei anticorrupção Comentada. Belo horizonte: Fórum, 2018.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério Público. 8a ed. São Paulo; Saraiva, 2014.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Introdução ao Ministério Público – 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público Brasileiro. In: FARIAS, Cristiano Chaves de et al. (Coord). Temas atuais do Ministério Público. 6ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.
- MENDONÇA, Andrey Borges de. Os benefícios possíveis na colaboração premiada; entre a legalidade e a autonomia de vontade. In: MOURA, Maria Thereza de Assis; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Colaboração Premiada. São Paulo: RT, 2017. p. 53-104.
- NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. Curso de direito constitucional. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.
- OLIVEIRA, Jose Roberto Pimenta. Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. v. 1. 543 p.
- PEREIRA, Frederico Valdez. Delação premiada. 3ª Curitiba: Editora Juruá, 2016.
- SANTOS, Kleber Bispo dos. Acordo de leniência na lei de improbidade administrativa e na lei anticorrupção. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2018.
- VASCONCELOS, Clever. Ministério Público na Constituição Federal. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00169149/2020 NOTA TÉCNICA nº 1-2020**

.....
Signatário(a): **SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI**

Data e Hora: **07/05/2020 18:32:55**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI**

Data e Hora: **07/05/2020 18:35:06**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave B03EAFDB.5EE1A5F9.E0C8C314.A9C67216