



CONGRESSO NACIONAL

ETIQUETA

APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

| | | | | |
|-------------------|--|-------------------------|----------------|----------------------------|
| data | Proposição | | | |
| | MP 703/2015 | | | |
| | Autor | nº do prontuário | | |
| | Deputado PAUDERNEY AVELINO (DEM-AM) | | | |
| 1.() | 2.() | 3.(X) | 4.() | 5.() |
| Supressiva | substitutiva | modificativa | aditiva | Substitutivo global |

Dêem-se aos artigos 17, 17-A e 17-B constantes do artigo 1º da MPV 703, de 2015, as seguintes redações:

“Art. 17. As autoridades administrativas previstas expressamente nas normas gerais de licitações e contratos poderão, em conjunto com o órgão jurídico competente, celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica infratora, com vistas a atenuar ou isentar das sanções administrativas restritivas ou impeditivas ao direito de licitar e contratar, observados os critérios fixados no § 2º do art. 16 desta Lei.

Parágrafo Único. Para fins do disposto no *caput* deste artigo:

I - aplicam-se, no âmbito da União, as disposições da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e legislação concernente nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, no que couber;

II – as repercussões dos acordos de leniência celebrados no âmbito da representação extrajudicial limitar-se-ão à esfera administrativa de responsabilização.

Art. 17-A. Os acordos de leniência com repercussão restrita à esfera administrativa de responsabilização, celebrados nas hipóteses previstas no § 2º do art. 16 e no art. 17 desta Lei, ficarão sujeitos ao controle externo do Tribunal de Contas competente, na forma do respectivo regulamento.



Art. 17-B. Os documentos porventura juntados durante o processo para elaboração do acordo de leniência deverão ser devolvidos à pessoa jurídica quando não ocorrer a celebração do acordo, não permanecendo cópias em poder dos órgãos celebrantes.” (NR)

JUSTIFICATIVA

Conforme bem fundamentado nas Emendas à MPV nº 703, de 2015, apresentadas pelo Deputado Raul Jungmann (PPS-PE), a redação dada ao § 2º do artigo 16 da Lei nº 12.846, de 2013, pela MPV nº 703, de 2015, demonstra-se inconsistente com o *caput* do mesmo dispositivo, ao conferir à autoridade administrativa a competência para celebrar acordos de leniência enquanto o *caput* do dispositivo estabelece outro órgão. Há, assim, a necessidade de harmonizar os agentes legitimados à celebração de acordos de leniência na esfera administrativa.

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 não de ser garantidas a integridade, a coerência e a previsibilidade dos seus institutos, fazendo com que as diversas esferas de responsabilidade se comuniquem entre si e permitam uma aplicação que potencialize, ao máximo, a efetividade da norma com o maior grau de segurança jurídica possível.

No que diz respeito à responsabilização na esfera administrativa, o Deputado Raul Jungmann também destaca que o artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993, prevê, de forma expressa, a **competência exclusiva** dos **Ministros de Estado e Secretários estaduais e municipais** (autoridades administrativas) para aplicar a sanção que declarar a inidoneidade para licitar ou contratar com o poder público, restrição essa que se restringe ao âmbito da referida pasta pelo período até dois anos. Eis o que estabelece a norma geral:



“Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

...

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

...

§ 3º A **sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal**, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.”

A Lei Complementar nº 73, de 1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, não deixa dúvida quanto ao agente capaz de celebrar acordo em nome da União:

Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

...

VI - desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente; (Regulamento)

O Regulamento a que se refere a Lei Complementar em questão foi aprovado pela Lei nº 9.469, de 1997, merecendo destaque a seguinte passagem:

“Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, **em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto**, poderão autorizar a realização de **acordos** ou transações para **prevenir** ou terminar litígios, **inclusive os judiciais**.

§ 1º Poderão ser criadas câmaras especializadas, compostas por servidores públicos ou empregados públicos efetivos, com o objetivo de analisar e **formular propostas de acordos ou transações**.

...



Ou seja, a celebração de acordos que envolva o interesse da União, ainda que seja para **prevenir o litígio** - o que se processa no plano **extrajudicial** -, também é matéria afeta ao órgão jurídico, da competência do Advogado-Geral da União.

Outra passagem do artigo 1º da Lei nº 9.469, de 1997, que merece destaque para subsidiar a reflexão é esta:

§ 4º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o **acordo ou a transação, sob pena de nulidade**, dependerá de prévia e expressa autorização do **Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República**, no caso de interesse dos **órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União**, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes de que trata o *caput*. (Incluído pela Lei nº 13.140, de 2015) ”

Ora, se nem mesmo **os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho do Poder Judiciário e o Procurador-Geral da República** podem celebrar, sem a participação da Advocacia-Geral da União, acordo ou transação que afete interesse da União, jamais seria possível admitir que a Controladoria-Geral da União (CGU) e demais órgãos de controle interno dos Poderes e entes da Federação pudessem celebrar acordos de leniência à margem desse arcabouço jurídico exigido pela Lei Maior e à revelia do Poder Judiciário, especialmente quando se considera a magnitude financeira e as possíveis repercussões políticas dos acordos pretendidos pelas empresas investigadas pela **Operação Lava-Jato**.

Trata-se, como fica evidenciado, de atribuição que a Lei Complementar, por exigência constitucional, confere expressamente ao Advogado-Geral da União que não pode, jamais, ser delegada a órgão de controle interno que não tem qualquer vinculação com a Advocacia-Geral da União.

O escândalo envolvendo a construção do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (**TRT-SP**)¹ constitui caso clássico de corrupção de dimensões econômicas e políticas que, se fosse hoje, poderia ser objeto de acordo de leniência a ser celebrado pelo titular de órgão que integra o Poder

¹ http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/trt-entenda_o_caso.shtml



Judiciário em conjunto com o Advogado-Geral da União e não pela Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno de atuação limitada ao Poder Executivo. Eis um exemplo de celebração de acordo que envolve a gestão no Poder Judiciário²:

“Advocacia-Geral fecha acordo com Grupo OK para ressarcir quase R\$ 500 milhões desviados dos cofres públicos

Acordo entre a Advocacia Geral da União (AGU) e o Grupo Ok garante a restituição aos cofres públicos de R\$ 468 milhões. **A quantia é relativa ao desvio de recursos durante a construção do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo.** À vista, a empresa vai efetuar o pagamento de R\$ 80 milhões e o restante será parcelado em 96 meses. Para assegurar que esse valor entre na conta do Tesouro Nacional, será mantida a penhora de 1.255 imóveis e aluguéis, que equivalem a 150% da dívida. No total, os débitos com a União somam quase R\$ 1 bilhão.

A celebração do acordo foi feita nesta quinta-feira (23/08) na sede da AGU, em Brasília. O documento foi assinado pela **Procuradora-Geral da União**, Helia Bettero, pelo **atual Presidente do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo**, Nelson Nazar, pela Presidente eleita daquele Tribunal, Maria Doralice Novaes, pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Marinus Marsicus, pelo Diretor do Departamento de Probidade e Patrimônio da AGU, André Mendonça, e pelo advogado do Grupo Ok, Marcelo Bessa.”

Daí a importância de disciplinar os possíveis legitimados para celebrar o acordo em cada contexto de representação, tal como proposto para o § 2º do artigo 16 da MPV nº 703, de 2015, e no artigo 17 ora proposto, com os limites de repercussão necessários.

É a definição do arcabouço normativo preciso, que contemple a possibilidade de celebração de acordo tanto extrajudicial quanto judicial, sem conflito de competência entre os órgãos constitucionalmente legitimados para a referida representação, que conferirá segurança jurídica às partes signatárias.

Frise-se que os dirigentes máximos das empresas estatais federais, providas de personalidade jurídica própria, também não podem celebrar acordos e transacionar isoladamente para prevenir ou terminar litígio, necessitando atuar em conjunto com o dirigente estatutário do Ministério ao

² http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/205939



qual está vinculado, não há como supor que o órgão de controle interno possa celebrar tais acordos em nome da pessoa jurídica pública.

A Lei nº 9.469, de 1997, com todas as suas nuances, evidencia o quão complexa é a celebração de acordos e transações em nome da União e demais pessoas jurídicas públicas, o que exige expertise jurídica que os integrantes das carreiras dos órgãos jurídicos já detêm.

Essa preocupação foi compartilhada pelo representante³ do **Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo**, durante Seminário sobre acordo de leniência realizado pelo Ministério Público Federal da 3ª Região, ocasião em que disse desaconselhar 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.

Para complementar o raciocínio jurídico, convém lembrar o fato de que o parágrafo único do artigo 38 da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 1993) exige que as minutas de editais, contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e **aprovadas** pelo órgão jurídico. Há evidente obrigação legal do gestor público em submeter tais instrumentos à chancela de uma apreciação jurídica, sob pena de infringir a legalidade estrita. Cite-se o Mandado de Segurança nº 24.584, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, a saber:

“ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS –

Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da **assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião**, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos. (STF - MS 24.584-1 - Rel. Min. Marco Aurélio - DJe 20.06.2008 - p. 33)”

³**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: 10 fev 2016



Não há digressões doutrinárias e jurisprudenciais de que os pareceres emitidos pelos assessores jurídicos em obediência ao artigo 38, parágrafo único, não seriam meramente opinativos, mas sim ostentariam a natureza de verdadeira **peça vinculativa**. As decisões do Tribunal de Contas da União são exemplos desse entendimento:

11. Verifica-se que o legislador atribuiu relevante função à assessoria jurídica, qual seja, realizar um controle prévio da licitude dos procedimentos licitatórios e dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações e Contratos. Aduzo que o parecer jurídico emitido nessas circunstâncias não possui um caráter meramente opinativo, como se depreende da leitura do seguinte trecho do Voto do ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Farias de Mello, proferido quando do julgamento do MS nº 24.584/DF: “a aprovação ou ratificação de termo de convênios e de aditivos, a teor do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, difere do que ocorre com a simples emissão de parecer opinativo”.

12. Nesse mesmo sentido, este Plenário acolheu Voto da lavra do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, do qual extraí o seguinte trecho (Acórdão nº 462/2003 – Plenário): “O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada.” (TCU. Acórdão nº 147/2006. Plenário; Rel. Benjamim Zymler. DOU 21/02/2006)

“Da leitura do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993 (examinar e aprovar), combinada com a do **art. 11 da Lei Complementar 73/1993 (examinar prévia e conclusivamente)**, depreende-se que, para prática dos atos nele especificados, o **gestor depende de pronunciamento favorável da consultoria jurídica**, revelando-se a aprovação verdadeiro ato administrativo. Sem ela, o ato ao qual adere é imperfeito.” (TCU. Acórdão nº 1337/2011. Plenário; Rel. Walton Alencar Rodrigues. DOU 01/06/2011)

Diante desse entendimento, não é razoável eleger **mais de 11 mil** órgãos de controle interno na Federação para celebrar acordos de leniência e isentar pessoas jurídicas que fraudaram exatamente licitações públicas de sanções.

O papel do sistema controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário está descrito no artigo 70 da Constituição da República, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e



patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. O artigo 74 da Carta Política, por sua vez, apresenta redação cristalina e inequívoca quanto às competências dos órgãos de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a saber:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º **Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”**

O dispositivo que elege mais de 11 mil órgãos de controle interno na Federação não pode prosperar por duas razões básicas: primeiro, a celebração de acordo de leniência, seja na esfera cível que se processa no Poder Judiciário, seja na esfera administrativa, está dentro do conceito de **representação judicial e extrajudicial** da União, função que a Constituição e a legislação que a regulamenta reservam à Advocacia-Geral da União e órgãos correspondentes nos Estados e Municípios, constituindo flagrante usurpação de competência.

Segundo, se os editais de licitação e os contratos devem ser aprovados pelo órgão jurídico, reconhecida a necessidade da expertise de seus agentes de Estado, por maior razão devem os acordos de leniência ser igualmente conduzidos pelo órgão jurídico que detém a missão constitucional de representar a pessoa jurídica de direito público.

Podem os órgãos de controle interno subsidiar o órgão jurídico com informações técnicas sobre as fiscalizações realizadas sobre as contratações sob suspeita. Isso não significa, jamais, que o controle interno possa fazer as vezes, ainda que seja na esfera administrativa, pois a celebração de tais acordos pressupõe a representação extrajudicial da pessoa jurídica.



Não há qualquer previsão sequer semelhante no artigo 74 da Constituição Federal que possa fazer supor que mais de 11 mil órgãos de controle interno sejam legítimos para exercer essa competência que o constituinte reservou aos órgãos jurídicos. Aplica-se a mesma regra constitucional aos Estados e Municípios.

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.

Por outro lado, os acordos celebrados no âmbito da representação extrajudicial, com repercussão restrita à esfera administrativa, constituem atos sujeitos ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas correspondentes nas demais esferas.

A redação dada ao artigo 17-A da Lei nº 12.846, de 2013, pela MPV nº 703, de 2015, estabelece que, 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 deverão, com a celebração deste, ser **sobrestados** e, posteriormente, arquivados, em caso de cumprimento integral do acordo pela pessoa jurídica.

Conforme bem contextualizado pelo Deputado Raul Jungmann (PPS-PE), nas **Emendas 26 a 44**, a análise do dispositivo no contexto geral da norma dá sinais de graves afrontas às competências constitucionais de Controle Externo outorgadas pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União, a par de outras inconstitucionalidades atinentes à defesa e proteção do patrimônio público, o que se demonstra contrário ao Estado Democrático.

Segundo o novo parágrafo 14 do artigo 16 da Lei Anticorrupção, com redação dada pela MPV, o *“acordo de leniência depois de assinado será encaminhado ao respectivo **Tribunal de Contas**, que poderá, nos termos do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, instaurar procedimento administrativo contra a pessoa jurídica celebrante, para apurar prejuízo ao erário, quando entender que o valor constante do acordo não atende o disposto no § 3º”*.

De acordo com os termos da **Recomendação nº 001/2015** do Ministério Público de Contas que atua junto ao TCU, é nítida a pretensão de limitar a atuação do Tribunal de Contas da União apenas ao **momento posterior** à celebração dos acordos, como se o Poder Executivo pudesse



estabelecera forma como o controle externo pode exercer suas competências, como se não cumprisse ao próprio controle externo decidir o melhor momento para atuar na defesa do erário público tal como determina a Carta Política.

O documento alerta que o Supremo Tribunal Federal reconhece ao Tribunal de Contas da União o poder geral de cautela, que lhe permite coartar qualquer ilegalidade ainda em curso, mesmo *inaudita altera pars*, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, bem como garantir a efetividade de suas decisões. **Precedente Mandado de Segurança nº 26.547-DF.**

O artigo 17-A da MPV 703 merece atenção redobrada dos **Parlamentares**. Ao impedir o curso de fiscalizações que envolvam atos e fatos definidos na Lei Anticorrupção que sejam objeto de acordo de leniência, o Poder Executivo cria obstáculos ao controle externo exercido pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que, diretamente ou por meio de suas **Comissões técnicas** ou de **inquérito**, ficam impedidos de requerer, por meio de solicitações ao Tribunal de Contas, auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas da União para fins de julgamento de contas, tal como prevê o inciso IV do artigo 71 da Lei Maior, a saber:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do **Tribunal de Contas da União**, ao qual compete:

...

IV - realizar, por iniciativa própria, da **Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias** de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;”

Traduzindo: O TCU está impedido de realizar auditorias e inspeções requeridas pelas Comissões do Congresso Nacional sobre atos e fatos com indícios de irregularidade irregulares enquanto o acordo de leniência celebrado, ainda que isoladamente pelo órgão de controle interno, estiver em vigor.

Em relação a esse absurdo, oportuno lembrar a ‘**CPI do Judiciário**’, instalada no Senado Federal em 1999 para apurar denúncias de corrupção nos tribunais, com a qual veio à tona o escândalo referente ao desvio de verbas públicas destinadas à obra do TRT-SP. O trabalho da CPI foi possível em



razão das auditorias e inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas da União⁴, o que, se fosse hoje, estaria impedido de prosseguir para atender ao Congresso Nacional.

O artigo 17-A inserido pela MPV em questão também afronta gravemente a Constituição de 1988, sob a ótica formal e material, por violar a iniciativa privativa assegurada ao TCU para iniciar projeto de lei que verse sobre sua organização e funcionamento.

A garantia está assegurada no artigo 73 c/c artigo 96, inciso II da Constituição da República, cujas matérias foram exaustivamente disciplinadas pela Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU e correspondentes nos Estados), não cabendo seu disciplinamento em medida provisória, nem mesmo em lei de iniciativa de Parlamentar. Precedentes sobre iniciativa privativa dos Tribunais de Contas: **ADIs nºs 789/DF, 1.994/ES, 789/DF, 1.381 MC/AL e 1.681 MC/SC, 2616-PR, 2654-AL, 4284-RR, 4643-RJ (liminar concedida em 2014), 5075-DF.**

Como bem ressalta o Deputado Raul Jungmann nas Emendas 26 a 44, não se pode aceitar que os processos de controle externo referentes a licitações e contratos em curso nos Tribunais de Contas deverão ser sobrestados com a celebração dos acordos de leniência por **mais de 11 mil** órgãos de controle interno e, posteriormente, arquivados em caso de cumprimento integral do acordo pela empresa que fraudou a Administração Pública. Seria total inversão da ordem jurídica posta pela Constituição Federal, que assim estabelece:

“Art. 74. Os **Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário** manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

...

IV - **apoiar o controle externo** no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo **controle interno**, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela **darão ciência ao Tribunal de Contas da União**, sob pena de responsabilidade solidária.”

Importante ressaltar que o sobrestamento de processos de controle externo tal como pretendido pela MPV altera, substancialmente, o rito estabelecido nos artigos 10 a 16 da referida Lei Orgânica do TCU, em cujo texto não há qualquer previsão para sobrestamento em razão de acordos

⁴ http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82033/RF_CPI_Justi%C3%A7a_.pdf?sequence=1



celebrados pelos órgãos de controle interno, cuja missão institucional é apoiar o órgão de controle externo (TCU), pois assim foi estabelecido pelo artigo 74, inciso IV e § 1º da Constituição de 1988.

Não há dúvida sobre o papel dos órgãos de controle interno, que é o de apoiar o controle externo, não ditar como este deve se processar. Não pode o apoiador determinar como o titular deve proceder. Nada na ordem jurídica essa inversão dos papéis.

Para apurar o dano causado ao patrimônio público, o Tribunal de Contas se vale de procedimentos específicos realizados de forma autônoma mediante julgamento em processos de prestação ou tomada de contas não raras vezes precedidos de auditorias, inspeções e demais procedimentos de fiscalização que exigem tempo e uma equipe altamente especializada.

São fiscalizações realizadas por Auditores de Controle Externo que vão a campo auditar as **obras superfaturadas**, por exemplo, muitas vezes para atender solicitação das Comissões do **Congresso Nacional**. Esses procedimentos jamais poderiam ser sobrestados em função de acordos celebrados por órgãos de controle interno que, repita-se, são previstos para apoiar o órgão de controle externo e não inviabilizar a atuação deste.

Evidente que não se pode pretender que estes dispositivos possam impedir o Tribunal de Contas da União de aplicar as sanções previstas em sua Lei Orgânica, que não pode ser alterada senão por lei de iniciativa do próprio Tribunal segundo a pacífica jurisprudência da Corte Suprema.

Por ser a competência constitucional do Tribunal realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, mediante **auditorias, inspeções, tomada de contas especial e prestação de contas**, nos termos do artigo 71 da Lei Maior, é que proponho a presente emenda.

Sala da Comissão, em 11 de fevereiro de 2016.


Deputado **PAUDERNEY AVELINO**
DEM-AM

