



CONGRESSO NACIONAL

ETIQUETA

APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

data

Proposição
MP 703/2015

Autor
Deputado PAUDERNEY AVELINO (DEM-AM)

nº do prontuário

1.()
Supressiva

2.()
substitutiva

3.()
modificativa

4.() **aditiva**

5.(X) **Substitutivo**
global



CD/16808.31183-03

Dê-se a MPV 703, de 2015, a seguinte redação:

Art. 1º A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15. A comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a instauração do processo administrativo, dará conhecimento de sua existência ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas competente, observado o disposto no art. 74 da Constituição Federal, para apuração de eventuais delitos.

Art. 16. O Ministério Público ou a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estes devidamente representados pelo órgão jurídico previsto na Constituição Federal para exercer a representação judicial e extrajudicial da pessoa jurídica do ente da Federação, poderão celebrar, isolada ou conjuntamente, acordo de leniência com as pessoas jurídicas previstas no art. 1º desta Lei que colaborem, efetivamente, com as investigações e o processo judicial na esfera cível, desde que dessa colaboração resulte, cumulativamente:

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

II - a obtenção célere de informações e documentos ainda não conhecidos pelos órgãos referidos no *caput*, que representem novidade em matéria probatória e efetiva contribuição para a investigação;

III - a cooperação da pessoa jurídica com as investigações, em face de sua responsabilidade objetiva; e

IV - o comprometimento da pessoa jurídica na implementação ou na melhoria de mecanismos internos de integridade.

§ 1º.....

I - a pessoa jurídica seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação;

.....

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

IV – a pessoa jurídica se comprometa implementar ou aperfeiçoar os mecanismos internos de integridade, auditoria, incentivo às denúncias de irregularidades e à aplicação efetiva de código de ética e de conduta.

§ 2º O acordo de leniência celebrado no âmbito da representação extrajudicial do ente da Federação dependerá, sob pena de nulidade, de prévia e expressa autorização do órgão jurídico e da autoridade administrativa competente, observado o seguinte:

I - somente se aplicará à primeira pessoa jurídica a manifestar o interesse em cooperar, para as situações de cartel, podendo reduzir a multa prevista no inciso I do art. 6º em até 2/3 (dois terços), ou mesmo a sua completa remissão, isentará da sanção prevista no inciso II do art. 6º desta Lei e das sanções restritivas do direito de licitar e contratar previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e em outras normas referentes a licitações e contratos, ressalvada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992;

II - para as situações não consideradas no conceito de cartel, poderá produzir os mesmos benefícios do inciso I para a primeira pessoa jurídica a manifestar seu interesse em cooperar, sendo que as demais pessoas jurídicas, caso venham celebrar o acordo, desde que apresentem fatos novos relevantes para investigação, poderão ter a redução da multa prevista no inciso I do art. 6º em até 2/3 (dois terços) e a isenção da sanção prevista no inciso II do art. 6º desta Lei;

III - no caso de a pessoa jurídica ser a primeira a firmar o acordo de leniência sobre os atos e fatos investigados na esfera administrativa, a redução poderá chegar até a sua completa remissão, não sendo aplicável à pessoa

jurídica qualquer outra sanção de natureza pecuniária, no âmbito da respectiva esfera de responsabilização, decorrente das infrações especificadas no acordo.

.....

§ 4º Para fins do disposto nesta Lei, o acordo de leniência estipulará, formalmente, as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo no âmbito de cada esfera de responsabilização, observado o seguinte:

I – deverá ser homologado pela autoridade judicial competente para produzir efeito sobre as sanções de natureza cível previstas nesta Lei e na Lei nº 8.429, de 1992;

II – a cláusula que fixar o valor inicial de reparação, que será considerado parcela incontroversa do dano, terá eficácia de título executivo nas hipóteses previstas no inciso anterior.

.....

§ 9º A formalização da proposta de acordo de leniência suspende o prazo prescricional em relação aos atos e fatos objetos de apuração previstos nesta Lei e sua celebração o interrompe.

§ 10. O Ministério Público Federal é o órgão competente para celebrar acordo de leniência no caso de ato lesivo praticado contra administração pública estrangeira por pessoa jurídica que tenha sede, filial ou representação no território brasileiro, o qual deverá ser submetido à homologação do Juízo competente, nos termos do art. 109, incisos II da Constituição Federal.

§ 11. O acordo de leniência celebrado, na esfera cível, pelo órgão jurídico de representação judicial da pessoa jurídica do ente da Federação, observadas as condições e os requisitos das leis mencionadas no § 2º deste artigo, impede o prosseguimento ou o ajuizamento, por parte da pessoa jurídica pública signatária do acordo, das ações referidas no art. 19 desta Lei e no art. 17 da Lei nº 8.429, de 1992, quando a pessoa jurídica infratora prestar efetiva colaboração e desde que sejam preenchidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I – fique assegurada a efetiva reparação do dano na esfera cível quando verificada essa circunstância, sem prejuízo de reparação adicional ao erário público em montante fixado na forma do art. 71 da Constituição Federal;

II – a pessoa jurídica sob investigação:

a) aceite se submeter a, pelo menos, uma das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, conforme a espécie do ato de improbidade administrativa praticado, reduzindo, conforme o caso, as penas até um terço;

b) não tenha sido beneficiada pelo mesmo instituto nos últimos cinco anos ou não haja descumprido acordo anterior no mesmo período; e

§ 12. O acordo de leniência celebrado na esfera cível pelo órgão jurídico de representação da pessoa jurídica do ente da Federação em conjunto com o Ministério Público competente impede o ajuizamento ou o prosseguimento da ação já ajuizada por qualquer dos legitimados mencionados no § 11.

§ 13. Na ausência de representante de carreira própria do órgão jurídico do Estado, do Distrito Federal ou do Município, organizado nos termos do art. 132 da Constituição Federal, o acordo de leniência previsto nesta Lei será celebrado na esfera cível, isoladamente, pelo Ministério Público e homologado judicialmente, observada a origem dos recursos envolvidos na investigação, produzindo os efeitos previstos no parágrafo anterior.

§ 14. A pessoa jurídica infratora que não obtiver, no curso de inquérito ou processo específico, habilitação para celebração do acordo de que trata o *caput* deste artigo, poderá celebrar, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, prorrogado uma única vez por igual período, acordo de leniência relacionado a outra infração, da qual o órgão não tenha qualquer conhecimento prévio, ocasião em que será beneficiada com a redução de até 1/3 (um terço) da sanção que lhe for aplicável no processo correspondente.

§ 15. Fica proibida a celebração de acordo de leniência em outra esfera de responsabilização no curso de investigação criminal que tenha relação, ainda que indiretamente, com o mesmo ato ou fato previsto nesta Lei, ressalvada a possibilidade de celebração do acordo pelo Ministério Público na esfera cível.

§ 16. Os órgãos de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário previstos no art. 74 da Constituição Federal, assim como dos órgãos autônomos de cada ente da Federação, acompanharão e subsidiarão, no âmbito de suas competências, os processos de acordo de leniência em curso no órgão jurídico que representa, judicial e extrajudicialmente, a pessoa jurídica do ente da Federação interessada, observadas as decisões do Tribunal de Contas competente sobre a matéria objeto do acordo.

§ 17. Para fins de celebração dos acordos de leniência previstos no *caput* deste artigo, o Ministério Público, sempre que possível, levará em consideração as informações referentes a auditorias, inspeções e demais procedimentos de fiscalização na esfera de controle externo realizados pelo

Tribunal de Contas competente, que serão compartilhadas independentemente de deliberação dos respectivos órgãos colegiados ou decisão monocrática, sem prejuízo do disposto no art. 21 da Lei nº 8.429, de 1992.

Art. 17. As autoridades administrativas previstas expressamente nas normas gerais de licitações e contratos poderão, em conjunto com o órgão jurídico competente, celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica infratora, com vistas a atenuar ou isentar das sanções administrativas restritivas ou impeditivas ao direito de licitar e contratar, observados os critérios fixados no § 2º do art. 16 desta Lei.

Parágrafo Único. Para fins do disposto no *caput* deste artigo:

I - aplicam-se, no âmbito da União, as disposições da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e legislação concernente nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, no que couber;

II – as repercussões dos acordos de leniência celebrados no âmbito da representação extrajudicial limitar-se-ão à esfera administrativa de responsabilização.

Art. 17-A. Os acordos de leniência com repercussão restrita à esfera administrativa de responsabilização, celebrados nas hipóteses previstas no § 2º do art. 16 e no art. 17 desta Lei, ficarão sujeitos ao controle externo do Tribunal de Contas competente, na forma do respectivo regulamento.

Art. 17-B. Os documentos porventura juntados durante o processo para elaboração do acordo de leniência deverão ser devolvidos à pessoa jurídica quando não ocorrer a celebração do acordo, não permanecendo cópias em poder dos órgãos celebrantes.

Art. 18. A responsabilização da pessoa jurídica na esfera administrativa não repercute ou afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera cível, exceto quando expressamente previsto no acordo de leniência homologado judicialmente, observado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 do art. 16.

Art. 20.

Parágrafo único. A proposta do acordo de leniência poderá ser apresentada ao Ministério Público após o ajuizamento das ações cabíveis.

Art. 25



§ 1º Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput e no § 1º aos ilícitos previstos em normas de licitações e contratos administrativos.

.....

Art. 29.

§ 1º Os acordos de leniência celebrados pelos legitimados previstos no art. 16 desta Lei contarão com a colaboração dos órgãos a que se refere o *caput* deste artigo quando os atos e fatos apurados acarretarem simultaneamente a infração ali prevista.

§ 2º Se não houver concurso material entre a infração prevista no *caput* e os ilícitos contemplados nesta Lei, a competência e o procedimento para celebração de acordos de leniência observarão o previsto na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e a referida celebração contará com a participação do Ministério Público.

Art. 30. Ressalvada a hipótese de acordo de leniência que expressamente as inclua, a aplicação das sanções previstas nesta Lei não afetam os processos de responsabilização e aplicação das penalidades decorrentes de:

I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 1992;

II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 1993, ou por outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no que se refere ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 2011; e

III - infrações contra a ordem econômica nos termos da Lei nº 12.529, de 2011.

Parágrafo Único. Tratando-se de ato ou fato previsto nesta Lei e que também configure improbidade administrativa e/ou ato definido em lei como crime, o juiz competente em cada esfera e no âmbito do procedimento judicial específico, a requerimento do Ministério Público, poderá:

I - autorizar a inclusão no acordo de leniência de cláusula em relação às pessoas físicas abrangendo as sanções cíveis previstas na Lei nº 8.429, de 1992, decorrentes da prática do ato ou fato, observados os termos dos arts. 16 e 19 desta Lei;

II - conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos de representantes das empresas infratoras que tenham colaborado efetiva e voluntariamente com

a investigação e com o processo criminal, observada a lei penal específica.”
(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.”

JUSTIFICATIVA

A Medida Provisória nº 703, de 2015, foi editada com a finalidade de alterar a Lei nº 12.846, de 2013, para dispor sobre Acordos de Leniência.

O instituto do acordo de leniência constitui uma das modernas técnicas de investigação, em que a empresa é responsabilizada objetivamente, nas esferas administrativa e civil, pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira e se compromete a colaborar com a investigação desses delitos, à semelhança do acordo de colaboração premiada para pessoa física processada na esfera criminal, conforme previsto na Lei nº 12.850, de 2013, também conhecida como ‘Lei de Delação Premiada’.

Uma vez editada, a Medida Provisória gerou polêmica e foi alvo de críticas por parte de juristas renomados e especialistas no tema, conforme amplamente divulgado no G1.com¹ nos seguintes termos:

23/12/2015 06h03 - Atualizado em 23/12/2015 06h03

Para juristas, MP do acordo de leniência 'acoberta' empresa corrupta

Especialistas ouvidos pelo G1 criticaram regras definidas por medida.

Presidente Dilma sancionou na semana passada MP que acelera acordos.

...

Editada pelo governo federal na última sexta-feira (18) com a justificativa de evitar demissões, a medida provisória que implementa novas regras para os acordos de leniência gerou duras críticas de especialistas no assunto. Juristas ouvidos pelo **G1** afirmam que a MP, publicada no "Diário Oficial da União" nesta segunda (21), "acoberta" empresas corruptas por permitir que as companhias, mesmo sob sanções, possam assinar novos contratos com o poder público.

¹ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/para-juristas-mp-do-acordo-de-leniencia-acoberta-empresa-corrupta.html>



CD/16808.31183-03

...

Entre outros pontos, a medida provisória enviada pelo Palácio do Planalto ao Legislativo prevê que penalidades previstas na lei da licitação, como autorização para a empresa voltar a assinar contratos com a administração pública, sejam utilizadas no acordo de leniência.

Autor do livro "Comentários à Lei de Sociedades Anônimas" – obra que analisa a legislação sobre o assunto –, o jurista Modesto Carvalhosa classificou ao **G1** de "escandaloso" o objetivo da medida provisória dos acordos de leniência. Na visão do especialista, o governo lança uma "cortina de fumaça" para manter os contratos das construtoras envolvidas em esquemas de corrupção com o poder público.

"O objetivo desta MP é escandaloso. É permitir que empresas envolvidas em corrupção continuem a contratar com o governo federal. Este para mim é o ponto principal. É uma cortina de fumaça para as empreiteiras poderem continuar a contratar com todo o poder público", ressaltou Carvalhosa.

"Esta MP vai acobertar empreiteiras para que elas possam voltar a operar acordos com o governo", acrescentou o jurista.

Para o jurista, embora a MP estabeleça as sanções da Lei de Licitações, as penalidades previstas nessa legislação, como pagamento de multas, são incompatíveis com os crimes que possam ter sido cometidos pelas empresas. "[Essas penas] são uma bobagem", enfatizou.

Modesto Carvalhosa disse ainda que as grandes empreiteiras "não se inibem" diante de multas e, mesmo com a adoção de medidas de controle interno, na prática, "não diz nada". "Elas [as empreiteiras] já adotam essas ações, e continuam corrompendo o sistema", completou.

Ex-integrante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) – autarquia ligada ao Ministério da Justiça que, entre outras atribuições, é responsável pela negociação de acordos de leniência –, a professora Ana Frazão afirmou ao **G1** que o conteúdo da **MP é "preocupante"** porque o "principal ponto" é o que permite a inclusão de mais de uma empresa em um acordo de leniência. Especialista em direito econômico e empresarial, a professora da Universidade de Brasília (UnB) pondera que estender o acordo a todas as empresas envolvidas no ato ilícito e permitir o acordo em qualquer fase é "muito preocupante".

"Por uma simples razão: a ideia do acordo se baseia no pressuposto de que, em se tratando de crime corporativo, envolvendo agentes privados e públicos, é preciso ter uma fonte de incentivo para que alguém denuncie a prática. **Se não há o incentivo para denunciar, os agentes podem decidir ficar na zona de conforto e não denunciar**", observou Ana Frazão." (grifei).

Na mesma linha do jurista **Modesto Carvalhosa** e da Professora **Ana Frazão**, a **Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON)** e o **Instituto Não Aceito Corrupção** formalizaram as críticas junto

à Procuradoria-Geral da República pedindo o questionamento judicial da Medida Provisória. Em 18 de dezembro, a Associação Contas Abertas fez ampla reportagem² em que destaca os pontos polêmicos da Medida Provisória, a partir das críticas apresentadas pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) e pelo Instituto Não Aceito Corrupção.

Em face do risco iminente de celebração de acordos de leniência com empreiteiras investigadas pela Operação Lava-Jato durante o recesso, o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União expediu **RECOMENDAÇÃO³ nº 001, de 2015**, por meio da qual deu ciência aos Secretários da Secretaria-Executiva, da Secretaria de Prevenção e Combate à Corrupção e da Secretaria Federal de Controle Interno, todas da Controladoria-Geral da União do Poder Executivo, acerca dos riscos da celebração de acordos de leniência com base na Medida Provisória sem a observância do arcabouço normativo vigente.

Reconhecendo a gravidade dos fatos, o Tribunal de Contas da União acolheu parcialmente o pedido e determinou oitiva à Advocacia-Geral da União e à Controladoria-Geral da União. A decisão foi amplamente divulgada no Jornal Nacional⁴ com o seguinte teor:

TCU cobra explicações do Governo sobre a MP da Leniência

Lei dita as regras dos chamados acordos de leniência. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União questionou trechos da MP.

O Tribunal de Contas da União cobrou explicações do Governo sobre a Medida Provisória que alterou trechos da lei anticorrupção.

Essa lei dita as regras dos chamados acordos de leniência, uma espécie de delação premiada entre governo e empresas. Esses acordos podem ser fechados, por exemplo, com empreiteiras investigadas na Operação Lava Jato.

A Medida Provisória foi assinada no finalzinho do ano pela presidente Dilma Rousseff e foi anunciada pelo governo como uma maneira de ajudar a reativar a economia.

No acordo de leniência, as empresas têm de confessar a participação num esquema de corrupção, devolver o dinheiro desviado e ajudar na investigação. Em troca, ganham benefícios, como redução de uma eventual multa e podem até se livrar de penalidades e assim ficar livres para fazer contratos com o poder público.

Mas o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União questionou trechos da MP da Leniência. **O procurador Júlio**

² <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/12341>

³ [http://www.pps.org.br/wp-](http://www.pps.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Representacao_ao_PGR_Acordo_de_Leniencia_ultima_forma.pdf)

[content/uploads/2016/01/Representacao_ao_PGR_Acordo_de_Leniencia_ultima_forma.pdf](http://www.pps.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Representacao_ao_PGR_Acordo_de_Leniencia_ultima_forma.pdf)

⁴ <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/01/tcu-cobra-explicacoes-do-governo-sobre-mp-da-leniencia.html>

Marcelo de Oliveira considera que a medida tira poderes do Tribunal de Contas da União. O que, segundo ele, é inconstitucional. Júlio Marcelo cita como exemplo o trecho da medida que diz que o "acordo de leniência depois de assinado será encaminhado ao respectivo Tribunal de Contas".

Segundo o procurador, essa "norma tem a pretensão de limitar a atuação do Tribunal de Contas da União apenas ao momento posterior à celebração dos acordos". Na análise dele, a medida é um "verdadeiro ato de violência contra o Tribunal de Contas da União e aberração jurídica o Poder Executivo pretender limitar a forma de agir do Controle Externo, que tem o poder-dever de fiscalizar o Poder Executivo".

O ministro Walton Rodrigues, do TCU, deu 15 dias de prazo para que a Controladoria-Geral da União e a Advocacia Geral da União se manifestem e expliquem detalhadamente os procedimentos previstos na Medida Provisória. Ele quer saber se a medida descumpra mesmo as normas definidas pelo Tribunal de Contas da União.

O ministro também encaminhou uma cópia do caso para o presidente do tribunal para ele avaliar se é o caso de pedir ao procurador-geral da República que entre com uma ação direta de inconstitucionalidade contra a Medida Provisória.

O Jornal das DEZ também repercutiu o caso⁵:

TCU cobra explicação do governo para MP do acordo de leniência

Ministro Walton Rodrigues deu 15 dias para AGU e CGU se manifestarem.

MP assinada em dezembro acelera acordos com empresas investigadas.

...

"Confirmadas as suspeitas do representante de que o dispositivo [...] será utilizado com o intuito de desobrigar a autoridade responsável de prestar as informações requeridas na fiscalização das etapas que antecedem a celebração dos acordos de leniência, limitando a atuação do controle externo ao momento posterior à celebração dessas avenças, restaria caracterizado flagrante descumprimento das disposições da IN 74/2015, merecendo, assim, providências imediatas por parte deste Tribunal", escreveu Rodrigues."

Em entrevista concedida ao Jornal Valor Econômico⁶, na edição de 4/01/2016, o **Procurador Regional da República** e um dos **Coordenadores da Operação Lava-Jato em Curitiba**, Carlos Fernando dos Santos Lima, também fez duras críticas à Medida Provisória, nos seguintes termos:

⁵ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/tcu-cobra-explicacao-do-governo-para-mp-do-acordo-de-leniencia.html>

⁶ <http://www.valor.com.br/politica/4375940/mp-da-leniencia-vai-permitir-recursos-ilicitos-partidos-afirma-procurador>

MP da leniência vai permitir recursos ilícitos a partidos, afirma procurador

A medida provisória 703 permitirá ao governo barrar o avanço das investigações da Operação Lava-Jato, garantindo que as empresas investigadas celebrem acordos sem revelar fatos novos, e que os partidos da base aliada preservem esquemas espúrios de financiamento ilícito. A avaliação é do procurador regional da República Carlos Fernando dos Santos Lima, um dos coordenadores da força-tarefa da investigação federal com base em Curitiba.

A MP alterou a redação da lei Anticorrupção, mitigando o risco de que empresas corruptas sejam declaradas inidôneas e, consequentemente, impedidas de contratar novamente com o Poder Público.

“É um retrocesso evidente. Infelizmente, o governo federal com a edição dessa medida provisória, introduziu um risco moral, pois, além de desincentivar o cumprimento da legislação com a mitigação da ameaça de aplicação imediata de sanções de inidoneidade, também deixou claro que não é do interesse do governo que o combate à corrupção avance sobre o sistema de poder econômico que sustenta a atividade político-partidária atual”, afirma Lima.

Para o procurador, um dos principais estrategistas dos acordos de delação premiada e de leniência celebrados na Lava-Jato, com a edição da MP 703 o governo mantém os acordos sob o seu controle e passa uma mensagem clara às empresas: “O Poder Executivo não só manietou a Controladoria Geral da União (CGU), colocando-a sob o tacão da Advocacia-Geral da União (AGU), como também avisou todos os agentes econômicos que, caso necessário, ao invés de cumprir a lei, o governo federal fará tantas mudanças legislativas quanto necessárias para manter tudo como dantes”.

Lima é categórico ao afirmar que a MP da leniência vai influenciar diretamente os trabalhos da Polícia Federal (PF) e do Ministério Público Federal (MPF) para apurar a corrupção entre agentes políticos e econômicos.

“Essa medida provisória trará reflexo imediato no trabalho da força-tarefa Lava-Jato. Mas não um reflexo positivo, como seria de se esperar se essa medida fosse editada com base no interesse público. **O que vai acontecer é um simulacro de procedimento perante a Controladoria-Geral da União**”, afirmou.

De acordo com Lima, a empresa pode escapar da inidoneidade “sem a entrega de dados novos sobre infrações e sem a obrigação, prevista na lei anterior, de que novos acordos com outras empresas somente poderiam ser celebrados se houvesse a apresentação de provas de novos crimes”. A consequência, segundo Lima é que “todas as empresas envolvidas no escândalo da Petrobras estarão livres de punições severas apenas com a admissão de sua responsabilidade em fatos já conhecidos”.

Na opinião do procurador, está claro que o objetivo do governo federal é “evitar que novas empresas procurem o Ministério

Público Federal para novos acordos de leniência, nos termos duros que buscam apenas o **interesse público** de se ampliar as investigações”.

Ele condena a inserção facultativa do MPF como parte do acordo de leniência previsto na MP. “Somente o Ministério Público pode estabelecer se o conteúdo fornecido pela empresa leniente é suficiente do ponto de vista da prova, porque é o único órgão que possui a visão global das investigações, muitas delas realizadas sob sigilo de Justiça”, disse, indagando em seguida: **“como pode a CGU, ou a AGU, dizer que o acordo é suficiente em relação aos fatos investigados?”**.

O procurador regional da República faz contundente crítica ao discurso repetido pelo governo federal de que é preciso “salvar” as empreiteiras flagradas em corrupção na Petrobras:

“Querem salvar essas empreiteiras? Então que suas ações sejam desapropriadas e que os valores devidos aos acionistas sejam bloqueados para o ressarcimento completo do prejuízo que esses mesmos acionistas causaram, na sua maioria, direta e dolosamente, ao patrimônio público. Depois, pouco a pouco, da forma que o mercado de ações permitir, essas ações podem ser democraticamente vendidas, com o retorno dos valores ao governo federal”, propõe.

Para Lima, a intenção do governo está clara: “a pretensão verdadeira do governo, sob o ‘non sense’ de dizer que não se deve punir as empresas, mas sim os seus dirigentes apenas, é exclusivamente a de salvar o capital dos estimados financiadores das caríssimas campanhas eleitorais”. O procurador afirmou que a lei anticorrupção deveria ser o começo de uma legislação mais ampla, que prevísse também a responsabilidade penal da pessoa jurídica. “A Lei Anticorrupção existe sim para se punir empresas, existe sim para punir seus dirigentes, existe também para punir agentes públicos, sejam agentes políticos ou não. Ela deveria ser apenas o começo”, afirmou.

Carlos Fernando dos Santos Lima considera ainda que o texto da MP da leniência é ambíguo, não deixando claro, por exemplo, se uma empresa por ela beneficiada estará isenta de eventual ação do MPF:

“Trata-se de uma redação propositadamente aberta, permitindo que as empreiteiras que venham a ser favorecidas pelo governo federal possam abrir inúmeras discussões judiciais acerca dos limites dos benefícios alcançados”.

Três acordos de leniência com empreiteiras investigadas por corrupção na Petrobras foram firmados em 2015 com o MPF, antes da edição da MP 703. Eles envolvem a Camargo Corrêa, a Andrade Gutierrez e o Grupo Sog/Setal.”

Dada a repercussão, os problemas da MPV nº 703 foram amplamente debatidos no **‘Programa Entre Aspas’**⁷, veiculado pela Globo News, que

⁷ <http://g1.globo.com/globo-news/entre-aspas/videos/v/entre-aspas-o-combate-a-corrupcao-e-a-mp-que-altera-regras-dos-acordos-de-leniencia/4719736/>

contou com a participação do Procurador Regional da República Carlos Fernando dos Santos Lima e o Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, Carlos Higino de Alencar.

Em razão das críticas de juristas, especialistas, entidades de classe de caráter nacional e de organizações da sociedade civil especializadas no controle social sobre as contas públicas⁸, além da ação institucional do Procurador de Contas e do TCU amplamente divulgada na imprensa⁹, e, em especial, considerando as críticas contundentes do Procurador Regional da República e um dos Coordenadores da Operação Lava-Jato, o Deputado Raul Jungmann (PPS-PE) formalizou **DENÚNCIA**¹⁰ ao Procurador-Geral da República para que a Medida Provisória fosse questionada no Supremo Tribunal Federal. No dia 3 de fevereiro, o próprio PPS ajuizou a **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.466** no Supremo Tribunal Federal¹¹ para questionar a constitucionalidade da MPV nº 703.

É no sentido de corrigir as inconstitucionalidades e riscos apontados por especialistas e, acima de tudo, **preservar as investigações e os processos criminais** que tramitam na Justiça Federal no âmbito da Operação Lava-Jato, com a segurança jurídica que a questão exige, é que apresento o presente substitutivo global.

O artigo 15 da Medida Provisória inclui a ciência ao Tribunal de Contas competente acerca da instalação da comissão designada para apurar irregularidades por pessoas jurídicas, compatibilizando o dispositivo legal com as exigências impostas pelo artigo 74, inciso IV e § 1º da Constituição Federal.

Já o *caput* do artigo 16 da Medida Provisória refere-se aos órgãos legitimados para celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas infratoras previstas na Lei Anticorrupção.

Conforme bem fundamentado na Emenda 27 à MPV nº 703, de 2015, de autoria do Deputado Raul Jungmann (PPS-PE), o acordo de leniência é aquele em que a pessoa jurídica (empresa) é responsabilizada objetivamente, nas esferas administrativa e civil, pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira e se compromete a auxiliar na investigação desses delitos. Em troca, pode receber benefícios, como redução de pena e até isenção do pagamento de multa.

⁸ <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/12368>

⁹ <http://jota.info/mp-de-contas-tenta-derrubar-aplicacao-de-regras-de-acordo-de-leniencia>

¹⁰ http://www.pps.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Representacao_ao_PGR_Acordo_de_Leniencia_ultima_forma.pdf

¹¹ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=309436>

Comungamos com os argumentos que embasam a referida Emenda, em especial quanto à preocupação acerca da pulverização dos colegitimados na Federação para celebrar acordos de leniência com empresas privadas envolvidas em fraude de licitação com a Administração Pública, alcançando mais de **11 mil órgãos de controle interno** dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos 26 Estados, do Distrito Federal e de **mais de 5,5 Municípios**, os quais operam sob padrões consideravelmente assimétricos na Federação.

De fato, nesse ambiente de multiplicidade extrema, aumenta o risco de acordos não condizentes com o interesse público serem firmados com empresas com poder de influência política e econômica, para o fim de beneficiá-las, sem a devida adequação jurídica. A possibilidade de o próprio investigado estabelecer ou ter influência sobre as condições do acordo também é preocupante e não pode ser negligenciada pelo Congresso Nacional, sob pena de desfigurar a Lei Anticorrupção dos propósitos pactuados pelo Brasil em Convenções Internacionais.

Também concordamos que os acordos de leniência estão inseridos no rol das modernas técnicas especiais de investigação. Todavia, a concepção do arranjo deve considerar, com a máxima cautela, a definição dos atores legitimados para celebração de tais acordos.

Há consenso entre os especialistas de que quanto maior o número de legitimados, maior será a insegurança jurídica, a alta exposição da empresa investigada sobre os seus ilícitos, a diminuição da vontade de cooperar e a possibilidade de violação do sigilo.

A Liderança do Democrata preocupa-se com o cumprimento da Constituição Republicana em todas as suas dimensões, desde a preservação dos direitos e garantias fundamentais (artigo 5º e outros), passando pela defesa intransigente da moralidade e da probidade administrativa (artigo 37), sem perder de vista a preservação da função social das empresas e a livre concorrência (artigo 170, incisos III e IV) que balizam a ordem econômica tal como posta na Carta Política (artigo 170, incisos III e IV), consideravelmente deformados pela MPV nº 703.

Sabe-se que um dos fundamentos da gestão para resultado de uma organização empresarial não figura em seu centro de custos, mas na imagem de credibilidade que o seu produto transmite ao consumidor, no caso o Estado brasileiro e administração pública estrangeira.

Quase tudo gira em torno da imagem de seriedade que a empresa passa, de acordo com os valores que dão consistência à sua ação, à qualidade dos bens, produtos e serviço que coloca no mercado. Diferentemente, não há

atividade empresarial que se mantenha cumprindo os princípios da livre concorrência e da função social eticamente saudáveis e economicamente rentáveis, a médio e longo prazos.

Mas a MPV nº 703, de 2015, produz efeito contrário, na medida em que, ao inaugurar um sistema disfuncional, fomenta uma cultura de falsa gestão ou de gestão corrompida, não apenas no setor público, assim como no setor privado. Com efeito, a cultura do ‘mais eficiente corruptor’ – em que o melhor é aquele que vence, a que custo for – tende a desestimular as empresas que transacionam com o Estado nos marcos da moralidade administrativa constitucional.

A insegurança jurídica também é outro ponto que preocupa. Para conferir segurança jurídica aos acordos de leniência, é necessário regulamentar uma modelagem institucional que observe à risca as competências constitucionais, sob pena de questionamentos judiciais dos termos dos acordos que vierem a ser celebrados à margem do Poder Judiciário.

Não é possível seguir com o figurino em que mais de 11 mil órgãos de controle interno celebrem, isoladamente, acordos de leniência com pessoas jurídicas (empresas). A celebração de acordo entre o Estado e a empresa privada pressupõe a **representação extrajudicial** da pessoa jurídica de direito público que exige algumas formalidades.

Isso porque, conforme estabelece o artigo 131 da Constituição Federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) é o órgão competente para representar União, **judicial e extrajudicialmente**, nos seguintes termos:

“Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, **representa a União, judicial e extrajudicialmente**, cabendo-lhe, nos termos da **lei complementar** que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.”

A Lei Complementar nº 73, de 1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, não deixa dúvida quanto ao agente capaz de celebrar acordo em nome da União:

Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

...

VI - **desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União**, nos termos da legislação vigente; (Regulamento)

O Regulamento a que se refere a Lei Complementar em questão foi aprovado pela Lei nº 9.469, de 1997, merecendo destaque a seguinte passagem:

“Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, **em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto**, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para **prevenir** ou terminar litígios, **inclusive os judiciais**.

§ 1º Poderão ser criadas câmaras especializadas, compostas por servidores públicos ou empregados públicos efetivos, com o objetivo de analisar e **formular propostas de acordos ou transações**.

...

§ 4º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o **acordo ou a transação, sob pena de nulidade**, dependerá de prévia e expressa autorização do **Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República**, no caso de interesse dos **órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União**, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes de que trata o *caput*. (Incluído pela Lei nº 13.140, de 2015) ”

Ora, se nem mesmo **os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho do Poder Judiciário e o Procurador-Geral da República** podem celebrar, sem a participação da Advocacia-Geral da União, acordo ou transação que afete interesse da União, jamais seria possível admitir que a Controladoria-Geral da União (CGU) e demais órgãos de controle interno dos Poderes e entes da Federação pudessem celebrar acordos de leniência à margem desse arcabouço jurídico exigido pela Lei Maior, especialmente quando se considera a magnitude financeira e as possíveis repercussões políticas dos acordos pretendidos pelas empresas investigadas pela **Operação Lava-Jato**.

Trata-se, como fica evidenciado, de atribuição que a Lei Complementar, por exigência constitucional, confere expressamente ao Advogado-Geral da União que não pode, jamais, ser delegada a órgão de

controle interno que não tem qualquer vinculação com a Advocacia-Geral da União.

O escândalo envolvendo a construção do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (**TRT-SP**)¹² constitui caso clássico de corrupção de dimensões econômicas e políticas que, se fosse hoje, poderia ser objeto de acordo de leniência a ser celebrado pelo titular de órgão que integra o Poder Judiciário em conjunto com o Advogado-Geral da União e não pela Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno de atuação limitada ao Poder Executivo. Eis um exemplo de celebração de acordo que envolve a gestão no Poder Judiciário¹³:

“Advocacia-Geral fecha acordo com Grupo OK para ressarcir quase R\$ 500 milhões desviados dos cofres públicos

Acordo entre a Advocacia Geral da União (AGU) e o Grupo Ok garante a restituição aos cofres públicos de R\$ 468 milhões. **A quantia é relativa ao desvio de recursos durante a construção do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo.** À vista, a empresa vai efetuar o pagamento de R\$ 80 milhões e o restante será parcelado em 96 meses. Para assegurar que esse valor entre na conta do Tesouro Nacional, será mantida a penhora de 1.255 imóveis e aluguéis, que equivalem a 150% da dívida. No total, os débitos com a União somam quase R\$ 1 bilhão.

A celebração do acordo foi feita nesta quinta-feira (23/08) na sede da AGU, em Brasília. O documento foi assinado pela **Procuradora-Geral da União**, Helia Bettero, pelo **atual Presidente do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo**, Nelson Nazar, pela Presidente eleita daquele Tribunal, Maria Doralice Novaes, pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Marinus Marsicus, pelo Diretor do Departamento de Probidade e Patrimônio da AGU, André Mendonça, e pelo advogado do Grupo Ok, Marcelo Bessa.”

Daí a importância de disciplinar - de forma precisa e sem perder de vista a necessária harmonia com o arcabouço jurídico brasileiro - os agentes legitimados para celebrar o acordo, seja no plano judicial, seja no plano extrajudicial, tal como proposto para o § 2º do artigo 16 da MPV nº 703, de 2015.

¹² http://www1.folha.uol.com.br/brasil/trt-entenda_o_caso.shtml

¹³ http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/205939

É a definição do arcabouço normativo preciso, que contemple a possibilidade de celebração de acordo tanto extrajudicial quanto judicial, sem conflito de competência entre os órgãos constitucionalmente legitimados para a referida representação, que conferirá segurança jurídica às partes signatárias e atenderá ao interesse público.

Frise-se que os dirigentes máximos das empresas estatais federais, providas de personalidade jurídica própria, também não podem celebrar acordos e transacionar isoladamente para prevenir ou terminar litígio, necessitando atuar em conjunto com o dirigente estatutário do Ministério ao qual está vinculado, não há como supor que o órgão de controle interno possa celebrar tais acordos em nome da pessoa jurídica pública.

A Lei nº 9.469, de 1997, com todas as suas nuances, evidencia o quão complexa é a celebração de acordos e transações em nome da União e demais pessoas jurídicas públicas, o que exige expertise jurídica que os integrantes das carreiras dos órgãos jurídicos já detêm.

Essa preocupação foi compartilhada pelo representante¹⁴ do **Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo**, durante Seminário sobre acordo de leniência realizado pelo Ministério Público Federal da 3ª Região, ocasião em que disse desaconselhar a **celebração dos acordos de leniência** em razão da falta garantia de formação jurídica dos agentes dos órgãos legitimados a celebrar os acordos, porque isso aumenta o risco para as empresas.

Para complementar o raciocínio jurídico, convém lembrar o fato de que o parágrafo único do artigo 38 da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 1993) exige que as minutas de editais, contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e **aprovadas** pelo órgão jurídico. Há evidente obrigação legal do gestor público em submeter tais instrumentos à chancela de uma apreciação jurídica, sob pena de infringir a legalidade estrita. Cite-se o Mandado de Segurança nº 24.584, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, a saber:

¹⁴**CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES INVIABILIZA ACORDOS DE LENIÊNCIA, DIZEM ESPECIALISTAS:** “Pedro Paulo Wendel Gasparini, relator do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo, diz que os advogados estão desaconselhando a assinatura dos acordos de leniência por se tratar de um “flagrante atropelo de competências” dos diferentes órgãos. “Como advogado já entendo ser uma irresponsabilidade dizer ao cliente que o perdão na esfera administrativa junto ao Cade [*Conselho Administrativo de Defesa Econômica*] isentaria o cliente de outra ação ou sanção positivada. O que dizer, então, no âmbito da Lei Anticorrupção? O que se viu foi um trazimento para dentro de casa também de processos decisórios administrativos, que, a rigor, são decididos pela autoridade máxima do ente lesado. **Os processos administrativos podem ser conduzidos por funcionários de carreira, sem qualquer formação jurídica**”, disse”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-jun-11/conflito-atribuicoes-inviabiliza-leniencia-dizem-especialistas>. Acesso em: 10 fev 2016

“ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS –

Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da **assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião**, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos. (STF - MS 24.584-1 - Rel. Min. Marco Aurélio - DJe 20.06.2008 - p. 33)”

Não há digressões doutrinárias e jurisprudenciais de que os pareceres emitidos pelos assessores jurídicos em obediência ao artigo 38, parágrafo único, não seriam meramente opinativos, mas sim ostentariam a natureza de verdadeira **peça vinculativa**. As decisões do Tribunal de Contas da União são exemplos desse entendimento:

11. Verifica-se que o legislador atribuiu relevante função à assessoria jurídica, qual seja, realizar um controle prévio da licitude dos procedimentos licitatórios e dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações e Contratos. Aduzo que o parecer jurídico emitido nessas circunstâncias não possui um caráter meramente opinativo, como se depreende da leitura do seguinte trecho do Voto do ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Farias de Mello, proferido quando do julgamento do MS nº 24.584/DF: “a aprovação ou ratificação de termo de convênios e de aditivos, a teor do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, difere do que ocorre com a simples emissão de parecer opinativo”.

12. Nesse mesmo sentido, este Plenário acolheu Voto da lavra do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, do qual extraí o seguinte trecho (Acórdão nº 462/2003 – Plenário): “O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada.” (TCU. Acórdão nº 147/2006. Plenário; Rel. Benjamim Zymler. DOU 21/02/2006)

“Da leitura do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993 (examinar e aprovar), combinada com a do **art. 11 da Lei Complementar 73/1993 (examinar prévia e conclusivamente)**, depreende-se que, para prática dos atos nele especificados, o **gestor depende de pronunciamento favorável da consultoria jurídica**, revelando-se a aprovação verdadeiro ato administrativo. Sem ela, o ato ao qual adere é imperfeito.” (TCU. Acórdão nº 1337/2011. Plenário; Rel. Walton Alencar Rodrigues. DOU 01/06/2011)



Diante desse entendimento, não é razoável eleger **mais de 11 mil** órgãos de controle interno na Federação para celebrar acordos de leniência e isentar pessoas jurídicas que fraudaram exatamente licitações públicas de sanções.

O papel do sistema controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário está descrito no artigo 70 da Constituição da República, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. O artigo 74 da Carta Política, por sua vez, apresenta redação cristalina e inequívoca quanto às competências dos órgãos de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a saber:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º **Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”**

O dispositivo que elege mais de 11 mil órgãos de controle interno na Federação não pode prosperar por duas razões básicas: primeiro, a celebração de acordo de leniência, seja na esfera cível que se processa no Poder Judiciário, seja na esfera administrativa, está dentro do conceito de **representação judicial e extrajudicial** da União, função que a Constituição e a legislação que a regulamenta reservam à Advocacia-Geral da União e órgãos correspondentes nos Estados e Municípios, constituindo flagrante usurpação de competência.

Segundo, se os editais de licitação e os contratos devem ser aprovados pelo órgão jurídico, reconhecida a necessidade da expertise de seus agentes

de Estado, por maior razão devem os acordos de leniência ser igualmente conduzidos pelo órgão jurídico que detém a missão constitucional de representar a pessoa jurídica de direito público.

Podem os órgãos de controle interno subsidiar o órgão jurídico com informações técnicas sobre as fiscalizações realizadas sobre as contratações sob suspeita. Isso não significa, jamais, que o controle interno possa fazer as vezes, ainda que seja na esfera administrativa, pois a celebração de tais acordos pressupõe a representação extrajudicial da pessoa jurídica.

Não há qualquer previsão sequer semelhante no artigo 74 da Constituição Federal que possa fazer supor que mais de 11 mil órgãos de controle interno sejam legítimos para exercer essa competência que o constituinte reservou aos órgãos jurídicos. Aplica-se a mesma regra constitucional aos Estados e Municípios.

Com a apresentação da presente emenda, pretende-se que a Advocacia-Geral da União (AGU) - órgão jurídico a quem a Constituição Federal, por meio de seu artigo 131, confere competência para representar o ente da Federação judicial e extrajudicialmente - e o Ministério Público sejam colegitimados para celebrar acordo de leniência, em simetria com o modelo institucional já previsto na Lei nº 8.429, de 1992.

Noutra vertente, a substituição ora proposta visa, acima de tudo, conciliar os princípios da segurança jurídica e da eficiência administrativa, ambos previstos constitucionalmente.

Para ser eficiente e conferir segurança jurídica aos acordos de leniência celebrados por empresas privadas que contratam com o poder público, deve o arcabouço normativo ser concebido de forma que o Estado ofereça garantias efetivas de que as pessoas jurídicas que de fato colaborarem com as investigações não sofrerão outras sanções pelos agentes colegitimados signatários além das acertadas no acordo de leniência que celebrarem, de forma a não serem surpreendidos com a atuação posterior pelos representantes jurídicos da própria pessoa jurídica pública lesada ou pelo Ministério Público.

Assim, revela-se essencial a concepção de um sistema que estabeleça os mesmos colegitimados na Lei Anticorrupção e na Lei de Improbidade Administrativa e a previsão de um sistema de **freio e contrapeso** que assegure a homologação judicial dos acordos celebrados. Trata-se de medidas imprescindíveis para reduzir o risco de **nulidade** dos acordos celebrados mediante **ação popular** que os cidadãos poderão levar ao Poder

Judiciário sempre que entenderem que os termos pactuados estão eivados de vício ou causaram prejuízo ao erário público.

Frise-se que a própria empresa poderá buscar a nulidade do acordo celebrado pelo órgão de controle interno pelo fato de o órgão não dispor de competência constitucional para tanto.

A proposta ora apresentada revela-se mais eficiente do ponto de vista jurídico e operacional, uma vez que garante a simetria com a responsabilização autônoma estabelecida pela Lei de Improbidade Administrativa, que se processa judicialmente na esfera cível, assegura a independência do Poder Judiciário que não pode, de forma alguma, ser alijado da missão de homologar os acordos que reduzirem penalidades de natureza cível, sejam as previstas na Lei Anticorrupção, sejam as fixadas naquela Lei.

Soma-se a isso o fato de que a garantia de homologação judicial nos casos em que se pretender isentar a empresa de penalidades próprias da esfera cível, é a **única forma de fazer coisa julgada**, reduzindo sobremaneira o risco de questionamentos por ações autônomas, a exemplo da **ação popular** interposta por qualquer cidadão ou **ação civil pública** em defesa do patrimônio público pelos legitimados no artigo 5º da Lei nº 7.347, de 1985, o que pode levar o juiz a anular os acordos de leniência celebrados sem apreciação do Poder Judiciário.

Impende observar que ao Magistrado não cabe participar dos acordos de leniência na condição de parte e sim como instância de controle, sob pena de comprometer a imparcialidade necessária à função judicante, seja na esfera cível, seja na esfera de controle externo.

Por essa razão, a presente Emenda de substitutivo global prevê que os acordos celebrados, seja no plano da **representação judicial**, seja no âmbito da **representação extrajudicial**, devem, respectivamente, ser submetidos ao controle do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas, os quais são obrigados a funcionar, por imperativo constitucional, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, nos seguintes termos da Carta Política:

“Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, **as atribuições previstas no art. 96**.

...

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos **tribunais**:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;”

Essa medida é necessária não apenas para conferir segurança jurídica aos acordos de leniência, mas para assegurar um ambiente em que o controle dos acordos seja realizado por Magistrado que atue com imparcialidade, buscando nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes com a finalidade de evitar todo tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito, em estrita observância ao disposto no artigo 8º do Código de Ética da Magistratura¹⁵ editado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Além disso, ao restringir a legitimidade para celebração do acordo de leniência ao Ministério Público e ao órgão jurídico competente para a representação, judicial e extrajudicial, do ente da Federação, têm-se reduzidos à metade os mais de 11 mil legitimados pela Medida Provisória para celebração de referido acordo.

A revogação do inciso I, § 1º do artigo 16 da Lei nº 12.846, de 2013, permitindo que toda e qualquer empresa celebre acordo de leniência, subverte completamente a lógica do instituto jurídico introduzido na esfera cível.

Um dos riscos são as empresas combinarem os exatos termos do acordo que cada empresa celebrará, de modo que todas as empresas se beneficiem. Na prática, ao invés de ampliar a capacidade de investigação do Estado, o instituto jurídico serviria para viabilizar um verdadeiro **conluio** em prejuízo do patrimônio público.

Com efeito da revogação, tem-se praticamente esvaziado o efeito de influência positiva do acordo de leniência como técnica moderna de investigação. **É dizer: o instituto se reduziria em mero mecanismo para salvar empresas investigadas pela prática de atos e fatos, o que não é possível aceitar.**

Nesse sentido, propõe-se rejeitar a revogação do inciso I do artigo 2º da MPV 703, de 2015, com vistas a restaurar, a título de requisito, a concessão do benefício exclusivo à primeira pessoa jurídica **qualificada** que coopere efetivamente com a investigação.

¹⁵ <http://www.cnj.jus.br/publicacoes/codigo-de-etica-da-magistratura>

A redação ora proposta adota o mesmo requisito estabelecido na Lei 12.529, de 2011, que regula o programa de leniência no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que assim disciplina no seu artigo 86:

“CAPÍTULO VII

DO PROGRAMA DE LENIÊNCIA

Art. 86. O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte:

...

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

I - a empresa seja a primeira a se **qualificar** com respeito à infração noticiada ou sob investigação;”

A substituição da mera manifestação das empresas interessadas pela qualificação inibe que o instituto seja utilizado por **empresas mal intencionadas** com a finalidade de impedir que outras empresas, que se disponham a oferecer provas mais relevantes, sejam contempladas pela íntegra dos benefícios previstos na Lei Anticorrupção.

A **ausência de prazo para habilitação** da empresa que manifesta interesse em celebrar acordo de leniência compromete o andamento da investigação, uma vez que a empresa pode utilizar a manifesta intenção apenas para impedir que outras empresas que disponham de provas mais relevantes sejam contempladas com a íntegra dos benefícios previstos na Lei Anticorrupção.

A Emenda referente ao § 15 do artigo 16 da Lei nº 12.846, de 2013, visa criar mecanismo de gradação na aplicação da redução da multa prevista no inciso II do §2º do art.16, que deverá observar a efetividade da colaboração prestada e a boa-fé do infrator.

Ademais, a ordem de **qualificação e habilitação** da proposta de acordo de leniência deve ser considerada para gradação da pena, uma vez que é um incentivo importante para o programa de leniência e conduz uma corrida

dos participantes para celebração do acordo. Assim, a proporção da redução da multa deve ser baseada no valor probatório das colaborações, bem como na sequência em que são recebidas as propostas.

Igualmente essencial é disciplinar as hipóteses em que os acordos de leniência celebrados na esfera cível poderão subsidiar o requerimento do perdão judicial ou redução de pena para os representantes de empresas que colaborarem com o processo criminal, adotando-se o mesmo procedimento da Lei nº 12.850, de 2013, também conhecida como 'Lei da Delação Premiada'.

Nesse caso, deve-se observar o procedimento judicial adequado, respeitada a autoridade competente e a independência das esferas de responsabilização. Proposta neste sentido é discutida no âmbito do Projeto de Lei nº 3.636, de 2015, porém as idéias ventiladas merecem o aperfeiçoamento que ora proponho, de forma a evitar a geração de sentimento de impunidade na população.

É o controle exercido pelo Juízo competente (na esfera criminal) sobre a conveniência de estender para esfera penal o benefício aos representantes das empresas que celebrarem acordos de leniência na esfera cível que confere segurança jurídica ao acordo e afastará o sentimento de impunidade dos cidadãos.

A esfera criminal, por ser a mais antiga, mais gravosa e que dispõe de mecanismos de investigação específicos, é preponderante em relação às demais esferas de responsabilização (administrativa e até mesmo a cível quando houver absolvição com fundamento na inexistência do fato ou na negativa de autoria (Código de Processo Penal, art. 386, I e IV).

Entretanto, não se pode pretender efeito inverso sob pena de banalizar as leis penais e desarticular o sistema jurídico brasileiro. Não é possível que acordos de leniência celebrados na esfera administrativa ou na esfera cível no âmbito do Juízo cível, ainda que seja por iniciativa do Ministério Público, afaste, à margem do controle do Juízo criminal, as sanções próprias desta esfera independente de responsabilização.

Nesse sentido, proponho que, quando se tratar de ato ou fato previsto na Lei Anticorrupção que também configure improbidade administrativa e/ou ato definido em lei como crime, o **juiz competente em cada esfera** e no âmbito do **procedimento judicial específico**, a requerimento do Ministério Público, poderá não apenas conceder benefícios em relação à Lei Anticorrupção e à Lei de Improbidade Administrativa (ambas na esfera cível), como também conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos em relação

aos representantes das empresas infradoras que tenham colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o **processo criminal** por meio dos acordos de leniência, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos resultados previstos no art. 4º da Lei nº 12.850, de 3 de agosto de 2013, também conhecida como ‘Lei da Delação Premiada’.

Também preocupa a celebração de acordos de leniência de forma concorrente, o que compromete a condução da ação penal. Impende anotar que a independência entre as instâncias de responsabilização não é absoluta, sendo que a esfera penal, em caráter excepcional, poderá interferir nas demais, quando houver absolvição com fundamento na inexistência do fato ou na negativa de autoria, conforme previsto no Código de Processo Penal (artigo 386, I e IV). Nesses casos, a instância penal terá repercussão direta nas esferas administrativa e civil, isentando o agente de suas outras responsabilidades.

Assim sendo, não é razoável tampouco produtora que a empresa celebre um acordo de leniência na esfera administrativa ou na esfera cível por pelos órgãos jurídicos de representação da pessoa jurídica pública quando houver investigação penal em curso, uma vez que este acordo pode embaraçar o avanço da persecução penal ou pode prejudicar a própria empresa que celebrar o acordo, já que, sendo a conclusão da investigação pela inexistência de fato ou negativa de autoria, reconhecida pelo Ministério Público e pelo Judiciário, não há sequer que falar em responsabilização administrativa ou cível.

Note-se que o sistema jurídico brasileiro prevê precaução similar, obstando a celebração de acordos de leniência na esfera administrativa quando houver procedimento de investigação já instaurado. A matéria está regulamentada no Sistema Nacional de Defesa da Concorrência, disciplinado pelo artigo 86 da Lei nº 12.529, de 2011 (‘Lei do CADE’).

Havendo investigação criminal em curso, cujas informações poderão inclusive ser protegidas pelo **sigilo**, deve o Ministério Público ser o órgão legitimado a celebrar o acordo, pois é o único a dispor da condição plena de avaliar se as provas existentes (inclusive na esfera criminal) são ou não suficientes para assegurar a condenação da pessoa física com repercussões para as empresas nos casos previstos em lei específica, notadamente na Lei de Improbidade Administrativa.

Todavia, é importante que o Ministério Público, competente para promover a ação penal (artigo 129, inciso I), dispondo de informações auferidas no âmbito desta esfera, possa celebrar acordo de leniência na esfera cível caso haja proposta das empresas infradoras no sentido de colaborar com as

investigações visando ao alcance de benefícios previstos na Lei Anticorrupção e demais leis específicas, assim como possa requerer o perdão judicial ou redução de pena para os representantes de empresas que colaborarem com o processo criminal, adotando-se o mesmo procedimento da Lei nº 12.850, de 2013, também conhecida como Lei da Colaboração Premiada. Deve-se, todavia, observar o procedimento judicial adequado, respeitada a autoridade competente e a independência das esferas de responsabilização.

Quanto aos demais dispositivos propostos, adoto os fundamentos que justificam as **Emendas 26 a 44**, apresentadas pelo Deputado Raul Jungmann (PPS-PE), que refletem bem o arranjo institucional que deve ser adotado e que a Liderança do Democratas é também signatária.

É nesse sentido que apresento a presente Emenda de substituição global à Medida Provisória nº 703.

Sala da Comissão, em 11 de fevereiro de 2016.

Deputado PAUDERNEY AVELINO
DEM-AM

