

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### REQUERIMENTO Nº /2017 (Do Sr. Hugo Leal)

***Requer a realização de Audiência Pública para debater o Projeto de Lei nº 1142/2007, que tipifica o crime de corrupção das pessoas jurídicas em face da Administração Pública, especialmente quanto aos acordos de leniência, seus procedimentos, objetivos, resultados, impactos e eficácia, casos concretos e a efetividade da prevenção da corrupção.***

Senhor Presidente,

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos do artigo 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ouvido o Plenário desta Comissão, a realização de Audiência Pública para debater o Projeto de Lei nº 1142/2007, que tipifica o crime de corrupção das pessoas jurídicas em face da Administração Pública, especialmente quanto aos acordos de leniência, seus procedimentos, objetivos, resultados, impactos e eficácia, casos concretos e a efetividade da prevenção da corrupção.

### JUSTIFICATIVA

É louvável toda a atenção e o empenho dispensados pelo insigne Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) aos Acordos de Leniência, os quais colaboram no sentido de reduzir a complexidade da atuação infracional em prol do Estado, seja pelo ressarcimento aos cofres públicos, seja pela confissão do infrator sobre as irregularidades que cometeu cessando tal conduta e

cooperando com as investigações. Cooperação essa, que desencadeia, obviamente, na descoberta de outros infratores e na quebra de esquemas de corrupção.

Os acordos de leniência podem, portanto, proporcionar punição a um número maior de pessoas que cometeram graves penalidades administrativas e penais.

Meritória também foi a publicação da Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013), que inovou ao instituir dois novos instrumentos de combate à corrupção: os denominados Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) e os já referidos acordos de leniência.

Vale ressaltar, igualmente, os benefícios que tais acordos, uma vez celebrados, proporciona às importantes investigações da Operação Lava-Jato, quais sejam: o preenchimento de lacunas de informações em processos que já existem ou até mesmo a descoberta de novos esquemas de corrupção, que podem gerar novas investigações, bem como o retorno de uma parcela – maior ou menor – do dinheiro público que havia sido desviado, em princípio, e até mesmo a conclusão de algumas ações e o desencadeamento de outras investigações.

O próprio Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) divulgou, em 1º de março do corrente ano, um passo a passo com os procedimentos para celebração dos acordos de leniência de que trata a Lei Anticorrupção, contendo explicações sobre objetivos e competências legais e esclarecimentos acerca da atuação das comissões de negociação no âmbito daquela Pasta.

Tomo a liberdade de transcrever logo abaixo trechos elucidativos do documento mencionado que corroboram a relevância do instituto do acordo de leniência.

*(...) “O **acordo de leniência** fundamenta-se minimamente em quatro pilares.*

*1. O acordo de leniência tem o objetivo de trazer **novos elementos de prova** sobre ilícitos (a chamada “alavancagem investigativa”). Por ele se amplia a possibilidade [a] de sanção sobre outros sujeitos (agentes públicos, privados e outras empresas) cujas condutas ou respectivos elementos de prova não eram de*

conhecimento do órgão de controle, e [b] de recuperação de valores procedentes da corrupção junto a esses outros atores.

2. Os acordos de leniência buscam permitir a **reparação dos danos** causados pelo ilícito. Em realidade, mediante acordo, essa reparação se dará de forma mais célere e eficaz em comparação com os indicadores de recuperação de valores obtidos através das ações de improbidade ou das execuções dos julgados do TCU. Deve-se atentar que os acordos a serem celebrados pela Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) não darão quitação integral quanto aos danos, ou seja, caso o TCU apure outros danos nos casos objeto do acordo, poderá ele condenar a empresa a ressarcir-los independentemente do acordo (artigo 16, § 3º, da Lei Anticorrupção).

3. O acordo de leniência demanda que as empresas passem a atuar dentro de **padrões de integridade e compliance**. Isso significa que a assinatura do acordo de leniência depende [a] da aprovação prévia pela CGU de um programa de integridade e [b] da sujeição, por parte da empresa, ao acompanhamento da implementação deste respectivo programa pela CGU. Assim, o que se tem, na verdade, é um **contrato de conduta controlada** que a lei impõe à empresa por tempo predeterminado.

4. Haverá a **perda de todos os benefícios** caso a empresa descumpra o acordo. Neste caso, reabre-se ou instaura-se o PAR, podendo a empresa vir a ser declarada inidônea, e executam-se os valores devidos, bem como ficará impedida de realizar novo acordo pelo prazo de três anos (artigo 16, § 8º, da Lei Anticorrupção) e será incluída no Cadastro Nacional de Empresas Punidas.

(...) O **PAR** visa essencialmente punir as empresas envolvidas em ilícitos de corrupção, podendo gerar a imputação de elevadas multas ou mesmo a proibição de licitar ou contratar com a Administração Pública, no caso de fraudes a licitações ou contratos. (...)

Como se vê, o Acordo de Leniência é muito mais amplo e eficaz para fins de prevenção da corrupção do que a sanção de inidoneidade no âmbito do PAR. Isto porque, ao mesmo tempo em que o Acordo amplia a investigação, permite a reparação mais eficaz de valores e obriga a empresa a atuar de forma ética, **não a exime das sanções do PAR** em caso de descumprimento do Acordo. É desta perspectiva que a CGU atua e cumpre a Lei Anticorrupção.

#### **Os parceiros constitucionais**

Apesar de o legislador atribuir a responsabilidade pela realização dos acordos de leniência somente à CGU, **esta tem atuado em conjunto e de forma coordenada com outras instituições**. Nesse sentido, em **primeiro** lugar, a CGU viabilizou o acesso integral do processo de negociação às equipes de auditoria do TCU. Assim, para cada caso de negociação, **a equipe técnica do**

**TCU**, credenciada e comprometida com confidencialidade, **tem acesso on line a todos os documentos relacionados à negociação**, o que permite um acompanhamento contínuo de cada etapa do processo.

Em **segundo** lugar, considerando especialmente a atribuição da AGU para a propositura de ações de improbidade em relação aos ilícitos objeto dos possíveis acordos, ambas as instituições firmaram portaria conjunta para regular os trâmites procedimentais do acordo e para permitir a participação da AGU nas comissões de negociação, o que garante maior segurança jurídica a todo o processo.

Há que ressaltar que a CGU se encontra à disposição do MPF e do TCU para formalizar mecanismos para o mesmo fim, inclusive para ensejar a participação de seus integrantes nas comissões de negociação.

#### **As comissões de negociação do acordo de leniência**

Feitas essas considerações, importante dizer que as comissões de negociação dos acordos de leniência são compostas por Auditores Federais de Finanças e Controle, todos servidores estáveis da CGU, e por membros da Advocacia-Geral da União.

Cada comissão é composta por cinco membros, os quais têm independência técnica para realizar as tratativas com as empresas e, ao final, propor uma de duas hipóteses:

(i) a não realização do acordo, sempre que se verificar que as empresas:

[a] não estão, de fato, dispostas a colaborar,

[b] embora dispostas a colaborar, não há elementos indicativos de ilícitos nas informações apresentadas ou estas não contribuem para as investigações a cargo da CGU,

[c] não assumam programa de integridade eficaz e validado pelo monitoramento da CGU, ou,

[d] não estejam dispostas a ressarcir os valores “com base em critérios de eficiência, preservando-se a obrigação da pessoa jurídica de reparar integralmente o dano causado” (conforme previsto no artigo 5º, V, da Portaria CGU/AGU nº 2278/2016); ou,

(ii) a realização do acordo, quando as empresas cumprirem os requisitos legais para a sua celebração.

Nesse contexto, o norte condutor de toda a atuação da CGU é a preservação do interesse público no caso concreto. A Constituição impõe sua atuação com impessoalidade, sem o viés de beneficiar ou prejudicar quem quer que seja. **Sem violar a confidencialidade**, é razoável registrar o seguinte dado

estatístico: que a CGU (i) já declarou seis empresas inidôneas no âmbito da Operação “Lava Jato”; (ii) já encerrou as negociações com duas outras empresas, remetendo os respectivos casos para apuração em PAR, o que pode gerar, em tese, a declaração de inidoneidade da empresa; (iii) mantém dez PARs em fase de instrução; e (iv) mantém onze PARs em aberto aguardando o encerramento da negociação de eventual acordo de leniência. (números de 1º de março de 2017).

De outro lado, a CGU mantém negociações com empresas que manifestaram efetivo interesse em colaborar com as investigações. Atualmente há **quinze comissões de negociação**, relacionadas ou não à Operação Lava Jato. Duas dessas comissões estão na fase final do processo, devendo encerrar-se ainda no mês de março. Outras três haviam suspenso as tratativas a pedido da Força Tarefa do MPF na Operação Lava Jato, para não prejudicar o trabalho desenvolvido pelos procuradores da República em Curitiba. Ainda, até o mês de maio, espera-se encerrar outros dois casos. Portanto, **a atuação da CGU, além de primar pelo respeito às normas aplicáveis, também demonstra a preocupação com uma atuação articulada entre todos os órgãos envolvidos no combate à corrupção.**

#### **Da celeridade e do devido processo legal**

Atente-se que a CGU tem atuado intensamente para que tais processos tenham a menor duração possível, respeitando-se, em conjunto, os princípios do devido processo legal, da legalidade, da eficiência e da duração razoável do processo. Esse trabalho se intensificou nos últimos meses, considerando que havia processos cuja duração estava longe da ideal. Para tanto, foram redimensionadas as equipes, constituiu-se comissão de apoio técnico para auxiliar as comissões (com contadores, engenheiros e especialistas em programas de integridade), e estabeleceu-se um cronograma de acompanhamento dos trabalhos das comissões. Ainda, a fim de melhor capacitar as comissões, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, realizou-se Curso Avançado em Negociação de Acordos de Leniência, com duração de 40h/a, que contou com a participação dos Membros das Comissões, além de Advogados da União e Auditores do TCU envolvidos na análise dos acordos de leniência.

Sem dúvida que as tratativas dos acordos de leniência são complexas. Há diversos aspectos fáticos e questões jurídicas que devem ser considerados e a CGU, em conjunto com a AGU, tem se debruçado sobre tais assuntos com extrema responsabilidade. Por exemplo, uma questão que se discute é se se deve abrir ou dar andamento a PAR em relação a uma empresa que mantém Memorando de Entendimentos para fins de celebração de eventual acordo de leniência. A CGU respeita as opiniões em contrário e pretende tratar do assunto na via própria, segundo critérios técnicos. No entanto, a princípio, não vê justificativa para que uma empresa, ao mesmo tempo, [a] no âmbito da negociação

de um acordo de leniência, reconheça o ilícito e colabore com a investigação, e [b] no âmbito do PAR, preste depoimento no qual negue o ilícito e atue em contraditório para evitar uma punição.

#### **Da competência da CGU no âmbito do Executivo federal**

Mesmo nesse ambiente de colaboração institucional, a competência da CGU é **concorrente** para instaurar e julgar PAR, e **exclusiva** para avocar processos instaurados para exame de sua regularidade, ou para corrigir-lhes o andamento, incluindo a aplicação de penalidade administrativa, a qualquer tempo, nas hipóteses do artigo 13, caput e § 1º, do Decreto 8420/2015, que estabelece:

“§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá exercer, a qualquer tempo, a competência prevista no **caput**, se presentes quaisquer das seguintes circunstâncias:

I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;

II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade atingida; ou

V - apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.”

#### **Do sigilo legal**

Por fim, em respeito ao interesse das investigações e à **necessidade de sigilo na condução dos acordos de leniência**, a CGU não comentará nomes de empresas e não discutirá a realidade ou não de valores eventualmente referidos fora das mesas de negociação, **a fim de manter-se fiel à confidencialidade legal no trato de tais assuntos**. A CGU espera, destarte, que eventuais vazamentos de dados e informações relativos aos acordos de leniência sejam apurados de forma célere nas esferas administrativa, cível e penal.”

Diante das informações acima expostas, pretende-se não somente ampliar o debate sobre tão profícuo tema para o desenvolvimento salutar do Estado brasileiro, mas também contribuir para a devida aplicação desses acordos de leniência e, conseqüentemente, eficácia desse importante instrumento no combate à corrupção.

Para tanto, sugiro que sejam convidados os seguintes nomes que se destacam em relação ao tema:

- 1 – Torquato Jardim – Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União;
- 2 – Raimundo Carreiro – Presidente do Tribunal de Contas da União;
- 3 – Grace Mendonça – Advogada-Geral da União;
- 4 – Rodrigo Janot – Procurador-Geral da República;
- 5 – Osmar Serraglio – Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;
- 6 – Leandro Daiello Coimbra – Diretor-Geral da Polícia Federal;
- 7 – Raul Jungmann – Ministro de Estado da Defesa;
- 8 – Henrique Meirelles – Ministro de Estado da Fazenda;
- 9 – Maria da Glória Guimarães dos Santos – Diretora-Presidente do SERPRO; e
- 10 – Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto – Advogado e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal.

Sala da Comissão, 05 de abril de 2017.

**Deputado Hugo Leal  
(PSB/RJ)**