



CONGRESSO NACIONAL

ETIQUETA

APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

data	Proposição			
	MP 703/2015			
	Autor			nº do prontuário
	Deputado Raul Jungmann (PPS/PE)			
1.()	2.()	3.(x)	4.()	5.()
Supressiva	substitutiva	modificativa	aditiva	Substitutivo global

Dê-se ao § 1º do artigo 29 da Lei nº 12.846, de 2013, com redação alterada pelo artigo 1º da MPV 703, de 2015, a seguinte redação:

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

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 § 1º do artigo 29 da Lei nº 12.846, de 2013, com redação dada pela MPV 703, de 2015, diz respeito aos órgãos e instituições que têm legitimidade para celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas que contratam com o poder público, às quais tenha sido imputada a prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, na forma da Lei Anticorrupção,



indicando a multiplicidade de mais de 11 mil órgãos de controle interno existente nas três esferas de governo.

É preocupante a criação de um sistema em que os **Ministérios da Fazenda e da Justiça** e o CADE tenham que instituir mecanismos para atender, orientar e colaborar com mais de **11 mil** órgãos de controle interno que a MPV 703 legitima para celebrar acordos de leniência, o que pode comprometer o funcionamento daqueles órgãos federais em toda Federação.

Não se revela racional tampouco segura do ponto de vista jurídico a pulverização dos colegitimados na Federação para celebrar acordos de leniência com empresas privadas envolvidas em fraude de licitação com a Administração Pública, alcançando mais de **11 mil órgãos de controle interno** dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos 26 Estados, do Distrito Federal e de mais de 5,5 Municípios, os quais operam sob padrões consideravelmente assimétricos na Federação.

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

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

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

Durante Seminário sobre acordo de leniência realizado pelo Ministério Público Federal da 3ª Região, o representante¹ do **Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo** manifestou a preocupação da classe, que está **desaconselhando a**

¹ **CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES INVIABILIZA ACORDOS DE LENIÊNCIA, DIZEM ESPECIALISTAS:** “Pedro Paulo Wendel Gasparini, relator do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo, diz que os advogados estão desaconselhando a assinatura dos acordos de leniência por se tratar de um “flagrante atropelo de competências” dos diferentes órgãos. “Como advogado já entendo ser uma irresponsabilidade dizer ao cliente que o perdão na esfera administrativa junto ao Cade [*Conselho Administrativo de Defesa Econômica*] isentaria o cliente de outra ação ou sanção positivada. O que dizer, então, no âmbito da Lei Anticorrupção? O que se viu foi um trazimento para dentro de casa também de processos decisórios administrativos, que, a rigor, são decididos pela autoridade máxima do ente lesado. **Os processos administrativos podem ser conduzidos por funcionários de carreira, sem qualquer formação jurídica**”, disse.”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-jun-11/conflito-atribuicoes-inviabiliza-leniencia-dizem-especialistas>. Acesso em: 1º fev 2016



celebração dos acordos de leniência em razão da falta garantia de formação jurídica dos agentes dos órgãos legitimados a celebrar os acordos, porque isso aumenta o risco para as empresas.

De acordo com o artigo 131 da Constituição Federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) é o órgão competente para representar União, **judicial e extrajudicialmente**, não havendo qualquer previsão sequer semelhante no artigo 74 do mesmo Diploma que possa fazer supor que os órgãos de controle interno possam exercer essa competência que o constituinte reservou aos órgãos jurídicos. Aplica-se a mesma regra constitucional aos Estados e Municípios.

Com a apresentação da presente emenda, pretende-se que a Advocacia-Geral da União (AGU) - órgão jurídico a quem a Constituição Federal, por meio de seu artigo 131, confere competência para representar o ente da Federação judicial e extrajudicialmente - e o Ministério Público sejam colegitimados para celebrar acordo de leniência.

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

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

Assim, revela-se essencial a concepção de um sistema que estabeleça os mesmos colegitimados na Lei Anticorrupção e na Lei de Improbidade Administrativa e a previsão de um sistema de **freio e contrapeso** que assegure a homologação judicial dos acordos celebrados. Trata-se de medidas imprescindíveis para reduzir o risco de **nulidade** dos acordos celebrados mediante **ação civil pública e ação popular** que os cidadãos poderão levar ao Poder Judiciário sempre que entenderem que os termos pactuados estão eivados de vício ou causaram prejuízo ao erário público.

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

Soma-se a isso o fato de que a garantia de homologação judicial nos casos em que se pretender isentar a empresa de penalidades próprias da



esfera cível, é a **única forma de fazer coisa julgada**, reduzindo sobremaneira o risco de questionamentos por ações autônomas, a exemplo da **ação popular** interposta por qualquer cidadão ou ação civil pública em defesa do patrimônio público pelos legitimados no artigo 5º da Lei nº 7.347, de 1985, o que pode levar o Poder Judiciário a anular os acordos de leniência celebrados sem homologação.

Além disso, ao restringir a legitimidade para celebração do acordo de leniência ao Ministério Público e ao órgão jurídico competente para a representação, judicial e extrajudicial, do ente da Federação, têm-se reduzidos à metade os mais de **11 mil colegitimados** pela MPV 703 para celebração de referido acordo, além de garantir a participação de órgãos que detêm a expertise na condução de processos que devem ser pautados por normas eminentemente processuais tais como a Lei da Ação Civil Pública, a Lei de Improbidade Administrativa e a própria Lei Anticorrupção.

A alternativa proposta facilitará a obtenção mais ágil de provas hígidas dos fatos investigados e contribuirá para o melhor e mais isonômico resultado da repressão estatal aos responsáveis pelos ilícitos em questão, sem que isto implique, de forma alguma, imediata ou automática anistia ou isenção completa e em abstrato das sanções aplicáveis, o que seria inadmissível no Estado Democrático de Direito.

Tendo em vista estes argumentos apresento a presente emenda para substituir a redação do § 1º do artigo 29 da Lei Anticorrupção, de modo a adequá-la à proposta apresentada para o *caput* do artigo 16.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado RAUL JUNGMANN
PPS/PE

