

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 3.636, DE 2015 (APENSOS OS PROJETOS DE LEI NºS 8.121, DE 2014, E 2.813, 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

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAES LANDIM

I - RELATÓRIO

Em apreciação o Projeto de Lei nº 3.636, de 2015, principal, oriundo da Câmara Alta, e Projetos de Lei nº 8.121, de 2014, e 2.813, de 2015, que tramitam em conjunto, todos tem a finalidade de alterar as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1999, e 12.846, de 1º de agosto de 2013.

O Presidente da Câmara dos Deputados determinou a criação de Comissão Especial, sustentando que a matéria deve passar por mais

de três Comissões para pronunciar sobre o seu mérito, nos termos do artigo 34 do Regimento Interno.

Nesta Comissão Especial, o projeto foi distribuído ao Relator, Deputado André Moura, para emitir parecer sobre o mérito, constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, bem como sobre a adequação financeira da proposição.

É o relatório.

II - VOTO

Primeiramente, faço registro de que no dia 3 de dezembro de 2015 foi realizada audiência pública nesta Comissão Especial com diversos especialistas na matéria (membros do MPF, TCU, MP de Contas, CGU) e representantes da sociedade civil organizada (CUT, FIRJAN, CNI), a fim de debater o assunto “leniência” e trazer os subsídios necessários para aprofundar a discussão no tema.

Da exposição desses convidados, surgiram algumas ponderações que, a meu ver, merecem ser consideradas por esta Comissão, uma vez que aperfeiçoa o texto elaborado pelo Senado Federal.

Sendo assim, passando primeiramente a análise da constitucionalidade material, parece-me que o texto proposto pelo Senado Federal incorre em vício, tendo em vista que estende, de forma indevida, os efeitos do acordo de leniência a autoridades, a órgãos e, inclusive, a outros Poderes da União, que não participam e não avalizam o ajuste de leniência.

Desse modo, a fim de resguardar os ditames constitucionais, não se pode ampliar os efeitos de um acordo *intra partes* a terceiros que não participaram dos termos ajustados. A avença deve atingir unicamente os convenientes, para que não haja interferência ou intervenção de um órgão ou Poder na competência do outro.

Nessa toada, vejamos os dispositivos em que há a extensão injustificada dos efeitos do acordo de leniência a outros órgãos ou entidades do Poder Público:

- a) os incisos II e III do § 2º do artigo 16, na medida de interferem nas competências do Ministério Público, das agências reguladoras e dos órgãos de controle externo.

b) o § 11 do mesmo artigo 16, considerando que o dispositivo inibe prerrogativas constitucionalmente previstas aos tribunais de contas.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, os efeitos reflexos do acordo de leniência não de produzir consequências somente nos processos administrativos em curso no órgão ou entidade conveniente. Então, faz-se necessário, portanto, sanar a inconstitucionalidade também do artigo 17-A da Lei nº 12.846, de 2012, constante do artigo 1º do Projeto de Lei nº 3.636, de 2015.

Ainda no tocante à constitucionalidade, não há vício quanto à forma, pois foram obedecidos os ditames constitucionais relativos à competência legislativa da União, sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República, mediante iniciativa legislativa concorrente, nos termos dos arts. 22, inciso XI, 48 e 61 da Constituição Federal.

Sob o aspecto da juridicidade, salvo aquelas máculas apontadas quanto à inconstitucionalidade da matéria, entendemos que o projeto principal e seus apensos não divergem de princípios que possam obstar a aprovação por esta comissão especial, restando, ao contrário, inseridos no ordenamento jurídico positivo pátrio.

Quanto à técnica legislativa, o § 12 do artigo 12, constante no artigo 1º do Projeto de Lei nº 3.636, de 2015, merece reparo para deixar claro que a participação da Advocacia Pública e do Ministério Público deve ser concomitante, a fim de evitar obscuridades ou ambiguidades no projeto de lei. No mais, não há qualquer óbice ao texto dos projetos, estando de acordo com as normas impostas pela Lei Complementar nº 95, de 1998.

Também não vislumbramos implicação orçamentária e financeira no Projeto de Lei nº 3.636, de 2015, principal, e dos Projetos de Lei nºs 8.121, de 2014, e 2.813, de 2015, apensados.

Adentrando ao mérito da matéria, vê-se que a redação dada ao inciso III do § 1º do artigo 16 do referido diploma exclui a confissão da empresa candidata à celebração do acordo de leniência como condição para efetivação do ajuste. Ocorre que a determinação prevista na lei em vigor segue a praxe observada internacionalmente e não se justifica que seja abolida do texto. Assim, no mérito, somos favoráveis a inclusão da necessidade de confissão, para que a

empresa admita sua participação no ilícito.

Para melhor compreensão das melhorias e aperfeiçoamento do texto do Senado Federal, segue texto original do Projeto de Lei nº 3.636, de 2015, com as alterações, onde o trecho em negrito e sublinhado corresponde à inserção de texto novo e o ~~texto tarjado em negrito~~ significa exclusão:

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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15. A comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a instauração do processo administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos.” (NR)

“Art. 16. A Controladoria-Geral da União e os órgãos de controle interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de suas competências, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública, ou ambos, poderão celebrar acordo de leniência com pessoa jurídica responsável pelos atos e fatos investigados e previstos nesta Lei que colabore efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

.....
II – a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação;

III – a cooperação da pessoa jurídica com as investigações, em face de sua responsabilidade objetiva;

IV – o comprometimento da pessoa jurídica na implementação ou melhoria de mecanismos internos de integridade.

§ 1º

.....

III – a pessoa jurídica, em face de sua responsabilidade objetiva, admita sua participação no ilícito e coopere com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento;

IV – a pessoa jurídica se comprometa a implementar ou melhorar os mecanismos internos de integridade, de auditoria e de incentivo a denúncias de irregularidades e à aplicação efetiva de código de ética e de conduta.

§ 2º O acordo de leniência celebrado de forma isolada pela autoridade administrativa:

I – isentará a pessoa jurídica da sanção prevista no inciso II do art. 6º desta Lei e das sanções restritivas do direito de licitar e contratar previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e em outras normas referentes a licitações e contratos;

II – poderá reduzir a multa prevista no inciso I do art. 6º desta Lei em até 2/3 (dois terços), não sendo mais aplicável pelo órgão celebrante do acordo à pessoa jurídica qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente dos atos e fatos objeto do acordo relativo à pessoa jurídica que o firmou;

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, não sendo mais aplicável pelo órgão celebrante do acordo à pessoa jurídica qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente dos atos e fatos objeto do acordo relativo à pessoa jurídica que o firmou.

.....
§ 9º A formalização da proposta de acordo de leniência suspende o prazo prescricional em relação aos atos e fatos objeto de apuração previstos nesta Lei, e sua celebração o interrompe.

§ 10.

§ 11. O acordo de leniência celebrado nos termos do § 2º que conte com a participação das respectivas Advocacias Públicas impede o ajuizamento ou o prosseguimento de ação já ajuizada pelos entes celebrantes das ações de que tratam o art. 19 desta Lei e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, ou de outras de natureza civil, ~~inclusive o de procedimentos oriundos dos tribunais de contas que guardem relação com o objeto do acordo.~~

§ 12. O acordo de leniência celebrado com a participação da Advocacia Pública, e em conjunto com o Ministério Público, impede o ajuizamento ou o prosseguimento de ação já ajuizada por todos os legitimados para as ações mencionadas no § 11.

§ 13. Na ausência de órgão de controle interno no Estado, no Distrito Federal ou no Município, o acordo de leniência previsto no **caput** do art. 16 somente será celebrado pelo chefe do Poder Executivo em conjunto com o Ministério Público.” (NR)

“Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com pessoa jurídica responsável pelos atos e fatos investigados previstos em normas de licitações e contratos administrativos, com vistas à isenção ou à atenuação das sanções restritivas ou impeditivas do direito de licitar e contratar.” (NR)

“Art. 17-A. Os processos administrativos em curso no órgão ou entidade contratante ou no órgão responsável pela celebração do acordo referentes a licitações e contratos ~~em curso em outros órgãos ou entidades que versem sobre o mesmo~~ alcançados pelo 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.”

“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.”

“Art. 18. A responsabilização da pessoa jurídica na esfera administrativa não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial, exceto quando expressamente previsto na celebração de acordo de leniência, observado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 do art. 16.” (NR)

“Art. 19.

§ 5º Na esfera judicial, o acordo de leniência poderá ser celebrado pelo ente lesado, pela Advocacia Pública ou pelo Ministério Público, isolada ou conjuntamente, aplicando-se o disposto no art. 16, extinguindo-se a punibilidade após o cumprimento das condições do acordo.

§ 6º No acordo celebrado na forma do § 5º, o juiz ouvirá previamente o outro legitimado para celebração.” (NR)

“Art. 20.

Parágrafo único. A proposta do acordo de leniência poderá ser feita mesmo após eventual ajuizamento das ações cabíveis.” (NR)

“Art. 25.

§ 1º Nas esferas administrativa e judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

§ 2º Aplica-se o disposto no **caput** e no § 1º aos ilícitos previstos em normas de licitações e contratos administrativos.” (NR)

“Art. 29.

§ 1º O acordo de leniência celebrado pela Controladoria-Geral da União contará com a colaboração dos órgãos a que se refere o **caput** quando os atos e fatos apurados acarretarem simultaneamente a infração nele prevista.

§ 2º Se não houver concurso material entre a infração prevista no **caput** e os ilícitos contemplados nesta Lei, a competência para celebração de acordo de leniência recairá sobre os órgãos previstos no **caput**, com participação do

Ministério Público, observados os procedimentos previstos na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.” (NR)

“Art. 30. Ressalvada hipótese de acordo de leniência que expressamente as inclua, a aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

*.....
Parágrafo único. O acordo de leniência, quando celebrado em conjunto com órgãos do Ministério Público com atribuição para exercer a ação penal e a ação de improbidade pelos mesmos fatos, poderá abranger, em relação às pessoas físicas signatárias, as sanções penais e por improbidade decorrentes da prática do ato.” (NR)*

Art. 2º *O acordo de leniência celebrado por órgão de execução do Ministério Público será submetido à homologação, no prazo de 30 (trinta) dias, do órgão colegiado ao qual as respectivas leis orgânicas atribuem função revisional.*

Art. 3º *Revogam-se o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e o inciso I do § 1º do art. 16 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.*

Art. 4º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e se aplica aos processos em curso.*

Por fim, somos favoráveis ao texto aprovado pelo Senado Federal, com as modificações acima sugeridas, as quais trazem avanços no instituto do acordo de leniência.

Ante todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, não implicação financeira, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.636, de 2015, principal, e dos Projetos de Lei nºs 8.121, de 2014, e 2.813, de 2015, apensados, na forma do substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado PAES LANDIM

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 3.636, DE 2015 (APENSOS OS PROJETOS DE LEI NºS 8.121, DE 2014, E 2.813, 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.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO ESPECIAL

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15. A comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a instauração do processo administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos.” (NR)

“Art. 16. A Controladoria-Geral da União e os órgãos de controle interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de suas competências, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública, ou ambos, poderão celebrar acordo de leniência com pessoa jurídica responsável pelos atos e fatos investigados e previstos nesta Lei que colabore efetivamente com as

investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

.....

II – a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação;

III – a cooperação da pessoa jurídica com as investigações, em face de sua responsabilidade objetiva;

IV – o comprometimento da pessoa jurídica na implementação ou melhoria de mecanismos internos de integridade.

§ 1º

.....

III – a pessoa jurídica, em face de sua responsabilidade objetiva, admita sua participação no ilícito e coopere com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento;

IV – a pessoa jurídica se comprometa a implementar ou melhorar os mecanismos internos de integridade, de auditoria e de incentivo a denúncias de irregularidades e à aplicação efetiva de código de ética e de conduta.

§ 2º O acordo de leniência celebrado de forma isolada pela autoridade administrativa:

I – isentará a pessoa jurídica da sanção prevista no inciso II do art. 6º desta Lei e das sanções restritivas do direito de licitar e contratar previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e em outras normas referentes a licitações e contratos;

II – poderá reduzir a multa prevista no inciso I do art. 6º desta Lei em até 2/3 (dois terços), não sendo mais aplicável pelo órgão celebrante do acordo qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente dos atos e fatos objeto do acordo relativo à pessoa jurídica que o firmou;

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, não sendo mais aplicável pelo órgão celebrante do acordo qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente dos atos e fatos objeto do acordo relativo à pessoa jurídica que o firmou.

.....
§ 9º A formalização da proposta de acordo de leniência suspende o prazo prescricional em relação aos atos e fatos objeto de apuração previstos nesta Lei, e sua celebração o interrompe.

§ 10.

§ 11. O acordo de leniência celebrado nos termos do § 2º que conte com a participação das respectivas Advocacias Públicas impede o ajuizamento ou o prosseguimento de ação já ajuizada pelos entes celebrantes das ações de que tratam o art. 19 desta Lei e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, ou de outras de natureza civil.

§ 12. O acordo de leniência celebrado com a participação da Advocacia Pública, em conjunto com o Ministério Público, impede o ajuizamento ou o prosseguimento de ação já ajuizada por todos os legitimados para as ações mencionadas no § 11.

§ 13. Na ausência de órgão de controle interno no Estado, no Distrito Federal ou no Município, o acordo de leniência previsto no **caput** do art. 16 somente será celebrado pelo chefe do Poder Executivo em conjunto com o Ministério Público.” (NR)

“Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com pessoa jurídica responsável pelos atos e fatos investigados previstos em normas de licitações e contratos administrativos, com vistas à isenção ou à atenuação das sanções restritivas ou impeditivas do direito de licitar e contratar.” (NR)

“Art. 17-A. Os processos administrativos em curso no órgão ou entidade contratante ou no órgão responsável pela celebração do acordo referentes a licitações e contratos alcançados pelo 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.”

“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.”

“Art. 18. A responsabilização da pessoa jurídica na esfera administrativa não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial, exceto quando expressamente previsto na celebração de acordo de leniência, observado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 do art. 16.” (NR)

“Art. 19.
.....

§ 5º Na esfera judicial, o acordo de leniência poderá ser celebrado pelo ente lesado, pela Advocacia Pública ou pelo Ministério Público, isolada ou conjuntamente, aplicando-se o disposto no art. 16, extinguindo-se a punibilidade após o cumprimento das condições do acordo.

§ 6º No acordo celebrado na forma do § 5º, o juiz ouvirá previamente o outro colegitimado para celebração.” (NR)

“Art. 20.

Parágrafo único. A proposta do acordo de leniência poderá ser feita mesmo após eventual ajuizamento das ações cabíveis.” (NR)

“Art. 25.

§ 1º Nas esferas administrativa e judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

§ 2º Aplica-se o disposto no **caput** e no § 1º aos ilícitos previstos em normas de licitações e contratos administrativos.” (NR)

“Art. 29.....

§ 1º O acordo de leniência celebrado pela Controladoria-Geral da União contará com a colaboração dos órgãos a que se refere o **caput** quando os atos e fatos apurados acarretarem simultaneamente a infração nele prevista.

§ 2º Se não houver concurso material entre a infração prevista no **caput** e os ilícitos contemplados nesta Lei, a competência para celebração de acordo de leniência recairá sobre os órgãos previstos no **caput**, com participação do Ministério Público, observados os procedimentos previstos na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.” (NR)

“Art. 30. Ressalvada hipótese de acordo de leniência que expressamente as inclua, a aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

.....

Parágrafo único. O acordo de leniência, quando celebrado em conjunto com órgãos do Ministério Público com atribuição para exercer a ação penal e a ação de improbidade pelos mesmos fatos, poderá abranger, em relação às pessoas físicas signatárias, as sanções penais e por improbidade decorrentes da prática do ato.” (NR)

Art. 2º O acordo de leniência celebrado por órgão de execução do Ministério Público será submetido à homologação, no prazo de 30 (trinta) dias, do órgão colegiado ao qual as respectivas leis orgânicas atribuam função revisional.

Art. 3º Revogam-se o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e o inciso I do § 1º do art. 16 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e se aplica aos processos em curso.

Sala da Comissão.....de dezembro de 2015.

Deputado **PAES LANDIM (PTB/PI)**