

COMISSÃO MISTA DESTINADA A EXAMINAR E EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 703, EDITADA EM 18 DE DEZEMBRO DE 2015 E PUBLICADA NO DIA 21 DE DEZEMBRO DE 2015, QUE "ALTERA A LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013, PARA DISPOR SOBRE ACORDOS DE LENIÊNCIA".

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 703, DE 2015
(Mensagem nº 548, de 2015)**

Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado PAULO TEIXEIRA

I - RELATÓRIO

I.1 Conteúdo da medida provisória

A medida provisória em exame pretende alterar o sistema que rege a celebração de acordos de leniência negociados no curso da apuração de infrações previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como “lei anticorrupção”. São promovidas as seguintes inovações em relação ao texto primitivo do diploma afetado:

- no art. 15, prevê-se que a instauração dos processos administrativos abrangidos pela lei alcançada seja cientificada ao Ministério Público, medida que na regra alterada somente se levava a termo após a conclusão de tais processos;

- no enunciado do *caput* do art. 16, substitui-se, na definição de competência para celebração de acordos de leniência, “a autoridade

máxima de cada órgão ou entidade”, referida no texto anterior, pelos “órgãos de controle interno, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública”, aos quais se atribui a incumbência de negociar com pessoas jurídicas investigadas em nome dos entes estatais abrangidos;

- no inciso II do *caput* do art. 16, são modificados os requisitos previstos no dispositivo para aceitação de acordos de leniência, excluindo-se a exigência de que as informações e documentos oferecidos pelo proponente sejam obtidos de forma “célere” e permitindo-se que as referidas informações e documentos auxiliem na elucidação, além de ilícitos já sob apuração, também de infrações ainda não submetidas a investigação;

- ainda no *caput* do art. 16, prevê-se que a celebração de acordos de leniência se condiciona à “cooperação da pessoa jurídica com as investigações, em face de sua responsabilidade objetiva” e ao “comprometimento da pessoa jurídica na implementação ou na melhoria de mecanismos internos de integridade”,

- no inciso III do § 1º do art. 16, são reforçadas as exigências inseridas no *caput* e ao mesmo tempo se exclui a confissão do interessado como condição para celebração de acordos de leniência;

- no § 2º do art. 16, são revistos os efeitos da celebração de acordos de leniência, passando-se a prever: (i) a isenção de penas que embarquem a participação da pessoa jurídica celebrante em licitações públicas e a impeçam de celebrar contratos administrativos; (ii) a proibição a que se aplique à celebrante “qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente das infrações especificadas no acordo”, permitindo-se, como regra geral, a redução da multa em até 2/3 (dois terços); (iii) em relação à primeira celebrante, além da aludida vedação, a permissão para que se promova remissão completa da sanção pecuniária prevista na lei, para a qual somente se previa a redução em até 2/3 na legislação anteriormente em vigor;

- no § 4º do art. 16, insere-se autorização para que no acordo de leniência constem cláusulas relacionadas à reparação do dano, atinentes à “forma de amortização, que considerem a capacidade econômica da pessoa jurídica”;

- no § 9º do art. 16, introduz-se a suspensão de prazos de prescrição incidentes sobre ilícitos previstos na lei anticorrupção depois de formalizada proposta de acordo;

- acrescenta-se § 11 ao art. 16, em que se estipula que o “o acordo de leniência celebrado com a participação das respectivas Advocacias Públicas” inviabiliza o ajuizamento ou o prosseguimento, pelos entes públicos titulares do direito de apresentá-las, das seguintes ações judiciais: (i) previstas no art. 19 da própria lei anticorrupção; (ii) decorrentes do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 ; (iii) de natureza civil;

- na mesma toada, adiciona-se § 12 ao art. 16, para que a celebração de acordo de leniência subscrito pela Advocacia Pública e pelo Ministério Público impeça o ajuizamento ou o prosseguimento das ações referidas no § 11 do mesmo dispositivo, seja qual for o titular da prerrogativa de apresentá-las;

- acrescenta-se, ainda no art. 16, § 13, em que se estabelece que, na falta de órgão de controle interno na estrutura do ente público celebrante do acordo de leniência, passa a ter legitimidade para subscrevê-lo o “chefe do respectivo Poder em conjunto com o Ministério Público”;

- na última alteração incidente sobre o art. 16, é introduzido § 14, em que se admite que os Tribunais de Contas instaurem processos administrativos para apurar discrepâncias relativas ao valor estabelecido no acordo a título de indenização ao erário, figurando como sujeito passivo no âmbito de tais processos exclusivamente a “pessoa jurídica celebrante” do acordo;

- modifica-se o art. 17, com o intuito de permitir que sejam celebrados acordos de leniência tendo como objeto infrações previstas em qualquer norma de licitações e contratos, prerrogativa que a redação anterior restringia a ilícitos e sanções previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

- adiciona-se ao texto do diploma art. 17-A, em que se determina o sobrestamento por órgãos e entidades que não participaram do acordo de leniência de processos administrativos relacionados a licitações e contratos que versem sobre o mesmo objeto do ajuste, com posterior arquivamento, “em caso de cumprimento integral do acordo pela pessoa jurídica”;

- acrescenta-se art. 17-B à lei anticorrupção, prevendo-se a obrigatoriedade de devolução integral, sem retenção de cópia, de documentos apresentados por pessoas jurídicas com o intuito de celebrar acordo de leniência, caso o instrumento não se viabilize;

- modifica-se a redação do art. 18 do diploma alcançado, para impossibilitar, em caso de celebração de acordos de leniência, o ajuizamento ou o prosseguimento de ações voltadas ao respectivo objeto, observadas as condições estabelecidas para que se materialize tal restrição, previstas, de acordo com o dispositivo, nos §§ 11, 12 e 13 acrescidos ao art. 16;

- acrescenta-se parágrafo único ao art. 20 da lei modificada, voltado a permitir que a pessoa jurídica interessada possa propor a celebração de acordo de leniência “mesmo após eventual ajuizamento das ações cabíveis”;

- adiciona-se § 2º ao art. 25 da lei anticorrupção, renumerando-se como § 1º o parágrafo único do dispositivo, para estender a infrações previstas “em normas de licitações e contratos administrativos” o prazo quinquenal de prescrição, as regras atinentes ao momento em que começa a correr o fluxo desse prazo e os casos que levam à sua interrupção, pertinentes a ilícitos enumerados na lei anticorrupção;

- adiciona-se § 1º ao art. 29 da lei alcançada, por meio do qual se estabelece que acordo de leniência relativo a “fato que constitua infração à ordem econômica” conte obrigatoriamente com a “colaboração” do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda;

- no mesmo art. 29, é inserido § 2º, para preservar competências e procedimentos previstos na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, relativos à celebração de acordos de leniência alusivos a infrações contra a ordem econômica, quando não envolverem concurso material com ilícitos contemplados na lei anticorrupção, impondo-se a participação do Ministério Público na celebração de tais ajustes;

- por fim, altera-se a redação do art. 30 da lei abrangida pela medida provisória, para admitir que a celebração de acordos de leniência, desde que expressamente inclua tais objetos, interfira na responsabilização de pessoas jurídicas incursas na prática de: (i) atos de improbidade administrativa

previstos na Lei nº 8.429/1992; (ii) ilícitos vinculados à transgressão de normas atinentes a licitações e contratos administrativos; (iii) infrações contra a ordem econômica.

Além das inovações legislativas anteriormente descritas, inseridas no art. 1º da medida provisória, o art. 2º do instrumento de que se cuida revoga o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429, de 1992 e o inciso I do § 1º do art. 16 da lei anticorrupção. O primeiro veda o entabulamento de negociações relacionadas a atos de improbidade administrativa e o segundo limita a celebração de acordos de leniência no âmbito da lei anticorrupção a quem primeiro se dispuser a discutir o conteúdo de tais instrumentos.

I.2 Exposição de Motivos

Segundo os Ministros que contribuíram para a confecção do instrumento em apreço, a medida provisória decorre “da urgência de se contar com procedimentos mais céleres para firmar acordos de leniência e salvaguardar a continuidade da atividade econômica e a preservação de empregos”. Acrescenta-se que o teor da medida provisória permite “que o acordo de leniência seja celebrado com a participação do Ministério Público e da Advocacia Pública, com o escopo de dar segurança jurídica às empresas celebrantes”.

Além dessas ponderações, destaca-se que as regras introduzidas pela medida provisória preveem que os acordos de leniência se condicionam à implementação ou ao aperfeiçoamento de mecanismos de integridade, “com o propósito de constituir estruturas e práticas internas à empresa para evitar que ela volte a incorrer nas infrações previstas na lei”. Enfatiza-se, igualmente, que a medida provisória “resguarda a competência dos Tribunais de Contas para apurar o dano ao Erário, quando entender que o valor previsto no acordo celebrado é insuficiente para a reparação integral”.

Na conclusão da EM, alude-se ao fato de, como resultado da iniciativa, “o acordo de leniência poder ser realizado com mais de uma pessoa jurídica nos casos de conluio”, a despeito de já existir previsão com esse conteúdo na legislação alterada. De acordo com os signatários do documento, “com essa previsão, o texto se alinha às normas internacionais, permitindo-se que apenas a primeira empresa a se manifestar pelo acordo possa obter a remissão total da multa”.

I.3 Emendas

I.3.1 Autoria

Seguem tramitando 154 emendas ao instrumento em apreço, uma vez que as de nºs 006, 010, 118, 120 e 135 vieram a ser retiradas pelos respectivos autores. As demais foram apresentadas pelos seguintes parlamentares:

- Senador WALTER PINHEIRO, as de nºs 001, 002, 003 e 004;
- Senador RICARDO FERRAÇO, as de nºs 005 007, 008, 009, 097, 098, 099, 100, 101 e 102;
- Deputado ZÉ SILVA, as de nºs 011 e 012;
- Deputado RUBENS BUENO, as de nºs 013, 014, 015, 016, 017, 018 e 019;
- Deputado BETINHO GOMES, as de nºs 020 e 046;
- Deputado NELSON MARQUEZELLI, a de nº 021;
- Deputado PAULO PEREIRA DA SILVA, a de nº 022;
- Deputado TADEU ALENCAR, a de nº 023;
- Deputado JOÃO FERNANDO COUTINHO, a de nº 024;
- Deputado JHC, a de nº 025;
- Deputado RAUL JUNGSMANN, as de nºs 026, 027, 028, 029, 030, 031, 032, 033, 034, 035, 036, 037, 038, 039, 040, 041, 042, 043 e 044;
- Deputado NILSON LEITÃO, a de nº 045;
- Senador ATAÍDES OLIVEIRA, a de nº 047;
- Senador ROMERO JUCÁ, as de nºs 048 e 049;
- Deputado LAERCIO OLIVEIRA, as de nºs 050 e 051;
- Deputado BRUNO COVAS, as de nºs 052, 053, 054, 055, 056, 057, 058, 059, 060 e 073;
- Senador RONALDO CAIADO, as de nºs 061 e 062;

- Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ, a de nº 063;
- Deputado WEVERTON ROCHA, a de nº 064;
- Deputada CLARISSA GAROTINHO, as de nºs 065, 066, 067, 068, 069, 070 e 071;
- Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME, a de nº 072;
- Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA, as de nºs 074, 075 e 076;
- Deputado CARLOS ZARATTINI, as de nºs 077, 078, 079, 080, 081, 082, 083, 084, 085, 086, 087, 088, 089, 090 e 091;
- Deputada GORETE PEREIRA, a de nº 092;
- Deputado SUBTENENTE GONZAGA, as de nºs 093 e 094,
- Deputado MARCUS PESTANA, a de nº 095;
- Deputado VALTENIR PEREIRA, as de nºs 096, 141, 142, 146, 147 e 148;
- Senador RANDOLFE RODRIGUES, as de nºs 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 128, 129 e 130;
- Senador DÁRIO BERGER, a de nº 113;
- Senador FLEXA RIBEIRO, a de nº 114;
- Deputado PAUDERNEY AVELINO, as de nºs 115, 116, 117, 119, 121, 131, 145, 149, 150 e 151;
- Deputada LUIZA ERUNDINA, as de nºs 122 e 123;
- Senador ANTONIO ANASTASIA, a de nº 124;
- Senador LASIER MARTINS, as de nºs 125, 126 e 127;
- Senador ALVARO DIAS, as de nºs 132 e 133;
- Deputado SERGIO VIDIGAL, a de nº 134;

- Deputado IZALCI, a de nº 136;
- Deputado JAIME MARTINS, a de nº 137;
- Senador HUMBERTO COSTA, as de nºs 138 e 139;
- Deputada MARIA HELENA, a de nº 140;
- Deputado DANILO FORTE, as de nºs 143 e 144;
- Senador TASSO JEREISSATI, as de nºa 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158 e 159.

I.3.2 Conteúdo

Recordando-se que grande parte das alterações sugeridas pelos senhores parlamentares ocupa-se de mais um tema, são enfrentados, nas emendas anteriormente elencadas, os seguintes aspectos, enumerados por ordem alfabética:

- acordos de leniência no âmbito de processos administrativos decorrentes de infrações previstas em normas de licitações e contratos administrativos: 021, 033, 098, 130, 131, 145, 149 e 151;
- acordos de leniência relacionados a atos de improbidade administrativa: 013, 044, 059, 061, 096 e 139;
- acordos de leniência voltados exclusivamente a infrações à ordem econômica: 021, 091, 141 e 147;
- alcance de acordos de leniência: 032, 038, 131, 145 e 149;
- competências atribuídas pela legislação ao Ministério da Justiça e ao Ministério da Fazenda na celebração de acordos de leniência referentes a infrações à ordem econômica: 141 e 147;
- conteúdo dos acordos de leniência: 003, 005, 021, 043, 049, 052, 055, 056, 068, 074, 093, 096, 097, 109, 111, 122, 125, 131, 132, 145 e 149;
- criação de fundo a partir de recursos arrecadados em decorrência da celebração de acordos de leniência: 124;

- decorrências da celebração de acordo de leniência: 001, 002, 011, 012, 015, 017, 019, 020, 021, 023, 031, 036, 038, 040, 041, 045, 048, 050, 057, 062, 067, 072, 076, 077, 080, 083, 084, 087, 088, 089, 092, 093, 096, 097, 102, 103, 116, 121, 122, 125, 126, 131, 132, 144, 145, 148, 149, 150, 151, 154, 155, 156, 157, 158 e 159;

- definição de ato ilícito submetido à lei anticorrupção: 138, 140 e 147;

- destinação de recursos arrecadados em função da aplicação de multas previstas na lei anticorrupção: 024;

- destinação de recursos arrecadados em função da aplicação de penalidade que se pretende introduzir na lei anticorrupção: 094, 106 e 128;

- destino de provas apresentadas para celebração de acordo de leniência: 007, 021, 051, 096 e 123;

- divulgação de acordos de leniência: 021 e 101;

- fiscalização do cumprimento de cláusulas previstas em acordo de leniência: 097;

- formalização do fracasso na celebração de acordo de leniência: 097;

- legislação tributária: 022, 047, 063 e 114;

- legitimidade para ajuizamento de ações previstas na lei anticorrupção: 021;

- legitimidade para celebração de acordo de leniência: 002, 009, 011, 018, 021, 027, 037, 038, 039, 042, 065, 072, 078, 096, 099, 131, 132, 133, 143, 145 e 149;

- objeto da lei anticorrupção: 060;

- papel de órgãos administrativos voltados a reprimir infrações à ordem econômica: 021 e 030;

- papel do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE: 147;

- papel do Ministério Público e dos Tribunais de Contas na celebração de acordos de leniência: 025, 095 e 097;

- papel do Ministério Público e dos Tribunais de Contas no âmbito da lei anticorrupção: 136;

- papel do Ministério Público na celebração de acordos de leniência: 046, 072, 073, 093 e 108;

- papel dos órgãos de controle interno na celebração de acordos de leniência: 131, 145 e 149;

- papel dos Tribunais de Contas na celebração de acordos de leniência: 021, 032, 034, 035, 057, 071, 084, 096, 097, 108, 121, 131, 132, 145, 149 e 151;

- penalidades vinculadas a infrações à ordem econômica: 142 e 146;

- penalidades vinculadas à lei anticorrupção: 021, 062, 094, 106, 107, 113, 128, 129, 131 e 137;

- política nacional de combate à corrupção: 124;

- prazo prescricional de ilícitos previstos em normas de licitações e contratos: 021, 053, 102, 122 e 125;

- prescrição de atos de improbidade administrativa: 122;

- processo administrativo decorrente da lei anticorrupção: 008, 021, 029, 093, 108, 110, 117, 121, 127, 131, 134 e 145;

- punição pelo descumprimento de acordo de leniência: 014 e 021;

- rejeição integral do conteúdo normativo inserido na medida provisória: 016 e 026;

- reparação de danos causados ao patrimônio público por ilícitos previstos na lei anticorrupção: 060;

- requisitos de validade de acordos de leniência: 004, 005, 031, 037, 041, 093, 108, 131, 145 e 149;

- requisitos para celebração de acordo de leniência: 002, 021, 028, 035, 037, 038, 054, 058, 059, 062, 064, 066, 069, 070, 075, 079, 081, 082, 085, 086, 087, 090, 093, 096, 097, 100, 104, 105, 108, 112, 115, 119, 122, 131, 137, 145, 149, 150, 152, 153 e 159;

- responsabilização de agentes que subscrevem acordos de leniência: 147.

I.4 - Audiências públicas

Foram levadas a termo duas audiências públicas com o intuito de permitir a discussão da matéria junto a representantes da sociedade civil.

À primeira delas, realizada em 5 de abril de 2016, compareceram: Claudio da Silva Gomes, Diretor-Executivo da Central Única dos Trabalhadores - CUT; Leonardo Borges, advogado da Confederação Nacional da Indústria - CNI; Samantha Chantal Dobrowolski, Procuradora Regional da República e Diretora Jurídica da Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR; Rafael Valim, Presidente do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura - IBEJI; Alexandre Vidigal de Oliveira, Juiz Federal e Representante da Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE; Lucieni Pereira, Presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil - ANTC. Na segunda audiência pública, ocorrida em 6 de abril de 2016, pronunciaram-se: Carlos Higino Ribeiro de Alencar - Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União - CGU; Rafael Jardim Cavalcante - Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura - SeinfraOperações do TCU; Heleno Torres - Professor Titular do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Gilson Langaro Dipp - advogado e ex-Ministro do Superior Tribunal de Justiça; Roberto Livianu - Promotor de Justiça do Estado de São Paulo e Presidente do Instituto Não Aceito Corrupção; Nicolao Dino - Subprocurador-Geral da República.

O sr. Claudio da Silva Gomes, representante da Central Única dos Trabalhadores, recordou que se estima tenham sido levados ao desemprego, por força da situação das empresas envolvidas na operação conhecida como “Lava Jato”, mais de um milhão e meio de trabalhadores. Queixou-se, em razão dessa circunstância, do fato de que a legislação voltada à repressão das ilicitudes cometidas pelas referidas empresas não se preocupa

em preservar a situação dos que prestam serviços em seu âmbito e não participam das práticas coibidas.

De acordo com o Diretor-Executivo da CUT, negligenciou-se a proteção de profissionais extremamente especializados, no mais das vezes, em razão dessa circunstância, submetidos a considerável dificuldade na busca de outras ocupações. Ainda de acordo com o sr. Gomes, as empresas hoje submetidas a severa investigação constituem pilares essenciais no aperfeiçoamento da infraestrutura do país e, uma vez afastadas, darão lugar a concorrentes estrangeiras, as quais, segundo o ponto de vista do palestrante, com frequência desrespeitam a legislação trabalhista brasileira e com mais facilidade ainda remetem a maior parte dos lucros obtidos para seus países de origem.

Ao concluir, o dirigente sindical enfatizou a discrepância entre o que está ocorrendo no Brasil com a realidade de países mais avançados. Citou a notícia de irregularidades cometidas pela IBM nos Estados Unidos da América, que conduziu a pesadas negociações para que se afastassem condutas nocivas, sem que se produzisse solução de continuidade nas atividades da empresa. Reportou-se também a episódio recente, envolvendo a montadora alemã Volkswagen, em que se puniram exemplarmente diversos de seus dirigentes, mas não se permitiu que fossem abalados os alicerces da companhia.

Na mesma linha se manifestou o sr. Leonardo Borges, representante da Confederação Nacional da Indústria, segundo o qual a apuração de irregularidades não pode perder de vista a necessidade de preservar empregos. Recordou que isso somente ocorrerá se for revista a legislação alcançada pela medida provisória, que não teria permitido, até a data em que se realizou a audiência pública, a celebração de qualquer acordo de leniência entre o poder público e empresas colocadas em investigação.

O advogado da CNI enfatizou que a legislação deve se ocupar mais da prevenção do que da repressão de práticas ilícitas. A partir dessa premissa, recordou que a medida provisória em discussão produz relevante alteração no ordenamento jurídico, ao estabelecer, como componente da celebração de acordos de leniência, o aperfeiçoamento dos controles mantidos pelas próprias empresas, com o intuito de evitar o cometimento de irregularidades.

A sra. Samantha Chantal, que se manifestou em nome da Associação Nacional dos Procuradores da República, recordou que a lei alcançada pelo instrumento em análise teve origem em compromissos assumidos pelo Brasil junto à comunidade internacional. Atendeu ao pressuposto de que o capitalismo se funda na competição idônea das empresas e que tal premissa não poderia ser afastada a pretexto de preservar empregos.

A representante da ANPR advertiu para o fato de que a alteração da Lei nº 8.429, de 1992, com o intuito de permitir a celebração de acordos de leniência em seu âmbito, estava sendo feita sem que se adotassem cautelas indispensáveis a tal providência. Em sua visão, a simples revogação da regra que impede o recurso ao instrumento não viabiliza sua adoção, à míngua de regras aptas a discipliná-lo quanto às práticas previstas na aludida lei.

Sustentou ainda a relevância do engajamento do Ministério Público na celebração de acordos de leniência. Trata-se, segundo a palestrante, de intervenção sem a qual não se obtém a segurança jurídica indispensável ao sucesso desse tipo de negociação, na medida em que poucos resultados serão obtidos sem que o Ministério Público se disponha a abdicar do direito de ação a ele deferido pelo ordenamento jurídico.

Na visão do sr. Rafael Valim, pronunciando-se como representante do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos, alguns paradigmas precisam ser observados no âmbito da discussão em curso. O primeiro deles consiste em se efetivar um exame técnico dos termos da medida provisória em apreço, de forma a evitar que se transfira para seu âmbito a instabilidade política que o país atravessa.

Segundo a abordagem do sr. Valim, ratificando a palestrante que o antecedeu, a participação do Ministério Público na celebração de acordos de leniência tornará mais atrativo o instrumento. Sem que se ampliem os estímulos para adesão de empresas e pessoas físicas, sustentou o sr. Valim, não se produzirão os efeitos benéficos visados como contraponto ao combalido quadro econômico brasileiro.

A despeito dessa circunstância, o palestrante se reportou ao fato de que não pode derivar dos acordos de leniência a concepção de que se trata de meio para se assegurar a impunidade dos envolvidos em irregularidades cometidas por empresas inidôneas. A filosofia a adotar, de acordo com sua abordagem, seria um redirecionamento de responsabilidades,

priorizando-se a punição de dirigentes, em detrimento da pessoa jurídica que administram.

Por fim, o sr. Rafael Valim se reportou, nesse contexto, à inadequação das punições contidas na lei anticorrupção. Na sua visão, preveem-se penas que inviabilizam a recuperação das empresas alcançadas, principalmente como resultado de ações judiciais. Não é razoável, em sua abordagem, que se vede o acesso ao crédito ou que se impeça a participação da empresa em licitações públicas, na medida em que as restrições atualmente impostas à atividade econômica exercida pela pessoa jurídica inviabiliza até mesmo o ressarcimento dos prejuízos que causaram à administração pública.

O sr. Alexandre Vidigal ressaltou, em nome da Associação dos Juízes Federais - AJUFE, a necessidade de se evitar o amadorismo e o despreparo na análise de matéria revestida de tanta complexidade e relevância quanto a que se encontra em apreço. Os acordos de leniência, conforme sua abordagem, não se confundem com anistia, na medida em que se destinam essencialmente ao aprofundamento de investigações movidas pelo poder público.

O representante da AJUFE também teceu críticas ao papel atribuído a órgãos de controle interno na legislação vigente. Enfatizou que os profissionais alocados a esses órgãos não se revestem da autonomia funcional exigida para celebração de acordos de leniência.

A sra. Lucieni Pereira, presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil, teceu ponderações acerca dos fundamentos da lei em discussão. Recordando a origem do diploma, advertiu para o fato de que o combate à corrupção não poderia ser negligenciado em troca de mais empregos.

Seguindo a linha do magistrado que representou a AJUFE, a sra. Pereira questionou a relevância do papel atribuído à estrutura de controle interno pela lei em discussão. Sustentou que os acordos deveriam ser celebrados pelos órgãos jurídicos da estrutura afetada, com a participação obrigatória do Ministério Público e posterior homologação judicial.

No fecho de sua exposição, a presidente da Associação Nacional de Auditores de Controle Externo fez ríspida crítica ao papel atribuído aos Tribunais de Contas pela medida provisória em discussão. Argumentou que

o controle exclusivamente *a posteriori* exercido pelos Tribunais de Contas, agravado por restrições às respectivas competências, não encontra amparo no sistema constitucional.

Abrindo os trabalhos da segunda audiência pública realizada pela Comissão Mista, destinada a colher a visão de agentes públicos sobre a legislação alcançada pela medida provisória, o sr. Nicolau Dino, subprocurador-geral da República, iniciou seu pronunciamento reportando-se ao caráter recente do instrumento em análise. Recordou que a possibilidade de negociações entre o poder público e os que cometem irregularidades datava de menos de dez anos quando da edição da lei alcançada pela medida provisória, a qual desde que entrou em vigor já evidenciava a necessidade de se promoverem adaptações na materialização dessa espécie de procedimento.

O representante do Ministério Público suscitou alguns aspectos que em sua visão deveriam ser equacionados na revisão da legislação atualmente aplicável à espécie. Advertiu, de início, para o fato de que faltava uma integração mais adequada quanto à repercussão das informações prestadas no âmbito de acordos de leniência em outras esferas de responsabilização.

Da mesma forma, ressaltou que não se poderia prever negociação dessa natureza no que diz respeito à repressão de atos de improbidade administrativa sem que se estabelecessem regras quanto ao uso do instrumento. O sr. Dino advertiu também para o fato de que não se registravam soluções apropriadas em relação ao papel exercido pelos Tribunais de Contas.

Pronunciou-se em sequência o sr. Rafael Jardim Cavalcante, Secretário Extraordinário de Operações Especiais em Infraestrutura do TCU, que ocupou a maior parte de sua exposição tecendo críticas ao momento previsto na medida provisória para que os órgãos de controle externo fiscalizem a celebração de acordos de leniência. Na opinião de Cavalcante, a exclusão do controle externo antes dessa etapa facilitaria desvios de conduta.

O expositor manifestou preocupação quanto a algumas questões específicas do texto da medida provisória. Na sua visão, a redação do art. 17-A, em que se bloqueiam processos administrativos relativos a licitações e contratos administrativos durante a vigência de acordo de leniência, estaria causando embaraços indevidos à atuação do controle externo, razão pela qual

o palestrante entende que as limitações decorrentes do dispositivo devem se limitar ao âmbito do órgão ou entidade diretamente alcançados pela celebração do acordo.

Na mesma linha, o sr. Jardim recomendou aos membros da Comissão Mista que discutissem a supressão de alusão feita na redação atribuída ao § 2º do art. 16 da lei anticorrupção a “outras normas que tratem de licitações e contratos”. O dispositivo vedaria de forma indevidamente abrangente a aplicação de penas voltadas a restringir o direito de licitar e contratar com a administração pública, razão pela qual o palestrante defendeu a exclusão do aludido excerto.

Ocupou a tribuna em seguida o sr. Roberto Livianu, promotor de Justiça no Estado de São Paulo e presidente do Instituto “Não Aceito Corrupção”. Na visão desse palestrante, a aprovação da lei contemplada pela medida provisória em análise constituiu resposta do Parlamento a diversos movimentos de rua contrários à corrupção no país, circunstância que não poderia ser ignorada na discussão do diploma.

Conforme a opinião do sr. Livianu, o tratamento leniente de pessoas jurídicas inidôneas constituía um evidente desestímulo à atuação de empresários honestos. O promotor de Justiça argumentou que a própria OCDE reputava indesejável que se admitisse a impunidade em troca da preservação de empregos.

O palestrante recordou que a lei em questão foi aprovada para punir maus empresários e não para salvar suas empresas. Na sua abordagem, abdicar da aplicação de punições a empresários desonestos para preservar empregos corresponderia a preservar chefes do tráfico para manter a atividade econômica desenvolvida pelos que fazem o contato direto com os consumidores de entorpecentes.

Outro ponto frágil do sistema decorrente da medida provisória repousaria, de acordo com o expositor, no papel atribuído à estrutura de controle interno. Os órgãos encarregados de fiscalizar internamente as atividades exercidas pela administração pública constituiriam, em sua visão, estruturas de governo e não de estado, como seria desejável.

Roberto Livianu defendeu enfaticamente a necessidade de integrar o Ministério Público a qualquer negociação relacionada a acordos de

leniência. Em sua opinião, excluir o *parquet* prejudica sensivelmente a segurança jurídica indispensável para o sucesso de ajustes da espécie.

Por fim, o sr. Livianu também criticou com pronunciada ênfase o papel atribuído pela medida provisória à estrutura de controle externo. Sustentou que o texto original do instrumento legislativo em exame inibia tanto a atuação dos Tribunais de Contas quanto uma efetiva aplicação da lei que rege a punição a atos de improbidade administrativa. Concluiu afirmando que a alteração do texto consistia na única maneira de evitar a abordagem que os meios de comunicação estariam atribuindo à edição da medida provisória, tratada, segundo sua leitura do noticiário, como uma “ação entre amigos” e um completo desrespeito à atuação de empresários probos.

Manifestou-se em sequência o sr. Carlos Higino, Secretário-Executivo da Controladoria Geral da União - CGU. Contrapondo-se às intervenções precedentes, o sr. Higino ressaltou, de início, que os acordos de leniência de modo algum podem envolver a renúncia da administração ao ressarcimento de dano que tenha sofrido.

Enfatizou que a medida provisória, ao introduzir no âmbito dos acordos de leniência a exigência de que a pessoa jurídica aprimore seus mecanismos internos de integridade, trazia valiosa contribuição para um aprimoramento da conduta empresarial. Também destacou que os acordos em discussão não se viabilizam sem que se exija da empresa celebrante contribuição efetiva à investigação de irregularidades.

Destacou que a edição do instrumento, quanto ao papel do Ministério Público, constituía evolução, ao invés de retrocesso. Recordou que antes da medida provisória sequer se cogitava a participação do Ministério Público nos acordos alcançados pelo instrumento e agora se permitiu essa intervenção, sob seu ponto de vista inegavelmente desejável, mas que deve se ater a casos em que seja realmente indispensável.

Ao concluir sua exposição, o secretário-executivo da CGU criticou a analogia feita pelo palestrante que o precedeu. Em sua opinião, não haveria como comparar empregados dedicados a atividades lícitas com distribuidores de entorpecentes.

A audiência prosseguiu com a intervenção do ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça Gilson Dipp, personalidade que teve papel

decisivo na aprovação do diploma em análise. Na abordagem desse palestrante, a medida provisória e a discussão em torno de seus termos estariam colocando em risco o propósito original do diploma alterado, razão pela qual os propósitos visados no âmbito da discussão em curso deveriam ser reconsiderados.

Para o ministro Dipp, a lei alcançada, no que diz respeito à celebração de acordos de leniência, possui natureza predominantemente administrativa, premissa de que resulta o caráter pernicioso por ele atribuído à ingerência de agentes estranhos a esse âmbito na formatação dos referidos acordos. Trata-se, em sua visão, de se permitir que o diploma seja contaminado por uma circunstância específica, a operação Lava Jato, da qual não se poderiam inferir regras que extrapolem o alcance das circunstâncias ali enfrentadas.

Caso tal posicionamento não seja revisto, sustentou o ex-ministro, as dificuldades na estruturação de acordos de leniência aproximariam esforços com esse intuito da completa inviabilidade. O palestrante recordou que a lei serve tanto para uma pequena prefeitura quanto para uma capital de Estado, razão pela qual modificações em seu conteúdo devem ser promovidas com extrema cautela.

Encerrando as exposições que enriqueceram as audiências públicas, pronunciou-se o Professor Heleno Torres, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Dedicou-se o palestrante, na introdução de sua exposição, a esclarecer o escopo do diploma legal alterado.

Trata-se, afirmou o acadêmico, de matéria situada no âmbito do direito administrativo sancionador, natureza que deve nortear a discussão em torno do tema abordado. Ressaltou que a responsabilidade decorrente das infrações contempladas pela lei em debate possui natureza objetiva e visa o combate à corrupção como ponto prioritário, na medida em que tal prática coloca em risco os alicerces do estado democrático de direito.

A partir dessa perspectiva, o professor defendeu a participação do Ministério Público na celebração de acordos de leniência como elemento essencial à segurança jurídica e como um requisito indispensável à materialização de instrumentos da espécie e ao atingimento de suas finalidades. Com a mesma preocupação, sustentou que tais acordos sejam obrigatoriamente submetidos a homologação perante o Poder Judiciário.

II – VOTO DO RELATOR

II.1 Da admissibilidade e da constitucionalidade

Preliminarmente, cabe examinar a admissibilidade da medida provisória, em observância ao *caput* e ao § 5º do art. 62 da Constituição Federal, segundo os quais se permite a edição pelo Presidente da República de instrumento da espécie nos casos de relevância e urgência.

Uma vez que envolve, em última análise, o pleno restabelecimento de atividade crucial para a economia do país, sustenta-se que a medida provisória em análise atende aos requisitos constitucionais de urgência e relevância. Trata-se de assegurar que seja retomado o pleno funcionamento de empresas de porte inegável e não há dúvida de que se revela procedente o atendimento àqueles pressupostos a partir de tal premissa.

Quanto às vedações temáticas previstas no § 1º do art. 62 da Constituição Federal, constata-se que o escopo da medida provisória em apreço não se insere entre os de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da CF) ou de qualquer de suas Casas (arts. 51 e 52, da CF), além de não se enquadrar nas hipóteses de vedação da edição de medidas provisórias (art. 62, § 1º, da CF).

De outra parte, a Medida Provisória nº 703, de 2015, encontra-se em harmonia com o ordenamento jurídico, não viola quaisquer dos princípios gerais do Direito e encontra-se redigida com técnica legislativa aceitável.

Por fim, a proposição não versa sobre a temática elencada no inciso I do § 1º do referido art. 62; não se enquadra nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar dispositivo da Lei Maior cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política; e também não representa reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 63, § 10, CF).

Isto posto, vota-se pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da medida provisória em análise.

II.2 Da adequação financeira e orçamentária

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Não se constata impacto orçamentário negativo na adoção da medida. Trata-se, ao contrário, de promover a ampliação de receitas públicas, uma vez que se viabiliza a celebração de acordos dos quais resultará maior agilidade na recuperação de recursos desviados do erário.

Reputa-se, portanto, inteiramente adequada, sob o ponto de vista financeiro e orçamentário, a edição da medida provisória.

II.3 Da admissibilidade das emendas

Sobre as emendas oferecidas à Medida Provisória nº 703, de 2015, cabe examiná-las, além dos aspectos de mérito, quanto à respectiva constitucionalidade e à adequação orçamentária e financeira.

Sobre esse último aspecto, constata-se que nenhuma das emendas oferecidas pelos senhores parlamentares atinentes ao escopo da matéria em apreço incide na vedação prevista no art. 63, I, da Constituição, na medida em que não aumentam as despesas públicas sem lastro na simples apreciação do texto original. O mesmo não se constata, contudo, em relação às emendas que pretendem produzir inovações incidentes sobre a legislação tributária, na medida em que, além de fugirem ao objeto em discussão, impactam de forma negativa o orçamento público. De outro lado, duas outras emendas, ao proporem a retirada de todo o conjunto normativo contido na medida provisória, agredem os Regimentos Internos das duas Casas do Congresso Nacional, que não admitem providência revestida desse conteúdo.

Nesse contexto, consideram-se inadmissíveis, portanto, as Emendas nºs 016, 022, 026, 047, 063 e 114. Entende-se que as demais alterações sugeridas pelos senhores parlamentares observam os requisitos de admissibilidade anteriormente elencados.

II.4 Do Mérito

O assunto em pauta sem nenhuma dúvida é extremamente instigante. Constatou-se, na descrição do profícuo debate travado em audiências públicas realizadas pela Comissão Mista encarregada da matéria, que há aspectos em que os especialistas, ainda quando concordam com a natureza dos acordos de leniência, chegam a resultados opostos.

Trata-se, apenas para demonstrar a complexidade do tema em análise, das concepções do ex-ministro Gílson Dipp e do professor Heleno Torres quanto ao escopo da lei abrangida pela medida provisória. Ambos assentem com o fato de que se trata de matéria inserida no campo do direito administrativo, mas extraem conclusões antagônicas dessa premissa.

Para o acadêmico, tal circunstância justifica uma intervenção pronunciada do Ministério Público e do Poder Judiciário na confecção e na materialização de acordos de leniência. O eminente magistrado raciocina em sentido exatamente contrário, inferindo que a natureza administrativa da norma em exame recomenda que se preserve a administração pública contra ingerências alegadamente indevidas em seus trabalhos.

Conforme se verificará ao longo deste parecer, a medida provisória na verdade se equilibra entre esses extremos, mas não é esse o aspecto de relevo a extrair da dicotomia anteriormente assinalada. Trata-se de comprovar de modo contundente, para que se afastem expectativas incompatíveis com essa perspectiva, a densidade do tema em análise.

A assertiva serve também para rebater determinadas abordagens feitas ao longo dos debates realizados na Comissão Mista. Alguns expositores criaram uma antinomia artificial entre o propósito da medida provisória e os fundamentos da lei contemplada. Alegaram que a preocupação com a retomada de atividades econômicas estaria confrontando o caráter moralizador do diploma legal afetado.

Reputa-se tal abordagem equivocada. É evidente que a lei alcançada pela medida provisória fundou-se no necessário e sempre saudável combate à corrupção na administração pública, mas não confere com a realidade a assertiva de que para tanto se traçou apenas o caminho da aplicação de sanções severas.

Muito ao contrário, porque o que se verifica, justamente por força do tema abordado pela medida provisória, é a imposição da pena como

último recurso e não como prioridade. Inúmeras lições do cristianismo fincaram raízes na história da humanidade e aqui se percebe, em contraponto às opiniões expressas por um dos palestrantes, o quanto a parábola do filho pródigo se coaduna com a realidade.

Recuperar empresas que incorrem em desvios de conduta não significa negligenciar as demais. Diz respeito a priorizar a superação de problemas e distorções efetivamente existentes, porque quem não se dedica a corromper agentes públicos mostrou-se capaz de resolvê-los sem intervenção estatal.

Ao contrário do que sustentaram alguns expositores, a lei caminha nessa direção, na medida em que confere aos administradores públicos a animadora possibilidade de permitir que operem no combate à corrupção pessoas jurídicas até então dedicadas a essa prática perniciosa. Nesse contexto, como se viu na adoção da primeira medida efetivamente sancionadora contra uma das companhias envolvidas na rumorosa operação Lava Jato, a punição é o plano “B” e o ideal seria que o A nunca falhasse.

O mesmo cuidado contra ideias preconcebidas deve nortear o exame de competências distribuídas pela lei anticorrupção a órgãos integrantes da estrutura da administração pública. Como se constatou na descrição das audiências públicas realizadas pela Comissão Mista, há quem acredite que a estrutura de controle interno não constitui o operador mais indicado para conduzir investigações ou negociações atinentes ao diploma legal alcançado pela medida provisória.

Alega-se, para atingir essa conclusão, a suposta subordinação do controle interno à estrutura de comando da máquina administrativa, mas coonestar concepção dessa ordem equivale a reconhecer a inutilidade da estrutura dedicada a fiscalizar a administração pública em seu próprio âmbito. O administrador público que acredita na possibilidade de manipular o controle interno para ajustá-lo a seus interesses há muito perdeu o respaldo do contribuinte.

Ainda que não se institucionalize essa autonomia, trata-se de ideia inerente a qualquer sistema de controle. No caso aqui enfocado, ainda há um agravante, porque se pretende, como um dos principais benefícios da medida provisória, que as empresas alcançadas se comprometam com a

efetividade de mecanismos internos aptos a coibir as práticas condenadas pela lei anticorrupção.

Nesse contexto, atinge-se uma situação de verdadeiro paradoxo se a administração pública exigir das empresas com que se relaciona um aparato que se nega a implementar em seu próprio âmbito. Ou os órgãos e entidades com atuação vinculada à lei anticorrupção confiam na sua própria estrutura de controle ou não se habilitam a compelir o fortalecimento de controle por mais ninguém.

Consolidada a perspectiva de que não se está pretendendo favorecer indevidamente quem quer que seja e assumido como válido o protagonismo atribuído pela lei anticorrupção aos órgãos de controle interno, passa-se ao exame das alterações necessárias ao aperfeiçoamento da medida provisória. Assumindo-se como critério de arrolamento a ordem em que as modificações são introduzidas no projeto de lei de conversão, o primeiro tema a abordar diz respeito ao escopo da lei anticorrupção, com imediato reflexo sobre alterações relacionadas à legislação voltada a prevenir e reprimir infrações à ordem econômica.

A prática de cartel no âmbito de licitações públicas induz a um concurso de infrações na legislação em vigor. De acordo com o texto atual do art. 5º, IV, a, da lei anticorrupção, a conduta, além de constituir infração à ordem econômica, nos termos da Lei nº 11.529, de 30 de novembro de 2011, também configura a prática de ato ilícito contra a administração pública.

Tem-se nesse aspecto uma abordagem evidentemente destoante do interesse público. O bem jurídico tutelado pela lei anticorrupção – a probidade na administração pública – não é diretamente afetado pela prática de cartel. O prejuízo incide de modo reflexo, na medida em que a verdadeira vítima é a higidez da ordem econômica e nesse âmbito o tema deve ser abordado.

Evita-se, assim, um indesejável conflito de competências entre esferas distintas e autônomas entre si, que a legislação em vigor tenta sem sucesso resolver por meio do art. 29 da lei anticorrupção. A solução para a dubiedade tanto não era satisfatória que são introduzidos pela medida provisória parágrafos em que se visa justamente disciplinar a indesejável interseção entre a atuação da defesa à ordem econômica e os procedimentos decorrentes da lei anticorrupção. Os procedimentos inseridos nesses dispositivos revelam-se,

contudo, igualmente incapazes de dirimir de forma razoável a colidência de que se cuida.

A melhor resposta à equação repousa, sem nenhuma dúvida, na superação radical do conflito. A prática de cartel possui efeito sistêmico e não pode ser confundida com ilícitos que afetam de modo mais imediato apenas a administração pública, razão pela qual, acatando-se sugestão inserida nas emendas n°s 138, 140 e 147, opta-se por descaracterizar o conluio entre concorrentes como ato ilícito contra a administração pública.

Em decorrência, ficam parcialmente acolhidas as preocupações contidas na emenda n° 141, na medida em que se obtém o afastamento de competências ali desejado. Acata-se, igualmente, o teor da emenda n° 096, a qual, na parte atinente ao art. 30 da lei anticorrupção, não contempla o inciso acrescido ao dispositivo pela medida provisória. Pela sistemática anteriormente descrita, passam a ser distintos e sem ligação entre si acordos de leniência relacionados à prática de cartel e os instrumentos correspondentes celebrados a partir da lei anticorrupção, justificando-se, pois, que não se aproveite o inciso III adicionado ao art. 30 da lei em alcance pela medida provisória.

Ainda nesse campo temático, entende-se de bom alvitre, para que reste consolidado o necessário divórcio entre os dois campos supracitados, alterar a pena prevista no inciso II do art. 38 da supramencionada Lei n° 12.529, de 2011. Não apenas se elimina do âmbito da lei que protege a concorrência uma penalidade incompatível com seus propósitos, como também se evita que a recuperação de empresas por meio de acordos de leniência celebrados no âmbito da lei anticorrupção se veja prejudicada por punições alheias ao seu escopo. Acatam-se, destarte, as preocupações que nortearam a apresentação das emendas n°s 142 e 146.

Mantida a ordem sequencial dos dispositivos contemplados pelo projeto de lei de conversão, a segunda alteração a ser justificada insere-se no § 3° que se pretende acrescentar ao art. 8° da lei anticorrupção. Cuida-se de disciplinar hipótese em que a licitação é realizada em âmbito distinto com emprego de recursos providos por órgãos e entidades da administração pública federal. Em situação da espécie, processos administrativos e negociações de leniência devem ser conduzidos pela Controladoria Geral da União.

Comprovou-se, na parte introdutória da presente explanação, que não há motivo suficiente para elidir o indispensável protagonismo dos órgãos de controle interno na aplicação da lei em discussão. Ou se prestigia essa estrutura, assinalou-se naquela oportunidade, ou não se justifica sua própria preservação, e é essa a abordagem que justifica seja excluída do projeto de lei de conversão a alteração produzida pela medida provisória no art. 15 da lei anticorrupção, para que a comunicação *obrigatória* do processo administrativo ao Ministério Público volte a ser promovida apenas após a respectiva conclusão.

Há que se registrar, de pronto, o caráter necessariamente sigiloso que a lei anticorrupção atribui ao processo administrativo disciplinado em seu âmbito. Uma das penas aplicáveis à pessoa jurídica contribui para esse resultado, na medida em que a pessoa jurídica considerada responsável por atos lesivos à administração pública será punida com a divulgação da decisão condenatória (lei anticorrupção, art. 6º, II). Assim, a instauração e o desenvolvimento de processo dessa natureza só podem ser do conhecimento dos que estiverem diretamente envolvidos nas investigações, o que será o caso do Ministério Público apenas se vier a participar da celebração de acordo de leniência, nos termos da nova redação atribuída pela medida provisória ao art. 16 da lei anticorrupção.

Não por outro motivo, assim se encontra redigido o art. 6º do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamenta, em âmbito federal, a aplicação da lei abrangida pela medida provisória:

Art. 6º A comissão a que se refere o art. 5º exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo, sempre que necessário à elucidação do fato e à preservação da imagem dos envolvidos, ou quando exigido pelo interesse da administração pública, garantido o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Como a “imagem dos envolvidos” é justamente um dos bens jurídicos alcançados pela persecução administrativa, fica evidenciado que a divulgação do feito se procede apenas “quando exigido pelo interesse da administração pública”, caso contrário se anteciparia a aplicação de pena antes do exercício do contraditório e da ampla defesa. A mesma conclusão se extrai

do § 6º do art. 16 da lei anticorrupção, onde se assevera que “a proposta de acordo de leniência somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo”, equivalendo a respectiva peça, em primeira e última análise, ao próprio fecho do processo administrativo.

Aduz-se que a comunicação precoce do processo administrativo ao Ministério Público, sem responsabilidade consolidada do investigado, atenta contra o princípio da eficiência, na medida em que suscita dupla investigação sobre a mesma ilicitude. Referindo-se a atos de improbidade administrativa, de forma que se aplica à espécie aqui alcançada, Mauro Roberto Gomes de Mattos tece as seguintes considerações sobre o momento em que a investigação de ato dessa natureza pela administração pública deve ser comunicada ao *parquet*¹:

O dever de eficiência é dirigido para todo o seio do serviço público, ou nas palavras do Ministro Edson Vidigal², “não agir com eficiência é desperdiçar tempo no serviço público. E como quem paga a conta é sempre o contribuinte, não agir eficazmente é desperdiçar dinheiro público.”

Ultrapassando esse ponto, não seria eficiente a apuração de duas investigações sobre o mesmo fato, feita convenientemente pelo órgão competente e o Ministério Público.

O mais eficiente, e isso foi perseguido pela Lei de Improbidade, é aguardar o término do processo administrativo disciplinar para então comunicar ao Ministério Público, “que terá, aliás, muito melhores condições de trabalho nessas circunstâncias, incrementando a consistência dos elementos de prova de que poderá dispor.”³

¹ *Apuração de improbidade administrativa deve ser feita pela instância administrativa do órgão de lotação do agente investigado*, disponível no endereço eletrônico:

http://www.gomesdemattos.com.br/artigos/apuracao_de_improbidade_administrativa_deve_ser_feita_pel_a_instancia_administrativa.pdf

² Edson Vidigal, “Fluxo de Cadeia ou de Caixa – O encaminhamento da Instância Administrativa-Fiscal como Condição de Procedimento para a Ação Penal”, Revista dos Tribunais nº. 764, 1999, p. 453/4.

³ Luis Roberto Barroso, Temas de Direito Constitucional, tomo II, Ed. Renovar, 2002, p. 558.

Acata-se, assim, a emenda nº 127, em que se sustenta justamente a necessidade de se excluir da medida provisória a modificação do art. 15 da lei anticorrupção promovida pelo texto original do instrumento em apreço. Também se respalda o tratamento atribuído à questão pela emenda nº 021, na medida em que não se veem reproduzidos, nessa emenda, o conjunto de regras destinadas a disciplinar a prevenção e a punição de infrações contra a ordem econômica.

O projeto de lei de conversão mantém praticamente incólume a redação atribuída pela medida provisória ao enunciado do *caput* do art. 16 da lei anticorrupção. Altera-se a ordem em que outros agentes podem ser convidados pelo controle interno a participar da celebração de acordos de leniência, priorizando-se o âmbito administrativo, isto é, a Advocacia Pública. Também se estabelece, para que fique clara a previsão da hipótese, a viabilidade da celebração do acordo simultaneamente com a Advocacia Pública e o Ministério Público.

Modifica-se, nesse dispositivo, a redação atribuída pela medida provisória ao inciso II. Parte-se do pressuposto de que não é a comprovação da infração investigada o elemento a ser apreciado na informação ou no documento fornecido para a celebração de acordos de leniência. Deve-se analisar, mesmo que não comprovado o ilícito, se de alguma forma o elemento oferecido pela pessoa jurídica auxilia no sucesso da investigação, acatando-se, na forma atribuída ao dispositivo pelo projeto de lei de conversão, as emendas nºs 062, 081, 087, 090, 093, 097, 100, 104, 119, 131, 145, 149, 151 e 152.

No mesmo dispositivo, o projeto de lei de conversão resgata a obrigação de que os elementos fornecidos pela pessoa jurídica proponente confirmem celeridade à investigação. Se as provas, informações e documentos oferecidos puderem ser obtidos pela autoridade encarregada da investigação em período idêntico ao transcorrido até que se verifique a propositura do acordo, descabe beneficiar o infrator. Nesse particular, acolhe-se, portanto, o teor das emendas nºs 062 e 066.

No inciso IV do *caput* do art. 16 e no inciso IV do § 1º do mesmo dispositivo, referenda-se sugestão feita pela Confederação Nacional da Indústria e se acrescenta, como requisito para celebração de acordos de leniência e como decorrência necessária de sua materialização, a hipótese de preservação dos sistemas de integridade utilizados pela pessoa jurídica. Como

bem recordaram os representantes da referida entidade, as irregularidades podem ter vindo à tona por força de tais sistemas, razão pela qual cabe avaliar cada caso concreto antes de se determinar a medida mais adequada a respeito. Se não houver necessidade, não há que se impor à pessoa jurídica celebrante que melhore ou implante os aludidos mecanismos.

O projeto de lei de conversão busca atribuir uma redação mais consistente para os efeitos do acordo de leniência em âmbito administrativo. São promovidas, com esse intuito, alterações no § 2º do texto atribuído pela medida provisória ao art. 16 da lei anticorrupção.

Quanto ao enunciado desse dispositivo, elide-se a errônea impressão, decorrente do texto original da medida provisória, de que as decorrências especificadas no mencionado parágrafo limitam-se a acordo “celebrado pela autoridade administrativa”. Os efeitos seguem válidos ainda que o Ministério Público também figure como signatário do instrumento, razão pela qual se suprime a restrição inadequada, de modo a que se reconheça a validade das consequências enumeradas pelo dispositivo também para situações em que o *parquet* participe da celebração do ajuste.

O inciso I proposto para o dispositivo agrupa em um só comando determinação idêntica que se registra nos incisos II e III do texto do parágrafo em exame pela versão original da medida provisória. Conforme se lê na norma inserida no projeto de lei de conversão, qualquer que seja o nível da redução da multa decorrente da celebração do acordo, não se admitirá a aplicação de outra sanção de caráter pecuniário em âmbito administrativo.

Há também uma inadequada confusão de infrações de âmbito distinto ao se tratar, no texto original, de repercussões do acordo de leniência sobre restrições ao direito de licitar e de contratar com a administração pública. A combinação do texto do inciso I do § 2º do art. 16 com a atribuída ao art. 17, ambos inseridos no texto primitivo da medida provisória, conduz a evidente paradoxo, que acarreta na inadvertida classificação de todos os atos ilícitos relacionados com licitações e contratos administrativos como irregularidades abrangidas pela lei anticorrupção.

Trata-se de ilação errônea, porque é evidente o caráter exaustivo das condutas relacionadas a licitações e contratos passíveis da aludida classificação. São atos ilícitos praticados contra a administração pública no âmbito de licitações e contratos administrativos exclusivamente as condutas

especificadas no inciso IV do art. 5º da lei anticorrupção. Não se inclui no rol, por exemplo, a inexecução de contratos administrativos, não se reputando cabível que providência com esse intuito seja adotada de maneira transversal.

A despeito da circunstância, é bastante razoável que se insira entre as consequências inerentes ao acordo de leniência uma espécie de “salvo conduto”, prévio ou posterior, contra a aplicação, em qualquer âmbito e qualquer que seja a legislação, de punições tendentes a cercear a participação em licitações públicas e a celebração de contratos administrativos. Trata-se de atingir o resultado explicitado em outra passagem deste parecer, evitando-se que a atividade econômica seja punida por desvios de conduta dos que a exercem.

As críticas que alguns especialistas ouvidos pela Comissão Mista fizeram a essa concepção são improcedentes e não comungam com as melhores regras do direito comparado. Em qualquer país do mundo se compreende que a administração pública pode estar punindo a si mesma se excluir sumariamente do universo de seus fornecedores empresa que, apesar de ter incidido em desvio de conduta, segue capacitada para a celebração de contratos administrativos.

A cautela a adotar, em boa hora contemplada pelo texto original da medida provisória, diz respeito a que se assegure a preservação, o aperfeiçoamento ou a implantação de controles rigorosos por parte da pessoa jurídica beneficiada. A reiteração da conduta ilícita por falta de mecanismos sólidos de integridade constituirá o rompimento de cláusula necessária do acordo de leniência e abrirá a possibilidade de se aplicar à pessoa jurídica inclusive penas cujo valor havia sido reduzido ou até mesmo integralmente remitido pelo referido instrumento. Justifica-se até mesmo o restabelecimento de eventuais vedações ao direito de participar de licitações públicas ou de celebrar contratos administrativos.

Os incisos III e IV do § 2º do art. 16 da lei anticorrupção correspondem, no projeto de lei de conversão, aos incisos II e III do mesmo dispositivo inseridos no texto original da medida provisória. Aplica-se critério de mitigação de penas mais adequado à espécie abordada, porque a “corrida” pela leniência, apropriada no âmbito da prática de cartel, não mais se sustenta no âmbito da lei anticorrupção, até porque a aludida conduta, pelas razões já

explicitadas, viu-se excluída de seu âmbito. São aproveitadas, destarte, sugestões veiculadas pelas emendas nºs 062, 084 e 116.

Na redação que o projeto de lei de conversão atribui ao § 3º do art. 16 da lei anticorrupção menciona-se, pela primeira vez, figura jurídica inovadora, que permitirá o tratamento inclusive de situações não contempladas pelos incisos III e IV do § 2º do dispositivo em questão. Mesmo que a pessoa jurídica não traga a lume prática ilícita desconhecida (inciso III do § 2º) ou contribua de alguma forma para investigações em curso (inciso IV do § 2º), ainda assim se deve permitir que a aplicação de sanções passe por um processo de negociação, naturalmente com alcance e efeitos mais modestos do que os previstos para os acordos de leniência.

Cabe ressaltar que o instrumento sugerido para contextos como o descrito – identificado pelo projeto de lei como “termo de compromisso de cessação de prática” – reveste-se de caráter tão discricionário quanto o que é atribuído aos acordos de leniência. Caberá examinar, ante o caso concreto, qual dos procedimentos alternativos melhor atende o interesse público, optando-se pelo referido termo de compromisso apenas quando esse caminho proteger de forma mais adequada o interesse coletivo do que a simples aplicação de punições, as quais via de regra não permitem o pleno restabelecimento de atividades especialmente relevantes para a saúde da economia brasileira como um todo. Acata-se, assim, sugestão proveniente da Controladoria Geral da União, feita com o intuito de suprir uma importante lacuna no complexo programa de leniência administrado pelo órgão.

Aprimora-se, no projeto de lei de conversão, a redação atribuída pela medida provisória ao § 4º do art. 16 da lei anticorrupção. O texto original, além de suscitar dúvidas sobre a impossibilidade de transigir quanto à reparação de danos sofridos pela administração pública, não permite que sejam estabelecidos critérios de pagamento adequados em relação a outras obrigações pecuniárias assumidas pela pessoa jurídica que celebra acordo de leniência. Corrigem-se tais defeitos pela redação alternativa implementada no projeto de lei de conversão.

O projeto de lei de conversão também aperfeiçoa a redação atribuída pela medida provisória ao § 9º do art. 16 da lei anticorrupção. Não é possível “suspender”, como pretende o dispositivo na forma prevista pela medida provisória, um prazo prescricional que já se encontra interrompido por

força de outro comando legal (parágrafo único do art. 25 da lei contemplada, correspondente ao § 1º do mesmo dispositivo na redação a ele atribuída pela medida provisória).

Afigura-se mais adequado, nesse contexto, determinar que a eventual celebração do acordo de leniência preserve a interrupção do prazo prescricional mesmo após a supressão da condição que provocava esse efeito, isto é, ainda que já se encontre concluído o processo administrativo. Evita-se, assim, conflito de normas sobre o mesmo tema, acolhendo-se, em relação ao aspecto, o teor das emendas nºs 021, 102 e 132.

O projeto de lei de conversão resolve de forma bem mais esclarecedora a questão da repercussão dos acordos de leniência sobre ações judiciais, tema abordado nos §§ 11 e 12 que a medida provisória acresce ao art. 16 da lei anticorrupção e no art. 18 do mesmo diploma legal. Ao invés de se “impedir” o prosseguimento das ações contempladas pelo acordo, determina-se que sejam extintas sem julgamento de mérito, permitindo-se, portanto, observado o respectivo prazo prescricional, que sejam reapresentadas na hipótese de descumprimento das obrigações impostas pelo ajuste. Acolhem-se, destarte, ainda que em termos distintos dos utilizados pelos respectivos autores, as emendas nºs 002, 048, 072, 076, 084, 093, 099, 125, 148, 156 e 159.

A medida provisória acrescenta ao art. 16 da lei anticorrupção um § 13 cujo texto merece aprimoramento no âmbito do projeto de lei de conversão. Na falta de órgão encarregado de executar o controle interno, o que configura a inexistência do agente encarregado da negociação de acordos de leniência na regra geral estabelecida pela lei anticorrupção, seu substituto administrativo deve ser a Advocacia mantida pelo ente lesado e não o Ministério Público, conforme equivocadamente enuncia o texto primitivo do dispositivo. A participação do Ministério Público, e é essa a fórmula adotada no projeto de lei de conversão, deve se revestir do mesmo caráter opcional previsto no *caput* do art. 16. Acolhe-se, assim, com essa ressalva, a emenda nº 011.

São promovidas no projeto de lei de conversão oportunas alterações no § 14 que a medida provisória acrescenta ao art. 16 da lei anticorrupção. Trata-se de dimensionar, com a devida precisão, o papel dos Tribunais de Contas na celebração de acordos de leniência, assunto que suscitou bastante polêmica no curso das audiências públicas promovidas pela

Comissão Mista e que pontei a apresentação de inúmeras emendas à medida provisória.

A leitura atenta do texto da lei em alcance dirime qualquer dúvida a respeito. Aos tribunais de contas não se defere nem a prerrogativa de abrir processos administrativos, aqui já extensivamente abordada, nem a competência para interpor ações judiciais, atribuída pela lei anticorrupção, fora do âmbito administrativo, apenas ao Ministério Público.

A interferência dos Tribunais de Contas na celebração de acordos de leniência *ab initio* acarretaria, assim, na participação indevida de terceiros em processo de natureza essencialmente sigilosa, conforme se comprovou em outra passagem deste parecer. Cabe às Cortes de Contas, nesse contexto, exclusivamente o exercício da função que a Constituição lhes atribui, isto é, o exame da correta aplicação de recursos públicos, após a celebração do acordo e não durante as negociações que levarem à sua efetivação.

Nesse campo, o projeto de lei de conversão exclui limitações descabidas ao papel do controle externo. A responsabilização feita pelos Tribunais de Contas em decorrência de prejuízos ao erário alcança inclusive os agentes que celebraram os acordos, com a restrição adiante identificada, porque, como se registrará oportunamente, não se pode responsabilizá-los sem provas de dolo ou fraude.

Não se trata apenas, como faz crer o texto original da medida provisória, de cotejar se é ou não suficiente a reparação do dano causado ao erário. A competência dos Tribunais de Contas vai além, na medida em que se tem como fundamento de sua atuação a prevenção e a repressão ao mau uso do dinheiro público.

Não é cabível contemplar os Tribunais de Contas, contudo, com um poder que a Constituição e as leis orgânicas delas derivadas não lhes atribuem. A ingerência no conteúdo dos acordos de leniência e nos termos de compromisso de cessação de prática, feita, como se sustentou, sempre *a posteriori*, somente pode afetar os respectivos instrumentos para repor os gastos públicos em sua destinação primitiva.

Com efeito, a impugnação promovida pelo órgão auxiliar do controle externo de cláusulas de acordos de leniência ou de termos de compromisso de cessação de prática não pode alcançar mais do que a finalidade

anteriormente referida, razão pela qual não cumpre aos Tribunais de Contas, por exemplo, reaplicar pena restritiva do direito de licitar e de contratar com a administração pública. Estaria havendo nessa medida ingerência indevida sobre competência alheia e não o exame da boa aplicação dos recursos públicos.

Assim, à míngua de qualquer papel exercido pelos órgãos auxiliares do controle externo na execução dos procedimentos vinculados à lei anticorrupção, descabe invocar sua intromissão na celebração de acordos de leniência. Acatam-se, destarte, porque partem dessa premissa, ainda que por fórmulas diferenciadas, as emendas nºs 032, 071, 121 e 151.

Pelos motivos já expostos, o projeto de lei de conversão não aproveita a alteração promovida pela medida provisória no art. 17 da lei anticorrupção. Em lugar desse artigo, renumera-se, como novo art. 17, o art. 17-A da medida provisória, com alterações que não afetam o conteúdo do dispositivo, na forma como concebido pelo texto original da medida provisória.

Afastam-se, assim, tanto as incongruências que se registravam no texto da lei anterior à edição da medida provisória quanto as que se produziram caso fosse acolhida a nova redação pretendida para o dispositivo. Não se aproveitam as emendas relativas ao assunto, porque em última análise o que se reconhece no âmbito do projeto de lei de conversão é a impossibilidade de celebrar acordos de leniência com base na lei anticorrupção que digam respeito a legislação estranha a seus termos. É viável apenas, como se procede no projeto de lei de conversão, inserir penas aplicadas por força de outro campo normativo entre os benefícios a serem ofertados para convencer os interessados a celebrarem acordos de leniência.

Veja-se, de forma coerente com o que se afirmou, a fórmula atribuída à intenção de implantar programas de leniência no âmbito da lei que rege a punição a atos de improbidade administrativa. Entendeu-se, coonestando-se as preocupações da emenda nº 139 e as intervenções de alguns expositores nas audiências públicas realizadas pela Comissão Mista, que a simples supressão da proibição de negociar não acarretaria, observado o princípio da legalidade, em permitir que a negociação fosse feita.

Assim, optou-se pela alteração do § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429, de 1992, em lugar de sua revogação. Com a nova redação conferida ao dispositivo, passa a ser possível a celebração de acordos de leniência ou de

termos de compromisso de cessação de prática com métodos e parâmetros similares ao da lei anticorrupção, dada a familiaridade dos respectivos objetos⁴.

Nesse contexto, só serão inseridas em um mesmo acordo ou termo de compromisso infrações que se configurem como ilícitos nas duas leis. As que se limitam a configurar infrações tuteladas pela lei anticorrupção não farão parte de ajuste voltado a transigir sobre a aplicação de pena em relação a ato que, embora classificado como de improbidade administrativa, não seja considerado transgressor no âmbito da lei alcançada pela medida provisória em apreço.

De inegável relevância é a redação atribuída pela medida provisória ao art. 17-B da lei anticorrupção, cujo espírito o projeto de lei de conversão acata, como art. 17-A do referido diploma legal. Vai-se bem além do texto original, contudo, porque não é suficiente que a administração pública se comprometa a não reter cópias dos documentos fornecidos.

É preciso que reste claro, e esse é o espírito do referido art. 17-A, que não é válida a utilização de qualquer documento ou informação fornecidos por quem quer que seja de forma contrária a seus interesses. Impede-se, destarte, que os indivíduos que negociam acordos de leniência, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, produzam provas em desfavor de seus próprios interesses. São atendidos, assim, os objetivos das emendas nºs 050 e 051.

Além desse art. 17-A, correspondente ao art. 17-B do texto original, o projeto de lei de conversão, acatando o teor da emenda nº 147, reconhece a necessidade de se proteger os agentes que celebram acordos de leniência contra injunções indevidas.

A regra geral é que não sejam liberados de suas responsabilidades quando agem com negligência, imprudência ou imperícia. Trata-se, contudo, de contexto diferenciado, haja vista o volume de recursos envolvido, razão pela qual se assente com a concessão de tratamento equânime

⁴ O alvo nos dois casos é a preservação da probidade administrativa, com distinção dos agentes alcançados. Na Lei nº 8.429, de 1993, visam-se pessoas físicas, com eventuais reflexos sobre pessoas jurídicas beneficiadas pelos atos praticados por aquelas. Na lei anticorrupção, os destinatários são pessoas jurídicas e só se alcançam entes naturais pela desconsideração das respectivas personalidades. A mesma similaridade não se registra no cotejo entre essas duas leis e o sistema jurídico que rege a realização de licitações públicas e a celebração de contratos administrativos. Exigiria um exame bem mais aprofundado do que permitido para um processo legislativo sumário como o que se enfrenta a eventual extensão de acordos de leniência e termos de compromisso de cessação de prática a essa legislação, mas de todo modo haveria de ser efetivada em seu âmbito e não em um conjunto normativo que trata de outro assunto.

ao levado a termo no art. 40 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, em que se limita a responsabilização dos que agem como mediadores de conflitos aos casos em que se comprovem dolo ou fraude.

A última alteração a ser esclarecida repousa na nova redação que se atribui ao art. 24 da lei anticorrupção. Determina-se que seja destinada ao órgão ou entidade prejudicados a totalidade dos recursos arrecadados, não apenas porque foram afetados os interesses contemplados por tais órgãos ou entidades, mas também para evitar que o Ministério Público, novo possível parceiro na celebração de acordos de leniência ou termos de compromisso, desvie para seu âmbito uma parcela desses recursos, de forma equivalente à que vem efetivando em negociações dessa natureza.

Não seria de bom tom concluir a prolação do presente voto sem que se direcionem os devidos agradecimentos aos que viabilizaram a solução obtida. Reporta-se a relatoria ao conjunto dos expositores que prestaram valiosa contribuição aos trabalhos da Comissão Mista, com especial ênfase ao representante da Confederação Nacional da Indústria, advogado Leonardo Borges, ao ilustre e eterno ministro Gilson Dipp e ao professor Heleno Torres, que se dispuseram a colaborar mesmo depois de terem se pronunciado perante a Comissão Mista.

Reconhecimento específico deve ser destinado à participação da Controladoria-Geral da União. Da pessoa do secretário-executivo do órgão, dr. Carlos Higino, e dos servidores que na prática negociam acordos de leniência, surgiram conceitos e concepções de valor inestimável para a confecção do projeto de lei de conversão ora oferecido.

Destarte, com base no exposto e em razão do mérito da proposta, vota-se pela inadmissibilidade das emendas nºs 016, 022, 026, 047, 063 e 114; pela admissibilidade e **aprovação** das Emendas nºs 048, 050, 051, 066, 071, 076, 081, 087, 090, 099, 100, 104, 116, 119, 127, 138, 139, 140, 142, 146, 148, 152 e 156; pela admissibilidade e **aprovação parcial** das Emendas nºs 002, 011, 021, 032, 062, 072, 084, 093, 096, 097, 102, 121, 125, 131, 132, 141, 145, 147, 149, 151 e 159; pela admissibilidade e **rejeição** das Emendas nºs 001, 003, 004, 005, 007, 008, 009, 012, 013, 014, 015, 017, 018, 019, 020, 023, 024, 025, 027, 028, 029, 030, 031, 033, 034, 035, 036, 037, 038, 039, 040, 041, 042, 043, 044, 045, 046, 049, 052, 053, 054, 055, 056, 057, 058, 059, 060, 061, 064, 065, 067, 068, 069, 070, 073, 074, 075, 077, 078, 080, 082, 083, 085, 086,

088, 089, 091, 092, 094, 095, 101, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 133, 134, 136, 137, 143, 144, 150, 153, 154, 155, 157 e 158; e pela admissibilidade e **aprovação** da **Medida Provisória nº 703, de 2015**, tudo nos termos do **Projeto de Lei de Conversão** inserido em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado PAULO TEIXEIRA
Relator

COMISSÃO MISTA DESTINADA AO EXAME DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 703, DE 2015, QUE “ALTERA A LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013, PARA DISPOR SOBRE ACORDOS DE LENIÊNCIA”.

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2016

Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

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

“Art. 5º

.....

IV -

a) frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório público sem que se configure conluio com outro concorrente;

.....

§ 4º A atuação da pessoa jurídica para frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório público em conluio com outro concorrente constitui infração à ordem econômica, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.” (NR)

“Art. 8º

.....

§ 3º A instauração e o julgamento de processo administrativo decorrente do disposto nesta Lei serão efetivados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade federal que houver transferido os recursos utilizados para celebração do contrato administrativo, na hipótese de atos lesivos que possam configurar as infrações previstas no inciso IV do art. 5º em licitações ou contratos administrativos realizadas ou celebrados pelos demais entes federativos.” (NR)

“Art. 16. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no âmbito de suas competências, por meio de seus órgãos de controle interno, de forma isolada, ou em conjunto com a Advocacia Pública, ou com o Ministério Público, ou com ambos, celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos e pelos fatos investigados e previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo, de forma que dessa colaboração resulte:

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

II - a obtenção célere de informações ou de documentos ainda não conhecidos ou que de alguma forma auxiliem na elucidação da infração noticiada ou sob investigação;

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

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

§ 1º

.....

III - a pessoa jurídica, em face de sua responsabilidade objetiva, coopere com as investigações e com o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento; e

IV - a pessoa jurídica se comprometa a manter, implementar ou melhorar seus mecanismos internos de integridade, auditoria, incentivo às denúncias de irregularidades e à aplicação efetiva de código de ética e de conduta.

§ 2º A celebração do acordo de leniência produzirá os seguintes efeitos:

I - impedirá a aplicação em âmbito administrativo de sanção pecuniária distinta da prevista nos termos do acordo;

II - isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do *caput* do art. 6º e de sanções restritivas ao direito de participar de licitações públicas e de contratar com órgãos e entidades da administração pública;

III - se envolver a notícia de infração da qual não se tinha conhecimento prévio, poderá remeter completamente a multa prevista no inciso I do *caput* do art. 6º;

IV - se as informações e os documentos apresentados para celebração do acordo de leniência contribuírem de forma efetiva para investigação já em curso, ou adicionarem fatos novos ao seu âmbito, poderá

reduzir a multa prevista no inciso I do *caput* do art. 6º entre 1 (um) e 2 (dois) terços, de forma proporcional à relevância da colaboração prestada e à boa-fé demonstrada pela pessoa jurídica.

.....

§ 3º O acordo de leniência e o termo de compromisso de cessação de prática referido no art. 16-A não eximem a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

§ 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo administrativo, levando-se em consideração a capacidade econômica da pessoa jurídica e a vantajosidade da negociação.

.....

§ 9º O prazo prescricional interrompido pela instauração de processo administrativo permanecerá nessa condição mesmo após o encerramento do processo, enquanto vigorar o acordo de leniência ou o termo de compromisso de cessação de prática.

§ 10. A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência e os termos de compromisso de cessação de prática no âmbito do Poder Executivo federal, inclusive na hipótese do § 3º do art. 8º, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

§ 11. O acordo de leniência e o termo de compromisso de cessação de prática celebrados em conjunto com a Advocacia Pública impedem o ajuizamento de ações de natureza cível e das ações de que tratam o art. 19 desta Lei e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, em desfavor da pessoa jurídica responsável pela prática de atos lesivos previstos nesta Lei que tenha celebrado o acordo ou assumido o compromisso, relativas

aos fatos e aos efeitos por eles abrangidos, assim como acarretam na extinção sem julgamento de mérito das referidas ações que já se encontrarem em curso.

§ 12. Aplica-se a ações cuja titularidade pertença ao Ministério Público o disposto no § 11, se subscrever o acordo de leniência ou o termo de compromisso.

§ 13. Na ausência de órgão de controle interno no Estado, no Distrito Federal ou no Município, o acordo de leniência previsto no *caput* somente será celebrado pelo chefe do Poder onde os fatos tenham ocorrido, com a participação obrigatória de representante da Advocacia Pública, admitida a participação do Ministério Público.

§ 14. O acordo de leniência e o termo de compromisso de cessação de prática depois de assinados serão encaminhados ao respectivo Tribunal de Contas, que poderá, observados os arts. 17-A e 17-B, bem como o inciso II do art. 71 da Constituição Federal, instaurar procedimento administrativo para apurar prejuízo ao erário, quando entender que o valor constante do acordo ou do termo de compromisso não atende o disposto no § 3º.” (NR)

“Art. 16-A. Os órgãos de controle interno poderão colher de pessoas jurídicas compromisso de cessação da prática dos atos e fatos investigados e previstos nesta Lei.

§ 1º O termo de compromisso resultante do disposto no *caput* isentará a pessoa jurídica da sanção prevista no inciso II do *caput* do art. 6º e poderá isentar ou atenuar sanções restritivas ao direito de participar de licitações públicas e de contratar com órgãos e entidades da administração pública, além de observar os seguintes requisitos:

I - a obrigação da pessoa jurídica de pagamento da multa de que trata o art. 6º desta Lei, que poderá ser reduzida em até 1/3 (um terço); e

II - o comprometimento da pessoa jurídica quanto à manutenção, implementação ou melhoria de mecanismos internos de integridade;

§ 2º Só será analisada a proposta de termo de compromisso de cessação de prática por pessoa jurídica que não tenha sido beneficiada, no âmbito da mesma esfera de governo, por instrumento dessa natureza nos últimos cinco anos, ou que não haja descumprido, no mesmo período, acordo de leniência ou outro termo de compromisso.

§ 3º A notícia da celebração do termo de compromisso de cessação de prática somente será publicada no sítio do órgão de controle interno após formalmente colhido o compromisso, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.

§ 4º Declarado o descumprimento do compromisso, o órgão de controle interno aplicará as sanções previstas no respectivo instrumento e determinará o prosseguimento do processo administrativo e das demais medidas administrativas e judiciais cabíveis para sua execução.

§ 5º A participação da Advocacia Pública e do Ministério Público na celebração do instrumento de que trata o *caput* observará o disposto no art. 16.” (NR)

“Art. 17. Os processos administrativos referentes a licitações e contratos em curso em outros órgãos ou entidades que versem sobre o mesmo objeto do acordo de leniência ou do termo de compromisso de cessação de prática deverão, com a celebração destes, ser sobrestados e, posteriormente, arquivados, em caso

de cumprimento integral das obrigações assumidas pela pessoa jurídica.” (NR)

“Art. 17-A Salvo no caso de comprovada má-fé ou de descumprimento do acordo de leniência ou do termo de compromisso de cessação de prática, as informações e documentos apresentados para viabilização dos respectivos instrumentos não poderão ser utilizados, em face de quem os tenha fornecido:

I - como meio de prova em processos administrativos ou judiciais que tratem de infrações distintas das contempladas no objeto do acordo de leniência ou do termo de compromisso instaurados ou movidos pelas autoridades signatárias, ou de qualquer infração, no âmbito de outros processos;

II - como fundamento para o deferimento de medida coercitiva de qualquer natureza voltada à investigação dos fatos alcançados pelo acordo de leniência ou pelo termo de compromisso, inclusive busca e apreensão de bens e documentos ou quebra de sigilo bancário, telefônico ou fiscal; e

III - para qualquer finalidade, durante a respectiva negociação, ou quando formalmente registrada a frustração do acordo de leniência ou a impossibilidade de se colher o compromisso.” (NR)

“Art. 17-B. Os agentes públicos que participarem de negociação voltada à celebração de acordo de leniência ou de termo de compromisso de cessação de prática somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente quando, mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem indevida, bem como permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiros, ou para tal concorrerem.” (NR)

“Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a

possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial, exceto quando expressamente previsto na celebração de acordo de leniência ou de termo de compromisso de cessação de prática, observado o disposto nos arts. 16, 16-A e 17-A.” (NR)

“Art. 20.

Parágrafo único. A proposta de acordo de leniência ou de termo de compromisso de cessação de prática poderá ser feita mesmo após eventual ajuizamento das ações cabíveis.” (NR)

“Art. 24. A multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta Lei serão destinados exclusivamente aos órgãos ou entidades públicas lesados.” (NR)

“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.” (NR)

“Art. 30. Ressalvado o disposto nos arts. 16, §§ 2º, II, 11 e 12, 16-A, § 1º, III, 17 e 17-A, a aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

.....” (NR)

Art. 2º O § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 17.

§ 1º A celebração de acordos de leniência ou de termo de compromisso de cessação de prática que alcance as pessoas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei observará, no que couber, o disposto nos arts. 16, 16-A e 17-A da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

.....” (NR)

Art. 3º O inciso II do art. 38 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 38.

.....

II - a proibição de contratar com instituições financeiras oficiais, por prazo de até 5 (cinco) anos;

.....” (NR)

Art. 4º Ficam revogados o inciso I do § 1º do art. 16 e o art. 29 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado PAULO TEIXEIRA
Relator