



CONGRESSO NACIONAL

ETIQUETA

APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

data 02/02/16	proposição Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro 2015.			
autor Deputado Bruno Covas			nº do prontuário	
1 X Supressiva	2. ☐ substitutiva	3. modificativa	4. aditiva	5. ☐ Substitutivo global
Página	Art. 2º da MP	Parágrafo	Inciso	Alínea

TEXTO / JUSTIFICAÇÃO

Suprima-se o art. 2º da MP 703, de 2015.

JUSTIFICAÇÃO

1) O inciso I do art. 2º da MP 703 revoga o §1º do art. 17 da Lei de Improbidade. O texto do dispositivo revogado é o seguinte: “§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.”

Essa revogação visa, no espírito da MP 703, a permitir que a CGU faça transações e acordos que impeçam a propositura ou o prosseguimento de ações de improbidade.

Ora, a CGU sequer é legitimada para a propositura de ações de improbidade, de forma que um acordo seu não pode impedi-las.

Além disso, a revogação é inconstitucional.

É que esse dispositivo que a MP 703 pretende revogar trata de regras de processo civil e o art. 62 da Constituição Federal proíbe a alteração de regras de processo civil por Medida Provisória:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

b) direito penal, processual penal e processual civil;

Portanto, a revogação padece de inconstitucionalidade por vício de forma.

Em segundo lugar, a MP 703, na linha do que já propunham os textos não aprovados pela Câmara dos Deputados, mistura o sistema de responsabilização de agentes públicos por atos de corrupção com o sistema de responsabilização de empresas.

O sistema de responsabilização de agentes públicos por atos de corrupção tem por principais agentes o Ministério Público e o Judiciário. E tem por alvos as pessoas físicas praticantes de atos de corrupção, individualmente ou em associação criminosa. As principais leis que tratam do assunto são a Lei 8.429/1992, a Lei Orgânica do Ministério Público Nacional, a Lei Complementar 75 (organiza o MPU), e a Lei da Ação Civil Pública. Os fundamentos constitucionais estão nos art. 5º, XXXV (acesso à Justiça), e 129, III (função do MP para proteger o patrimônio público).

Pois bem, a CGU só tem competência para fazer acordos de leniência com empresas, ou seja, pessoas jurídicas. Assim, não existe razão para permitir que esse acordo tenha impacto sobre o sistema de responsabilização de pessoas físicas, dentro do qual relevam o Ministério Público e a Lei de Improbidade.

Apesar disso, a redação que a MP 703 dá aos §§11 e 12 do art. 16 da Lei 12.846 permite que os acordos celebrados pela CGU, “com a participação da Advocacia Pública e em conjunto com o Ministério Público”, impeçam a propositura e o prosseguimento das ações de improbidade e, claro, os inquéritos administrativos de improbidade no âmbito do MP.

Isso implica em cerceamento da competência constitucional do Ministério Público por um órgão do Poder Executivo.

Em terceiro lugar, a função do Ministério Público nos acordos de leniência celebrados pela CGU ficaria confusa. A MP 703 apenas usa termos vagos e sem conteúdo técnico como “participação” e “em conjunto”, como se o MP atuasse como mero convidado.

Ora, com base em suas funções constitucionais, ou o MP atua como fiscal da lei (supervisionando a legalidade dos acordos sem se comprometer com eles) ou como parte processual (caso em que ele conduziria os acordos). Mas a MP 703 deixa o seu papel ambíguo, sendo apenas claro que ele participará como uma entidade subalterna relativamente à CGU.

Em quarto lugar, a MP altera as atribuições do Ministério Público da União, matéria regida por lei complementar. Pelo inciso III do art. 62 da CF, é proibido alterar por MP matéria reservada a lei complementar.

Em razão disso, as alterações que a MP 703 faz no sistema de

responsabilização de agentes públicos por danos ao Erário são inconstitucionais.

2) Já o inciso II do art. 2º da MP 703 revoga o inciso I do §1º do art. 16 da Lei 12.846 de 2013, cuja redação é a seguinte:

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

I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

A revogação desse dispositivo resultaria na possibilidade de que diversas empresas firmassem acordo de leniência sem ter a obrigação de revelar novos dados sobre as possíveis infrações sob investigação na CGU. Isso tornaria os acordos de leniência um mecanismo para fraudar as investigações e aplicação de sanções administrativas cometidas contra o patrimônio público, violando o art. 37 da Constituição Federal.

É que o acordo de leniência não é um mecanismo de perdão de atos ilícitos. Ela é um mecanismo facilitador da investigação, uma espécie de atalho por meio do qual a investigação pode progredir mais rapidamente, facilitando a responsabilização dos culpados e a recuperação dos recursos subtraídos do Patrimônio Público.

Por consequência, o acordo de leniência deve prever incentivos para que as empresas envolvidas na conduta investigada compitam entre si para ter suas propostas de acordo aprovadas, livrando-se da aplicação das penas previstas na Lei 12.846/2013.

Esses incentivos estão diretamente ligados ao requisito de que a empresa a realizar o acordo seja a primeira que concordou em auxiliar nas investigações.

Como no caso hipotético do “dilema do prisioneiro”, da célebre Teoria dos Jogos, para que a leniência cumpra sua função, as diversas empresas que tenham participado no esquema de corrupção devem ficar desconfiadas de que a qualquer momento uma delas fará o acordo de leniência, deixando todas as outras em situação difícilíssima ao mesmo tempo em que se livra a si mesma das punições. É com base nessa incerteza quanto à possibilidade de que as demais empresas podem a qualquer hora romper o silêncio e fazer o acordo, que uma das empresas acabará fazendo, ela mesma, a leniência.

Já se as empresas souberem que todas podem se beneficiar da leniência, independentemente da ordem de propositura do acordo, o mais provável é que todas



tentem, primeiro, uma estratégia defensiva conjunta, porquanto, se todas silenciarem, pode ser que nenhuma seja condenada. E, no final, se uma delas traísse o esquema, mesmo assim ainda restaria aberta a possibilidade de todas fazerem o mesmo acordo, depois de esgotadas todas as estratégias de defesa e quando a condenação já fosse certa.

Portanto, não existe acordo de leniência sem o requisito de que ele beneficie apenas e tão somente a primeira empresa a propô-lo.

É por essa razão que a Lei 12.846/2013 previu que a empresa proponente do acordo deveria ser, imperiosamente, a primeira disposta a denunciar o esquema da corrupção.

Sem esse requisito, o acordo de delação degenera em “acordão” ou em perdão generalizado para as empresas que tenham praticado atos de corrupção previstos na Lei 12.846/2013 e em outras normas.

Assim, todas as alterações propostas pelo art. 2º da MP 703 são inconstitucionais.

Diante do exposto, conto com o apoio dos nobres pares na aprovação desta Emenda.

Sala da Comissão, em 03 de fevereiro de 2016.

Deputado Bruno Covas

PARLAMENTAR



CD/16301.77632-94