



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção**

Nota Técnica nº 01/2016 – 5ª CCR

Brasília, 04 de maio de 2016

Assunto: Analisa o relatório com proposta legislativa do deputado federal Paulo Teixeira (PT-SP), relator da comissão mista para apreciação da Medida Provisória 703/2015, que trata de acordo de leniência no âmbito da Lei 12.846/2013.

**I – Do objeto da Nota Técnica.**

Designado relator para examinar e emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 703, de 21 de dezembro de 2015, o deputado federal Paulo Teixeira (PT-SP) apresentou no dia 03 de maio de 2016 parecer sobre o tema, encaminhando ao final propostas legislativas que trazem substanciais modificações ao ato normativo.

É sobre essas propostas de modificações e inclusões no texto, apresentadas pelo relator da comissão mista, que a presente Nota Técnica se debruça.

Isso porque, sobre o texto originário da MP 703/2015, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal já teve a oportunidade de apresentar sugestões mais abrangentes e sobre a constitucionalidade da mencionada Medida Provisória, o Procuradoria-Geral da República já emitiu parecer, na ADI 5.466.

É o relato do necessário. Passemos à análise do parecer, em especial das propostas legislativas.

**II – Propostas legislativas no relatório do deputado federal Paulo Teixeira – necessidade de aprimoramentos.**

Entende-se que alguns dispositivos, sob ótica da 5ªCCR, merecem aprimoramento ou supressão, a fim de ser preservada a coerência e a integridade do sistema jurídico, bem como que se garanta um mínimo de eficiência e utilidade na aplicação da lei anticorrupção, conforme enumeraremos a seguir:

   
PGR-00223094/2016



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

**a) – Art. 5º, IV e § 4º: retira os carteis e conluio em licitações e contratos do âmbito da Lei Anticorrupção**

A nova redação sugerida no parecer claramente exclui do âmbito de incidência da Lei Anticorrupção, na alínea “a”, IV, do art. 5º, o conluio entre licitantes para frustrar ou fraudar licitações. O §4º do mesmo artigo deixa claro que o conluio entre licitantes constitui infração à ordem econômica, nos termos da Lei 12.529/2011. A *contrario sensu*, essa questão deixará de ser abordada no campo da corrupção (Lei 12.846/2013) e somente será tratada como uma questão econômica. Como os grandes esquemas de corrupção descobertos na Lava Jato envolviam conluio entre licitantes, essa proposta de redação beneficiará diretamente tais empresas, algumas delas já assumidamente corruptas (confessado em acordo de leniência), uma vez que a regra cria uma espécie de *abolitio* para os atos lesivos à administração no campo da Lei Anticorrupção.

| Proposta do relator                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Sugestão de aprimoramento                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 5º. IV<br>a) frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório público sem que se configure conluio com outro concorrente;<br>§ 4º A atuação da pessoa jurídica para frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório público em conluio com outro concorrente constitui infração à ordem econômica, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.” (NR) | Manter a redação original da Lei 12.846/2013, que é mais abrangente:<br>Art. 5º. IV - no tocante a licitações e contratos:<br>a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; |

**b) Art. 16, §1º: Amplia a possibilidade de acordo geral para empresas, sem um recorte metodológico sobre as situações de cartel e as situações diversas da de cartel.**

Não se pode tratar a leniência como instituto de alcance geral, cujas vantagens potenciais possam vir a ser consideradas como variáveis no cálculo de riscos e bônus dos negócios das pessoas jurídicas. Se qualquer um puder efetuar um acordo de leniência, não há incentivo a que se rompam os vínculos de silêncio e conivência que caracterizam, em grande medida, os ilícitos cometidos contra a Administração Pública



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

envolvendo pessoas jurídicas (tais como as hipóteses de cartelização e fraudes em concorrências, conluíus em licitações, conluíus com agentes públicos, por exemplo). Analogamente ao que ocorre com a colaboração premiada (“delação premiada”) da esfera criminal, é necessário que, a cada proposta de acordo de colaboração – o qual é ao mesmo tempo um meio de defesa e uma técnica especial de investigação –, fatos novos e desconhecidos, acompanhados das respectivas provas, sejam oferecidos à autoridade responsável pela apuração, já que colaborar não se confunde com a simples confissão, esta sim aberta a todo e qualquer investigado por ilícitos. E isto também porque, uma vez revelado um esquema delitivo por um dos coautores ou partícipes (pessoa jurídica, inclusive), ou, estando em curso adiantado uma investigação criminal ou civil, com vasta coleta de provas e indícios, não se afigura relevante, para a elucidação do que já se sabe, a cooperação que venha a ser prestada tardiamente, sem acrescentar novas revelações. Não obstante, qualquer forma de cooperação ou confissão, que facilite o deslinde do caso e agilize sua tramitação pode e deve ser considerada para a gradação das sanções, mesmo em sede administrativa ou civil, tal como se dá no âmbito penal. E, para isto, não é preciso assegurar uma anistia ampla a todo e qualquer envolvido nem através da isenção geral de sanções. O que se pretende, com a colaboração, é oferecer uma sanção premial, não uma anistia; uma vantagem, como a redução do montante das penas, não a isenção absoluta delas.

Caso se pretenda avançar na possibilidade de mais de uma pessoa jurídica firmar acordo de leniência pelo mesmo fato, é preciso firmar alguns marcos teóricos seguros para não se fragilizar a essência do acordo e o estímulo do rompimento do silêncio pelo primeiro a colaborar (dilema do prisioneiro).

Assim, nas situações de cartel, a leniência só poderia ser firmada com a primeira empresa disposta colaborar com as autoridades, de modo que continuaria valendo a tese do dilema do prisioneiro. Isso porque, numa situação de cartel, basta a colaboração de uma empresa para se desnudar a combinação dos demais interessados. Por outro lado, para situações diversas da de cartel, a celebração de acordo de leniência seria cabível com mais de uma empresa, desde que a primeira seja a única que pode receber um benefício maior (redução ou remissão de multa e permissão para contratar e receber benefícios e incentivos do Poder Público) e a(s) outra(s), além de receberem um menor benefício (apenas redução da multa e não publicação extraordinária de decisão condenatória), deve apresentar fatos novos, pois os primeiros fatos, em tese, já devem ser esclarecidos pela primeira empresa celebrante, sob pena do acordo ter sido mal negociado.

Por essas razões, sugerimos o seguinte:

|                     |                           |
|---------------------|---------------------------|
| Proposta do relator | Sugestão de aprimoramento |
|---------------------|---------------------------|



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

|                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Art. 16. §1º,</p> <p>Manteve a <i>revogação</i> da redação original do inciso I, que versava sobre o dilema do prisioneiro (“a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;)</p> | <p>Art. 16,</p> <p>§ 2º O acordo de leniência celebrado pela autoridade administrativa:</p> <p>I – somente valerá para a primeira pessoa jurídica a manifestar seu interesse em cooperar, para as situações de cartel, podendo reduzir a multa prevista no inciso I do art. 6º em até 2/3 (dois terços), ou mesmo a sua completa remissão, isentará 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, ressalvada a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992;</p> <p>II – para as situações diversas da de cartel, poderá produzir os mesmos benefícios do inciso I para a primeira pessoa jurídica a manifestar seu interesse em cooperar, sendo que as demais pessoas jurídicas, caso firmem acordo, apresentando fatos novos relevantes, poderão ter a redução da multa prevista no inciso I do art. 6º em até 2/3 (dois terços) e a isenção da sanção prevista no inciso II do art. 6º desta Lei;</p> <p>III - se envolver autorrevelação de infração da qual o Estado não tinha conhecimento prévio, poderá remitir completamente a multa prevista no inciso I do caput do art. 6º.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

c) Art. 16, § 1º, III: Retira a condição de admissão de participação no ilícito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

**(*plead guilty*) como condição para celebração do acordo de leniência.**

A alteração de redação suprime a expressão que condiciona que a pessoa jurídica deve admitir a sua participação no ilícito. Não há a menor justificativa nesta supressão, uma vez que o *plead guilty* é um requisito básico em qualquer acordo de leniência ou colaboração, exigido na doutrina nacional ou estrangeira. É um total contrassenso a empresa entregar provas de seu envolvimento no ilícito e não admitir a sua participação. Ademais, o *plead guilty* tem um importante fator de mudança de cultura de comportamento, sendo que para isso primeiro passo para corrigir um erro é admitir que errou, independentemente dessa falha ter sido causada em escalões superiores ou inferiores.

| Proposta do relator                                                                                                                                                                                                                                        | Sugestão de aprimoramento                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 16, § 1º, III - a pessoa jurídica, em face de sua responsabilidade objetiva, coopere com as investigações e com o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento; | Art. 16, § 1º, III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. |

**d) Art. 16, § 2º, I, II, III e IV: Trata dos efeitos do acordo de leniência.**

As convenções internacionais contra a corrupção (ONU, OCDE, OEA) convergem no sentido de que as leis anticorrupção devem ter um caráter dissuasório, que realmente amedrontem os destinatários da norma para que não haja violação. Desse modo, a legislação anticorrupção, além de ser dura, não pode conter janelas de impunidade, estimuladas por acordos de leniência geral e irrestrito. Não se pode tratar a leniência como instituto de alcance geral, cujas vantagens potenciais possam vir a ser consideradas como variáveis no cálculo de riscos e bônus dos negócios das pessoas jurídicas. Se qualquer um puder efetuar um acordo de leniência, não há incentivo a que se rompam os vínculos de silêncio e conivência que caracterizam, em grande medida, os ilícitos cometidos contra a Administração Pública envolvendo pessoas jurídicas (tais como as hipóteses de cartelização e fraudes em concorrências, conluíus em licitações, conluíus com agentes públicos, por exemplo). Analogamente ao que ocorre com a colaboração premiada (“delação premiada”) da esfera criminal, é necessário que, a cada proposta de acordo de colaboração – o qual é ao mesmo tempo um meio de defesa e uma técnica especial de investigação -, fatos novos e desconhecidos, acompanhados das respectivas provas, sejam oferecidos à autoridade responsável pela apuração, já



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

que colaborar não se confunde com a simples confissão, esta sim aberta a todo e qualquer investigado por ilícitos. E isto também porque, uma vez revelado um esquema delitivo por um dos coautores ou partícipes (pessoa jurídica, inclusive), ou, estando em curso adiantado uma investigação criminal ou civil, com vasta coleta de provas e indícios, não se afigura relevante, para a elucidação do que já se sabe, a cooperação que venha a ser prestada tardiamente, sem acrescentar novas revelações. Não obstante, qualquer forma de cooperação ou confissão, que facilite o deslinde do caso e agilize sua tramitação pode e deve ser considerada para a gradação das sanções, mesmo em sede administrativa ou civil, tal como se dá no âmbito penal. E, para isto, não é preciso assegurar uma anistia ampla a todo e qualquer envolvido nem através da isenção geral de sanções. O que se pretende, com a colaboração, é oferecer uma sanção premial, não uma anistia; uma vantagem, como a redução do montante das penas, não a isenção absoluta delas.

| Proposta do relator                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Sugestão de aprimoramento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>§ 2º A celebração do acordo de leniência produzirá os seguintes efeitos:</p> <p>I - impedirá a aplicação em âmbito administrativo de sanção pecuniária distinta da prevista nos termos do acordo; <i>[dispositivo muito abrangente, podendo alcançar todas as esferas administrativas, inclusive Tribunais de Contas]</i></p> <p>II isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do caput do art. 6º e de sanções restritivas ao direito de participar de licitações públicas e de contratar com órgãos e entidades da administração pública;</p> <p>III se envolver a notícia de infração da qual não se tinha conhecimento prévio, poderá remitir completamente a multa prevista no inciso I do caput do art. 6º;</p> <p>IV - se as informações e os documentos apresentados para celebração do acordo de leniência contribuírem de forma efetiva para investigação já em curso, ou adicionarem fatos novos ao seu âmbito, poderá reduzir a multa prevista no inciso I do caput do art. 6º entre 1 (um) e 2 (dois) terços, de forma proporcional à relevância</p> | <p>§ 2º O acordo de leniência celebrado pela autoridade administrativa:</p> <p>I – somente valerá para a primeira pessoa jurídica a manifestar seu interesse em cooperar, para as situações de cartel, podendo reduzir a multa prevista no inciso I do art. 6º em até 2/3 (dois terços), ou mesmo a sua completa remissão, isentará 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, ressalvada a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992;</p> <p>II – para as situações diversas da de cartel, poderá produzir os mesmos benefícios do inciso I para a primeira pessoa jurídica a manifestar seu interesse em cooperar, sendo que as demais pessoas jurídicas, caso firmem acordo, apresentando fatos</p> |



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

|                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| da colaboração prestada e à boa-fé demonstrada pela pessoa jurídica. | novos relevantes, poderão ter a redução da multa prevista no inciso I do art. 6º em até 2/3 (dois terços) e a isenção da sanção prevista no inciso II do art. 6º desta Lei.<br><br>III - se envolver autorrevelação de infração da qual o Estado não tinha conhecimento prévio, poderá remeter completamente a multa prevista no inciso I do caput do art. 6º. |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**e) Art. 16, § 11: Permite que o acordo de leniência celebrado com a participação da advocacia pública impeça que os demais legitimados, dentre eles o Ministério Público, ajuíze ações de improbidade e com base na lei anticorrupção, ocasião, inclusive, a extinção automática de processos em curso.**

Desde a redação do PLS 105, originário do Senado, do PL 3636, originário da Câmara dos Deputados, e da MP 703/2015, originário do Poder Executivo, procurou-se observar uma redação que não retirasse o poder de iniciativa do Ministério Público quando houvesse acordo de leniência celebrado pela Advocacia Pública sem a sua participação. É dizer, o acordo celebrado pela Advocacia pública não vincula o Ministério Público, diante de sua autonomia, independência e poder de iniciativa constitucionalmente assegurados. Daí que a redação dessas propostas fazia alusão à expressão *"impede que os entes celebrantes ajuízem as ações"*. Contudo, a nova redação proposta no parecer não faz essa observação (*de que o acordo somente vale para os entes celebrantes*), de modo que o tal acordo pode tolher a iniciativa do Ministério Público ou mesmo acarretar na extinção sem julgamento de mérito de ação já ajuizado e da qual o Ministério Público seja parte. Tal dispositivo, por essa razão, está eivado de inconstitucionalidade por afrontar a independência e poder de iniciativa do Ministério Público.

| Proposta do relator                                                                                                                                                                                                                                                           | Sugestão de aprimoramento                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 16. § 11. O acordo de leniência e o termo de compromisso de cessação de prática celebrados em conjunto com a Advocacia Pública impedem o ajuizamento de ações de natureza cível e das ações de que tratam o art. 19 desta Lei e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho | Art. 16. § 11. O acordo de leniência celebrado com a participação das respectivas Advocacias Públicas impede que os entes celebrantes ajuízem as ações de que tratam o art. 19 desta Lei e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, |



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| de 1992, em desfavor da pessoa jurídica responsável pela prática de atos lesivos previstos nesta Lei que tenha celebrado o acordo ou assumido o compromisso, relativas aos fatos e aos efeitos por eles abrangidos, assim como acarretam na extinção sem julgamento de mérito das referidas ações que já se encontrarem em curso. | em desfavor da pessoa jurídica celebrante. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|

**f) Art. 16, § 11: Dispõe sobre a participação do Ministério Público de maneira vaga e imprecisa.**

Desde a redação do PLS 105, originário do Senado, do PL 3636, originário da Câmara dos Deputados, e da MP 703/2015, originário do Poder Executivo, procurou-se estabelecer a regra de apenas com a celebração do acordo de leniência junto com o Ministério Público, e somente nessa situação, haveria o impedimento para qualquer legitimado ajuizar as ações Improbidade Administrativa e da Lei 12.846/2013. Essa regra deve ser preservada. É preciso ressaltar que o Ministério Público é a única agência estatal que pode ter a visão completa do fato, uma vez que tem atuação garantida em *todas* as esferas de responsabilidade, razão pela qual não pode ser tratado como peça secundária nestes acordos.

Inclusive, sobre a extinção sem julgamento de mérito das ações que se encontram em curso, como sugerido no § 11, o ideal é que isso não seja automático, a fim de evitar a formação de coisa julgada e, mais na frente, o acordo seja descumprido e a ação não possa ser retomada. Desse modo, sugere-se que primeiro a ação seja suspensa e, somente após o efetivo cumprimento do acordo, seja extinta sem resolução de mérito.

| Proposta do relator                                                                                                                                                  | Sugestão de aprimoramento                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 16. § 12. Aplica-se a ações cuja titularidade pertença ao Ministério Público o disposto no § 11, se subscrever o acordo de leniência ou o termo de compromisso. | Art. 16. § 12. O acordo de leniência celebrado com a participação da Advocacia Pública em conjunto com o Ministério Público impede o ajuizamento por qualquer dos legitimados das ações mencionadas no § 11, assim como acarreta a imediata suspensão das ações em curso e posterior extinção sem |



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

|  |                                                                |
|--|----------------------------------------------------------------|
|  | resolução de mérito em caso de cumprimento integral do acordo. |
|--|----------------------------------------------------------------|

**f) Art. 16-A: Cria o termo de cessação de conduta, cujo regramento traz prejuízo à efetividade do sistema anticorrupção e neutraliza o próprio acordo de leniência.**

O parecer inclui o art. 16-A, criando na Lei Anticorrupção o compromisso de cessação de conduta. Da forma como redigido o art. 16-A e parágrafos, o termo de cessação de conduta se transforma num acordo meramente patrimonial, sem nenhuma repercussão ou vantagem para a investigação (como ocorre com o acordo de leniência). Isso porque a celebração desse termo traz como benefício a isenção da sanção do inciso II e a possibilidade de isenção das sanções relacionadas à restrição do direito de participar de licitações e contratos públicos, sem que a pessoa jurídica beneficiária se comprometa a identificar os demais envolvidos na infração; entregar informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação; entre outros compromissos que são assumidos quando da celebração da leniência.

Ou seja, enquanto o acordo de leniência se revela como uma excelente técnica especial de investigação para incrementar o combate à corrupção, o termo de cessação de conduta não passa de um acordo financeiro para a pessoa jurídica pagar multa reduzida e melhorar o seu *compliance*, não havendo nenhum benefício para a investigação.

Na prática, a existência do termo de cessação vai desestimular qualquer interesse na celebração de acordo de leniência, já que nesse último o ônus da empresa é maior e os benefícios mais importantes são praticamente os mesmos.

| Proposta do relator                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Sugestão de aprimoramento                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| “Art. 16-A. Os órgãos de controle interno poderão colher de pessoas jurídicas compromisso de cessação da prática dos atos e fatos investigados e previstos nesta Lei.<br>§ 1º O termo de compromisso resultante do disposto no <i>caput</i> isentará a pessoa jurídica da sanção prevista no inciso II do <i>caput</i> do art. 6º e poderá isentar ou atenuar sanções restritivas ao direito de participar de licitações públicas e de | Sugere-se a exclusão do art. 16-A e parágrafos. |



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

contratar com órgãos e entidades da administração pública, além de observar os seguintes requisitos:

I - a obrigação da pessoa jurídica de pagamento da multa de que trata o art. 6º desta Lei, que poderá ser reduzida em até 1/3 (um terço); e

II - o comprometimento da pessoa jurídica quanto à manutenção, implementação ou melhoria de mecanismos internos de integridade;

§ 2º Só será analisada a proposta de termo de compromisso de cessação de prática por pessoa jurídica que não tenha sido beneficiada, no âmbito da mesma esfera de governo, por instrumento dessa natureza nos últimos cinco anos, ou que não haja descumprido, no mesmo período, acordo de leniência ou outro termo de compromisso.

§ 3º A notícia da celebração do termo de compromisso de cessação de prática somente será publicada no sítio do órgão de controle interno após formalmente colhido o compromisso, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.

**g) Art. 17: Cria um efeito externo e prejudicial para as demais instâncias administrativas a partir da celebração de acordo de leniência.**

Esse dispositivo confere um efeito externo e prejudicial para as outras instâncias administrativas a partir de um acordo de leniência ou termo de compromisso de cessação celebrado pelo órgão de controle interno. É dizer, o compromisso firmado por um órgão interfere nos processos de responsabilização dos demais órgãos da administração, que não celebraram acordos e não se comprometeram a nada, atingindo a sua competência, às vezes até definida na Constituição. Por esse dispositivo, por exemplo, os processos referentes a licitações e contratos em curso no Tribunal de Contas da União deverão ser sobrestados e, ao final, arquivados, após a celebração de acordo pela CGU. Há, nesse sentido, inconstitucionalidade clara pela invasão em competências constitucionais e abertura desproporcional da norma, ferindo, quanto a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

este aspecto, o devido processo legal substancial.

| Proposta do relator                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Sugestão de aprimoramento        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Art. 17. 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 ou do termo de compromisso de cessação de prática deverão, com a celebração destes, ser sobrestados e, posteriormente, arquivados, em caso de cumprimento integral das obrigações assumidas pela pessoa jurídica. | Sugere-se a exclusão do art. 17. |

**h) Art. 17-A: Cria regras que dificultam sobremaneira a investigação de fatos de corrupção relevados em acordo de leniência.**

Esse dispositivo inverte e perverte qualquer lógica investigativa, bem como aniquila a efetividade e utilidade do acordo. Pelo disposto no art. 17-A, as informações e documentos apresentados pelo colaborador não poderão ser usados em outras esferas de responsabilidade que tratem de infrações distintas ou movidas pelas autoridades signatárias ou de qualquer infração, no âmbito de outros processos. A boa prática, fomentada no mundo inteiro, é de compartilhamento de informações entre as agências de fiscalização e controle. É assim que o Estado moderno se organiza, dentro da lei, para combater o crime organizado. O inciso I, na prática, impede o uso da prova emprestada para ser usada em outras esferas de responsabilidade, indo de encontro a decisões do próprio STF quando autoriza, inclusive, o empréstimo de interceptações telefônicas em processos administrativos disciplinares e processos por ato de improbidade administrativa. Se no âmbito da interceptação, o meio de prova com a maior amarra constitucional, é possível o compartilhamento, como negar o intercâmbio de informações para os casos que envolvem corrupção?

O inciso II chega a ser contraditório com o próprio espírito da colaboração premiada, do qual o acordo de leniência é uma espécie. Isso porque o acordo de leniência não consiste em meio de prova e sim em meio de obtenção de prova (regra da corroboração). Até por uma questão de segurança jurídica, prevenção de abuso e proteção do investigado, a colaboração premiada, sozinha, não tem força jurídica e probatória para gerar uma condenação. Necessita de outras provas que corroborem as afirmações do colaborador. Como a experiência demonstra, no mundo todo, é a partir das informações trazidas por quem conhece e participou do esquema de corrupção que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção

as agências de fiscalização e controle conseguem desenvolver uma investigação mais ampla, consistente e com a obtenção de provas mais robustas e suficientes para desbaratar todo o esquema, em geral envolvendo a necessidade do deferimento de medidas coercitivas, notadamente busca e apreensão e quebras de sigilo bancário, telefônico e fiscal. Desse modo, o inciso II é totalmente contrário ao interesse público, uma vez que tolhe, de modo injustificado, a capacidade investigatória das instituições, proibindo que se realize a obtenção de provas das mais relevantes. Nessa medida, celebrar um acordo de leniência – com todas as limitações impostas pelo art. 17-A – é mais prejudicial ao desenvolvimento da investigação do que a não realização de qualquer acordo.

| Proposta do relator                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Sugestão de aprimoramento                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <p>Art. 17-A Salvo no caso de comprovada má-fé ou de descumprimento do acordo de leniência ou do termo de compromisso de cessação de prática, as informações e documentos apresentados para viabilização dos respectivos instrumentos não poderão ser utilizados, em face de quem os tenha fornecido:</p> <p>I - como meio de prova em processos administrativos ou judiciais que tratem de infrações distintas das contempladas no objeto do acordo de leniência ou do termo de compromisso instaurados ou movidos pelas autoridades signatárias, ou de qualquer infração, no âmbito de outros processos;</p> <p>II - como fundamento para o deferimento de medida coercitiva de qualquer natureza voltada à investigação dos fatos alcançados pelo acordo de leniência ou pelo termo de compromisso, inclusive busca e apreensão de bens e documentos ou quebra de sigilo bancário, telefônico ou fiscal; e</p> <p>III - para qualquer finalidade, durante a respectiva negociação, ou quando formalmente registrada a frustração do acordo de leniência ou a impossibilidade de se colher o compromisso.” (NR)</p> | <p>Sugere-se a exclusão do art. 17-A.</p> |



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção**

**i) Art. 17-B: Diminui o campo de responsabilidade dos agentes públicos que celebram acordos de leniência.**

O presente dispositivo diminui consideravelmente o âmbito de responsabilidade dos agentes públicos que celebram acordo de leniência, na medida em que somente poderão ser responsabilizados (civil, administrativa e criminalmente) quando receberem vantagem indevida, de forma dolosa, ou quando permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiros. As demais condutas típicas do direito sancionador ficam de fora, de modo que a lei blindou tais agentes num universo muito restrito de responsabilidade, excluindo a licitude das várias outras condutas previstas no regime disciplinar, da lei de improbidade administrativa e do Código Penal. Assim, por exemplo, o agente público que celebra o acordo de leniência para satisfazer interesse ou sentimento pessoal, não cometerá o crime de prevaricação do art. 319 do Código Penal ou não praticará o ato de improbidade de lesão a princípios, pois não houve, nesse caso, recebimento de vantagem indevida. Quando se pensa que mais de 11 mil órgãos (sem falar na quantidade de agentes públicos lotados nessas entidades!) podem celebrar acordos de leniência, verifica-se o tamanho do salvo conduto que a lei está conferindo para um ato de tamanha responsabilidade e gravidade.

| Proposta do relator                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Sugestão de aprimoramento          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Art. 17-B. Os agentes públicos que participarem de negociação voltada à celebração de acordo de leniência ou de termo de compromisso de cessação de prática somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente quando, mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem indevida, bem como permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiros, ou para tal concorrerem. | Sugere-se a exclusão do art. 17-B. |

**j) Art. 24: Altera a opção de mudança de destinação da multa e o perdimento de bens, direitos ou valores.**

Sugere-se manter a redação original da Lei 12.846/2013, em que a destinação dos recursos, de regra, irão para os órgãos ou entidades lesados, mas há a possibilidade de ter outra destinação específica, de cunho social, educativo pró-ética ou de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção**

investimento ao próprio sistema estatal de combate à corrupção.

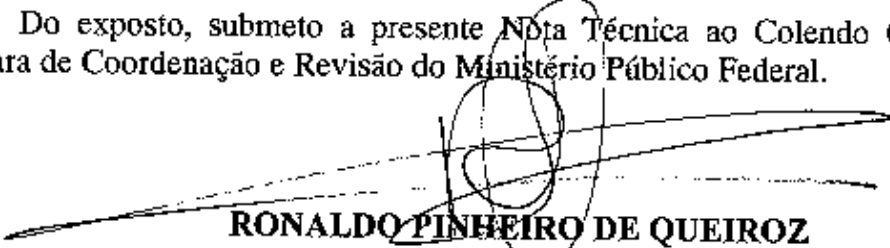
| Proposta do relator                                                                                                                                                        | Sugestão de aprimoramento                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 24. A multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta Lei serão destinados exclusivamente aos órgãos ou entidades públicas lesados.” | Art. 24. A multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta Lei serão destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesados. |

**l) Lei 8.429/92, art. 17, § 1º: Alteração redação na lei de improbidade para permitir acordo de leniência relativo às ações desta norma.**

Não há oposição a esta alteração, mas, diante da sugestão de exclusão da possibilidade de firmar termo de cessação de conduta, propõe-se uma adequação de redação, a suprimindo a citação dos artigos 16-A e 17-A no mencionado § 1º, do art. 17, da Lei de Improbidade.

| Proposta do relator                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Sugestão de aprimoramento                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lei 8.429/92. Art. 17. § 1º A celebração de acordos de leniência ou de termo de compromisso de cessação de prática que alcance as pessoas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei observará, no que couber, o disposto nos arts. 16, 16-A e 17-A da Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013. | Lei 8.429/92. Art. 17. § 1º A celebração de acordos de leniência que alcance as pessoas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei observará, no que couber, o disposto nos arts. 16 da Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013. |

Do exposto, submeto a presente Nota Técnica ao Colendo Colegiado da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

  
**RONALDO PINHEIRO DE QUEIROZ**  
Procurador da República  
Secretário Executivo da 5ªCCR



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção**

**IV – Aprovação e providências.**

O Colegiado da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, reunido em sessão de 04 de maio de 2016, presentes os membros MARCELO ANTONIO MOSCOGLIATO, subprocurador-geral da República e coordenador, DENISE VINCI TULIO, subprocuradora-geral da República e membro titular, e MÁRCIO ANDRADE TORRES, procurador regional da República e membro suplente, considerando a relevância da matéria, aprovou a presente Nota Técnica. Publique-se.

Assinatura manuscrita de Marcelo Antonio Moscoliato, em tinta preta, sobre uma linha horizontal.

**MARCELO ANTONIO MOSCOGLIATO**  
**Subprocurador-Geral da República**  
**Coordenador**