

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 3.636, DE 2015

PROJETO DE LEI Nº 3.636, DE 2015

(Apensos: Projetos de Lei nºs 8.121, de 2014, e 2.813, de 2015)

Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para permitir que o Ministério Público e a Advocacia Pública celebrem acordo de leniência, de forma isolada ou em conjunto, no âmbito da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e dá outras providências.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado André Moura

I - RELATÓRIO

Em apreciação projeto de lei destinado a promover alterações nas normas jurídicas relacionadas a acordos de leniência celebrados em torno de infrações elencadas pela Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como “lei anticorrupção”. Foram apensados os seguintes Projetos de Lei:

- nº 8.121, de 2004, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que se reporta à mesma legislação do projeto principal, com alcance mais restrito;

- nºs 2.813, de 2015, apresentado pelo Deputado Carlos Sampaio, 3.897, de 2015, subscrito pelo Deputado Rubens Pereira Júnior, e 4.001, de 2015, cujos textos, idênticos em todos os comandos, são atinentes à

lei federal que estabelece e pune atos de improbidade administrativa, para possibilitar a celebração de acordos de leniência em seu âmbito.

O projeto principal ostenta como finalidade primordial a possibilidade de intervenção do Ministério Público e da advocacia pública na celebração de acordos de leniência. Paralelamente, promove a revisão das condições relacionadas à punição de empresas dispostas a firmar tais ajustes.

De outra parte, a proposição encaminhada pelo Senado Federal também contempla a revogação de dois dispositivos legais: o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429, de 1992, e o inciso I do § 1º do art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013. O primeiro impede que se promova a transação, o acordo ou a conciliação no curso da apuração de atos de improbidade administrativa. O segundo limita ao primeiro interessado a possibilidade de celebrar acordos de leniência.

A proposição subscrita pelo Deputado Antonio Mendes Thame sugere a participação apenas do Ministério Público nos acertos visados pela proposição principal. Ao mesmo tempo, veda indefinidamente a celebração de novo acordo de leniência por quem tiver rompido os termos de ajuste anterior, em contraste com o sistema vigente, no qual tal restrição se verifica durante três anos. Por fim, esse projeto, a exemplo da proposição principal, propõe a revogação do dispositivo legal em que se reserva ao primeiro interessado a celebração de acordos de leniência relacionados à lei anticorrupção.

Conforme se asseverou, os demais projetos apensos estendem ao âmbito da apuração de atos de improbidade administrativa a possibilidade de celebrar acordos de leniência, sobre a qual incide a já aludida vedação expressa na legislação vigente. Tais acordos seriam celebrados pelo Ministério Público.

A discussão da matéria envolveu a realização de duas audiências públicas. A primeira, realizada no dia 3 de dezembro de 2015, contou com a participação de:

- JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

- CARLOS HIGINO ALENCAR, Secretário-Executivo da CGU, representando o Ministro Valdir Simão, da Controladoria-Geral da República;

- RONALDO PINHEIRO DE QUEIROZ, representando a Associação Nacional dos Procuradores da República;

- NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO, Subprocurador-Geral da República e Coordenador da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Combate à Corrupção, do Ministério Público Federal;

- MARLOS CORREA DA COSTA GOMES, Auditor da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, representando o Sr. Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, Presidente da FIRJAN;

- FÁBIO OSÓRIO MEDINA, Consultor da CNI, representando o Senhor Robson Braga de Andrade, Presidente da Confederação Nacional da Indústria - CNI;

- EDSON CARLOS ROCHA DA SILVA, Secretário de Administração/Finanças da Confederação Nacional dos Metalúrgicos, entidade vinculada à Central Única dos Trabalhadores - CUT;

- RAFAEL JARDIM CAVALCANTE, Secretário de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração do Tribunal de Contas da União - TCU.

Na segunda audiência pública, efetivada no dia 9 de dezembro de 2015, contribuíram para o debate:

- FERNANDO LUIZ ALBUQUERQUE FARIAS, Advogado-Geral da União substituto, representando o Ministro Luís Inácio Adams, Ministro da Advocacia-Geral da União - AGU;

- BENJAMIN ZYMLER, Ministro do Tribunal de Contas da União;

- GILSON DIPP, ex-Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

Os representantes da Advocacia-Geral da União e da Controladoria-Geral da União manifestaram-se de forma favorável à apreciação e aprovação imediata do projeto principal, sem que se promovam alterações de seu conteúdo. Os oriundos do setor produtivo e do movimento sindical sustentaram que a aprovação do projeto, nos termos respaldados pelo Senado Federal, traria alívio a empresas de grande porte, hoje submetidas a graves dificuldades financeiras, e permitiria a plena retomada de atividades econômicas indispensáveis ao desenvolvimento do país.

A abordagem dos palestrantes originários do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público enfrentou aspectos alegadamente controversos do projeto. Entre eles, destacou-se a tese de que a proposição principal permitiria a repercussão automática de acordos assinados unilateralmente pela Controladoria-Geral da União sobre a atuação de outros órgãos revestidos de competência para apurar e punir práticas que guardam relação de identidade ou de conexão com os ilícitos previstos na lei anticorrupção. O Dr. Nicolao de Castro, em nome do MPU, assinalou como indesejável que se exclua a necessidade de confissão como uma das exigências para que as empresas envolvidas em ilicitudes celebrem acordos de leniência.

Um terceiro ponto de vista foi expresso pelo ex-Ministro Gílson Dipp, um dos mentores da lei em discussão. De acordo com sua linha de raciocínio, a inserção de acordos de leniência no âmbito do diploma alcançado pelo projeto já se configura como uma anomalia, razão pela qual a participação de outros órgãos na celebração desses acordos poderia acarretar em distorções ainda maiores.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão, além de examinar o mérito da proposição principal e das que tramitam em apenso, substituir os colegiados encarregados de se pronunciar acerca da admissibilidade dos referidos projetos. No caso específico aqui alcançado, trata-se de verificar exclusivamente a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa empregada, visto que nenhuma das proposições ostenta impacto orçamentário ou financeiro.

Acerca do tema, reputa-se que se encontram plenamente atendidos os requisitos para que as proposições tramitem. Não ofendem ditames do ordenamento jurídico, observam as reservas de iniciativa previstas na Constituição e se encontram adequadamente redigidas.

No que diz respeito ao mérito, é de início necessário esclarecer que a proposição encaminhada pela Câmara Alta resulta de discussão amplamente amadurecida. A celebração de acordos de leniência relacionada a atos alcançados pela lei anticorrupção deve merecer a participação do Ministério Público, como titular do direito de defender em juízo interesses difusos e coletivos, e dos órgãos de advocacia pública, representantes perante o Poder Judiciário das pessoas jurídicas que em última análise constituem as maiores vítimas das irregularidades tolhidas pela Lei nº 12.846/2013.

Também se reputa indiscutível que as penas impostas pela aludida legislação a pessoas jurídicas em inúmeras situações configuram um verdadeiro contrassenso. Pessoas fictícias não possuem vontade própria e é danoso que seu acervo patrimonial responda integralmente por irregularidades praticadas por seus dirigentes.

Nesse contexto, afigura-se válida a premissa de que a punição deve primordialmente alcançar as pessoas físicas envolvidas nas ilicitudes, especialmente quando se constata a colaboração do ente com investigações em curso. Assim, reputa-se atinente ao interesse público que os acordos de leniência tenham como alvo esse redirecionamento de responsabilidades.

Por outro lado, a previsão estritamente ao primeiro interessado da possibilidade de celebrar acordos de leniência não condiz com a experiência internacional a respeito. Alentado material produzido por diversos países, reunido em interessante coletânea reduzida a termo pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados*, demonstra que a legislação a respeito aprovada em países membros e parceiros da OCDE reserva ao primeiro interessado condições mais favoráveis que as oferecidas aos demais, mas são raríssimos os casos em que apenas esse infrator é autorizado a celebrar acordos de leniência.

* Disponível no endereço http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema1/2015_4880_Magno_ProgramasLeninciaOCDE.pdf.

Aos demais comumente se reservam reduções mais modestas de punições, em relação à estabelecida para o primeiro candidato, mas a todas as empresas envolvidas se estimula que auxiliem no esclarecimento dos fatos. Eliminada a restrição, a regulamentação da matéria em nível administrativo poderá submeter a legislação nacional aos parâmetros estabelecidos na maior parte dos países, reservando-se ao primeiro interessado a imunidade quanto à aplicação de penas, mas sem impedir que outros envolvidos se sintam estimulados a contribuir para o esclarecimento dos fatos.

Também se considera apropriada a revogação de dispositivo que impede a celebração de acordos de leniência na investigação e na punição de atos de improbidade administrativa. Tais práticas via de regra envolvem a participação de inúmeros agentes e constitui uma considerável evolução legislativa que se autorize o procedimento visado pela proposição principal nesse âmbito.

A despeito do mérito da proposição, pelos motivos já expostos, cabe conferir a devida atenção a alguns aspectos assinalados no curso das audiências públicas. Se é bem vindo o propósito de estimular a participação de outros órgãos integrantes do aparato repressor estatal na celebração de acordos de leniência regidos pela lei de que se cuida, para evitar que as pessoas jurídicas celebrantes continuem sujeitas a punições oriundas de outras fontes, o mesmo não se pode afirmar sobre a repercussão de acordos celebrados apenas pela Administração Pública.

Por outro lado, não se reputa razoável a tentativa de suprimir a obrigatoriedade de confissão das práticas contempladas por acordo de leniência por parte de pessoa jurídica que se disponha a celebrar tal ajuste, vinda a lume com a nova redação sugerida pelo projeto para o inciso III do § 1º do art. 16. Não se deve confundir a responsabilização objetiva prevista no diploma alcançado pelo projeto com o devido dimensionamento da participação de cada pessoa jurídica envolvida nos ilícitos abrangidos em seu âmbito, cuja delimitação não pode dispensar o depoimento daquela que postula tratamento leniente.

Da primeira, depreende-se que as punições previstas na lei em alcance independem da comprovação de dolo ou culpa na atuação da pessoa jurídica. No segundo aspecto, que envolve a eventual celebração de

acordos de leniência, apura-se a efetiva contribuição de cada agente, variável sem a qual tais ajustes simplesmente perdem uma de suas maiores contribuições à investigação dos fatos ilícitos.

Apresentam-se, assim, emendas que acomodam o projeto às preocupações manifestadas pelas autoridades envolvidas, mas se aduz às alterações por elas sugeridas aspecto que não se encontra contemplado no diploma vigente. Admitida a continuidade da persecução por aparato repressor que se recusa a celebrar acordo de leniência, descabe autorizar a utilização por essa autoridade de elementos de prova trazidos a lume no âmbito desses ajustes.

Em vista do exposto, vota-se pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposição principal e dos projetos apensos, e, no mérito, pela aprovação do projeto principal, com as emendas oferecidas em anexo, e pela rejeição dos que lhe foram apensos.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado André Moura
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI Nº 3.636, DE 2015**

PROJETO DE LEI Nº 3.636, DE 2015

Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para permitir que o Ministério Público e a Advocacia Pública celebrem acordo de leniência, de forma isolada ou em conjunto, no âmbito da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e dá outras providências.

EMENDA Nº 01 DA COMISSÃO ESPECIAL

Suprima-se a alteração do inciso III do § 1º do art. 16 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, promovida pelo art. 1º do projeto.

Sala das Reuniões, em de de 2015.

Deputado André Moura
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À APRECIÇÃO DO PROJETO
DE LEI Nº 3.636, DE 2015**

PROJETO DE LEI Nº 3.636, DE 2015

Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para permitir que o Ministério Público e a Advocacia Pública celebrem acordo de leniência, de forma isolada ou em conjunto, no âmbito da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e dá outras providências.

EMENDA Nº 02 DA COMISSÃO ESPECIAL

Modifique-se para o formato a seguir discriminado a redação atribuída pelo art. 1º do projeto aos arts. 16, §§ 2º, II e III, 11 e 12, e 17-A da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013:

“Art. 16.

.....

§ 2º O acordo de leniência celebrado em conjunto ou isoladamente pela autoridade administrativa impedirá que os órgãos celebrantes apliquem ou

proponham a aplicação à pessoa jurídica de qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente dos atos e fatos objeto do acordo, admitidos, ainda, os seguintes efeitos:

.....
II - poderá reduzir a multa prevista no inciso I do art. 6º desta Lei em até 2/3 (dois terços);

III - poderá remitir por completo a multa prevista no inciso I do art. 6º desta Lei, caso a pessoa jurídica seja a primeira a firmá-lo.

.....
§ 11. O acordo de leniência celebrado nos termos do § 2º impede o ajuizamento de ação disciplinada pelos arts. 18 a 21 ou o prosseguimento de ação dessa natureza já ajuizada quando de sua celebração.

§ 12. O acordo de leniência celebrado em conjunto produzirá os efeitos previstos no § 11 em relação a medidas de ordem administrativa ou judicial atribuídas à competência das autoridades que participarem da celebração.” (NR)

“Art. 17-A. Os processos administrativos em curso no órgão ou entidade contratante ou que participe da respectiva celebração, referentes a licitações e contratos administrativos alcançados pelo objeto do acordo de leniência de que trata o art. 17, deverão, após a materialização do acordo, ser sobrestados e, posteriormente, arquivados, em caso de cumprimento integral das obrigações assumidas pela pessoa jurídica.” (NR)

Sala das Reuniões, em de de 2015.

Deputado André Moura
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À APRECIÇÃO DO PROJETO
DE LEI Nº 3.636, DE 2015**

PROJETO DE LEI Nº 3.636, DE 2015

Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para permitir que o Ministério Público e a Advocacia Pública celebrem acordo de leniência, de forma isolada ou em conjunto, no âmbito da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e dá outras providências.

EMENDA Nº 03 DA COMISSÃO ESPECIAL

Dê-se ao art. 17-B da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, introduzido pelo art. 1º do projeto, a seguinte redação:

“Art. 17-B. As provas materiais oferecidas para elaboração de acordo de leniência:

I - serão devolvidas à pessoa jurídica quando não ocorrer a celebração do acordo;

II - não poderão ser utilizadas por autoridade que não tenha subscrito o acordo, salvo se comprovadamente obtidas de forma que não se vincule à sua celebração.”

Sala das Reuniões, em de de 2015.

Deputado André Moura
Relator