



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

Dê-se ao § 13 do artigo 16 da Lei nº 12.846, de 2013, com redação alterada pelo artigo 1º da MPV 703, de 2015, a seguinte redação:

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

A redação dada ao § 13 do artigo 16 da Lei nº 12.846, de 2013, pela MPV nº 703, de 2015, estabelece que, 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 respectivo Poder em conjunto com o Ministério Público.

O arcabouço normativo brasileiro voltado para a prevenção e o combate à corrupção, nas diversas esferas autônomas de responsabilização (administrativa, de controle externo, civil e criminal), reflete 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 permitam uma aplicação que potencialize, ao máximo, a efetividade da norma com o maior grau de segurança jurídica possível.

Embora o sistema de controle interno esteja previsto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal, a estrutura mantida pelos entes da Federação, em especial os Poderes dos mais de 5,5 mil Municípios, é precária sob o ponto de vista institucional. Não se tratar de não haver controle interno instituído formalmente pelos Estados e Municípios, preocupa a multiplicidade em estruturas administrativas ainda frágeis, o que coloca em risco a legitimidade de acordos de leniência e a própria segurança jurídica das empresas que firmarem os acordos.

Por outro lado, a previsão de celebração conjunta de acordos de leniência entre o Chefe do Poder e o Ministério Público, no caso de inexistir órgão de controle interno, não constitui a melhor solução. Primeiro porque, como dito, embora frágeis os órgãos de controles internos são criados formalmente, o que tornaria o dispositivo praticamente inócuo. Segundo, porque agentes do próprio Poder podem estar envolvidos na prática dos atos e fatos ilícitos, situação em que a ação conjunta de investigação fica comprometida, o que deve ser evitado.

É razão de preocupação a possibilidade de 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, associado ao estágio de fragilidade institucional dos controles internos na Federação, 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 representante<sup>1</sup> do **Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo** manifestou a preocupação da classe, que está **desaconselhando a celebração dos acordos de leniência** em razão da falta garantia de formação jurídica dos agentes dos órgãos legitimados a celebrar os acordos, porque isso aumenta o risco para as empresas.

É no curso das negociações que avaliar-se-á a conveniência de estender ou não a repercussão do acordo de leniência discutido na esfera administrativa para a esfera cível autônoma, razão pela qual a negociação deve ser conduzida, também na esfera administrativa, pelo órgão jurídico competente para fazer a representação judicial e extrajudicial do ente da

---

<sup>1</sup>**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/conflicto-atribuicoes-inviabiliza-leniencia-dizem-especialistas>. Acesso em: 1º fev 2016

Federação, sob pena de instaurar um quadro de insegurança jurídica e inibir o interesse das empresas em colaborarem com as investigações.

Por outro lado, a representação judicial e extrajudicial da pessoa jurídica pública lesada por empresas investigadas pela prática de ilícito previstos na Lei Anticorrupção representa prerrogativa de **índole constitucional**, de caráter cogente e irrenunciável a institucionalização da Advocacia Pública em órgão de estrutura administrativa unitária, organizada em carreira cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos. Precedentes: Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.106, 5.107, 5.164 e 5.215.

Além de os artigos 131 e 132 da Constituição Federal reservarem, explicitamente, às Advocacias Públicas a representação judicial e extrajudicial da pessoa jurídica pública lesada, tais dispositivos estabelecem as premissas para organização das carreiras jurídicas, o que confere maior segurança jurídica ao sistema.

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 de Estado signatários além das acertadas no acordo de leniência que celebrarem.

Busca-se com isso evitar surpresas com a atuação posterior pelos representantes jurídicos da própria pessoa jurídica pública lesada ou pelo Ministério Público. Não se pode perder de vista que qualquer cidadão (mediante ação popular) ou o Ministério Público poderá buscar a nulidade do acordo celebrado por órgão de controle interno em razão da falta de competência constitucional para tanto, em flagrante usurpação de competência reservada expressamente a outro órgão.

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 Medida Provisória para celebração de referido acordo, o que se demonstra pouco racional frente às modernas técnicas de investigação de atos e fatos ilícitos que, diante da complexidade e da gravidade, são passíveis de responsabilização não apenas na esfera administrativa, mas também nas esferas cíveis e penal, pois **corrupção é acima de tudo crime**.

A alternativa ora proposta facilitará a obtenção mais ágil de provas hípidas 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 esses argumentos, apresento a presente emenda para substituir a redação do § 13 do artigo 16 da MPV 703, de 2015, por outra que não incorra nas imprecisões e riscos apontados.

Sala da Comissão, em 2 de fevereiro de 2016.

**Deputado RAUL JUNGMANN**  
**PPS/PE**



CD/16788.73371-02