



CONGRESSO NACIONAL

ETIQUETA

APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

data

Proposição
MP 703/2015

Autor
Deputado Raul Jungmann (PPS/PE)

nº do prontuário

1.() Supressiva	2.() substitutiva	3.(x) modificativa	4.() aditiva	5.()Substitutivo global
---------------------	-----------------------	------------------------	---------------	-----------------------------

Rejeite-se o inciso I do artigo 2º da MPV 703, que revoga indevidamente o § 1º do artigo 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

JUSTIFICATIVA

A referida Medida Provisória tem por objetivo alterar a Lei nº 12.846, de 2013 – conhecida como Lei Anticorrupção - para dispor sobre Acordos de Leniência.

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.

O arcabouço normativo brasileiro voltado para o combate à corrupção, nas diversas esferas autônomas de responsabilidade (criminal, civil, controle externo e administrativa), pressupõe a existência de um verdadeiro microssistema anticorrupção.

Assim é que um único ato ou fato pode deflagrar a instauração de processos em diversas esferas de responsabilidade autônomas, possibilitando a aplicação de sanções administrativas, de controle externo, cíveis e criminais, muitas delas com repercussões no plano eleitoral em razão da Lei da Ficha Limpa, sem que se incorra na vedação do *bis in idem*.



Como todo microssistema, hão de ser garantidas a integridade, a coerência e a previsibilidade dos seus institutos, fazendo com que as diversas esferas de responsabilidade comuniquem-se entre si e permitam uma aplicação que potencialize, ao máximo, a efetividade da norma com o maior grau de segurança jurídica possível e sem afrontar o interesse público.

É nesse cenário que se vislumbra a necessidade de aperfeiçoar as previsões de acordo de leniência no contexto da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013), em especial pelos efeitos estabelece com a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), dando maior previsibilidade e segurança jurídica ao investigado no campo da dimensão premial do direito sancionador.

Uma das modernas técnicas especiais de investigação (TEI), utilizada no mundo inteiro, consiste nos acordos de colaboração premiada ou de leniência, em que o investigado se dispõe a esclarecer todo o esquema de corrupção e a apontar os demais envolvidos e os elementos de prova dos ilícitos praticados, em troca de benefício (prêmio) para reduzir o impacto de suas sanções ou, mesmo, ficar imune em relação a elas.

Essa técnica de investigação não apenas acelera a resolução do caso, como também evita injustiças, já que ninguém melhor do que um coautor da infração, tendo-a vivenciado, para esclarecer os fatos, a estrutura da organização criminosa, o *modus operandi*, bem como para apontar o caminho das provas.

A MPV que altera a Lei Anticorrupção inova - de forma considerável e perigosa - ao estabelecer interseção explícita com a Lei de Improbidade Administrativa, medida que exige atenção e cuidado específicos no curso do processo legislativo, sob pena de a Lei editada com o propósito de combater ser transfigurada em '**Lei Pró-Corrupção**', aumentando a percepção de impunidade entre os cidadãos.

Editada em resposta às manifestações que tomaram as ruas em junho de 2013, a Lei Anticorrupção tem a finalidade, expressamente declarada na **Mensagem Interministerial nº 11/2009-CGU/MJ/AGU**¹, de suprir a lacuna até então existente no sistema jurídico pátrio no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, em especial por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos.

Sob o argumento de que a corrupção é um dos grandes males que afeta a sociedade, sendo notórios os custos políticos, sociais e econômicos que acarreta, afirmam os idealizadores do anteprojeto convertido na Lei nº 12.846, de 2013, "que a corrupção compromete a legitimidade política, enfraquece as instituições democráticas e os valores morais da sociedade, além de gerar um ambiente de insegurança no mercado econômico,

¹Exposição de Motivos referente ao Projeto de Lei nº 6.826, de 2010, convertido na Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção): http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1084183&filename=Avulso+-PL+6826/2010

comprometendo o crescimento econômico e afugentando novos investimentos”.

E seguem: ***“O controle da corrupção assume, portanto, papel fundamental no fortalecimento das instituições democráticas e na viabilização do crescimento econômico do país”.***

Para ser preciso, no item 6 da Exposição de Motivos, asseveram os Ministros da Controladoria-Geral da União, da Justiça e o Advogado-Geral da União) que a Administração Pública tratada é a Administração dos três Poderes da República - Executivo, Legislativo e Judiciário - em todas as esferas de governo - de maneira a criar um sistema uniforme em todo o território nacional, fortalecendo a luta contra a corrupção de acordo com a especificidade do federalismo brasileiro.

Os Ministros justificam, ainda, que o anteprojeto apresentado inclui a proteção da Administração Pública estrangeira, em decorrência da necessidade de atender aos compromissos internacionais de combate à corrupção assumidos pelo Brasil ao ratificar a **Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (ONU)**, a **Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA)** e a **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**.

Esclarecem que, com as três Convenções, o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam atos de corrupção, em especial o denominado suborno transnacional, caracterizado pela corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais.

Para justificar a modelagem inovadora, de responsabilização objetiva da pessoa jurídica na esfera cível, alega-se ter escolhido tal via porque o Direito Penal não oferece mecanismos efetivos ou céleres para punir as sociedades empresárias, muitas vezes as reais interessadas ou beneficiadas pelos atos de corrupção.

Diz-se escolher a responsabilização civil porque é a que melhor se coaduna com os objetivos sancionatórios aplicáveis às pessoas jurídicas, como por exemplo o ressarcimento dos prejuízos econômicos causados ao erário. É o que declaram os formuladores da proposta original que resultou na Lei Anticorrupção aprovada pelo Congresso Nacional em resposta às manifestações de rua.

Ainda no que tange à responsabilização na esfera cível, é evidente a clara intenção de criar um sistema de cooperação entre os entes públicos e o Ministério Público no combate à corrupção, bem como mecanismos subsidiários de responsabilização da pessoa jurídica, buscando-se, pois, evitar e coibir omissões que possam gerar a prescrição dos atos ilícitos.

Apesar desses objetivos confessados, a MPV altera a Lei Anticorrupção com consideráveis repercussões na Lei nº 8.429, de 1992, sem o menor cuidado com os possíveis - senão previsíveis - reflexos.

Preocupante é a revogação integral e sem qualquer cuidado do § 1º do artigo 17 da Lei nº 8.429, de 1992. Tal revogação, de forma quase despercebida, tem por finalidade possibilitar a transação ampla em ação de improbidade administrativa, sem qualquer parâmetro ou definição de requisitos mínimos a serem observados, em flagrante descompasso com o que ocorre na esfera penal, notadamente no que diz respeito aos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 9099, de 1995, e da Lei nº 9.605, de 1998, esta última editada para instituir um subsistema específico para responsabilização da pessoa jurídica nos casos de crime ambiental.

A repercussão da MPV na Lei de Improbidade Administrativa evidencia dois problemas graves que, certamente, fragilizam os mecanismos de proteção de patrimônio público, podendo gerar a sensação de aumento da impunidade para opinião pública.

De um lado, a MPV não estabelece nenhuma condicionante necessária para a celebração de acordo de leniência com pessoa jurídica - no contexto da Lei Anticorrupção - isentar a empresa de sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. De outro, revoga o § 1º do artigo 17 da Lei nº 8.429, de 1992, cujo sistema de responsabilização do patrimônio público – que tem como principal alvo a pessoa física – fica completamente desguarnecido.

Editada nessas bases, a MPV expõe flagrante desarticulação entre os órgãos do próprio Poder Executivo, uma vez que desconsidera importantes discussões realizadas no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que resultaram na construção coletiva de sugestões que, em boa medida, foram consideradas na formulação do **Projeto de Lei do Senado nº 543, de 2013**.

O trabalho, que merece leitura atenta, é resultado de amplo e qualificado debate com base em estudos doutrinários e jurisprudenciais sobre a introdução do instituto do acordo de leniência no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa.

É de frisar a proposta, que constitui importante referência para o processo legislativo, contou com o apoio e participação fundamental dos **Ministérios Públicos Federal e Estadual, Magistratura Federal e Estadual, e respectivas entidades de classe representativas, tais como AJUFE, AMB, CONAMP**, entre outras, que contribuíram imensamente para o aperfeiçoamento da Proposta ainda em tramitação, conforme consignado na justificação do seu autor.

Ao justificar o Projeto de Lei nº 2.813, de 2015, apenso ao Projeto de Lei nº 3.636, de 2015, ambos atropelados pela MPV em comento, o autor também chama a atenção para o risco de acordos não condizentes com o interesse público serem firmados entre a pessoa jurídica do ente da Federação que foi lesado e a empresa investigada, para o fim de beneficiá-la, sem a devida adequação jurídica. A possibilidade de o próprio investigado estabelecer ou ter influência sobre as condições do acordo é preocupante.

Por todo exposto, revela-se **contrário ao interesse público** o dispositivo da MPV que revoga importante proteção do patrimônio público, sem dispor das condicionantes mínimas para que os acordos de leniência possam repercutir seus efeitos na responsabilização autônoma disciplinada pela Lei nº 8.429, de 1992, sem afrontar pressupostos da probidade administrativa.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado RAUL JUNGMAN
PPS/PE



CD/16832.53211-32