

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber do Colendo Supremo Tribunal Federal

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5466

PARTIDO DOS TRABALHADORES, partido político devidamente registrado segundo leis brasileiras, com sede no SCS, Quadra 2, Bloco C, n. 256, Edifício Toufic, 1º andar, Brasília/DF, vem, por seus procuradores devidamente constituídos (doc. anexo), respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fulcro no artigo 7º, § 2º, da Lei Federal n. 9.868/1999, **requerer sua admissão na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade na condição de *amicus curiae***, assim fazendo pelas razões a seguir aduzidas.



I. - DOS ANTECEDENTES E DA NORMA IMPUGNADA

(i) Das relevantes alterações introduzidas pela Medida Provisória n. 703/2015 no sistema brasileiro de combate à corrupção

1. - Em 21.12.2015 foi publicada no Diário Oficial da União a Medida Provisória ("MP") n. 703/2015, a qual alterou a Lei Federal n. 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, e um dispositivo da Lei Federal n. 8.429/1992, com o objetivo de dispor sobre acordos de leniência.
2. - Como é cada vez mais evidente no atual contexto político brasileiro, a Lei Federal n. 12.846/2013 criou mecanismos que possibilitaram combate mais efetivo às práticas de corrupção.
3. - Trata-se, em verdade, de mais um avanço legislativo na seara, outrora recorrentemente negligenciada, de rearranjo institucional persecutório e criação de instrumentos de efetivo combate à corrupção.
4. - Nesse viés, entre as inovações trazidas pela Lei Anticorrupção se encontra, no Capítulo V, a possibilidade de celebração de Acordo de Leniência, meio que confere maior abrangência e eficácia às investigações empreendidas pelas autoridades públicas, contando com a colaboração premiada de pessoas jurídicas envolvidas em esquemas de corrupção.
5. - A previsão da possibilidade de celebração de acordo de leniência no âmbito do combate à corrupção foi uma novidade de grande relevância introduzida pela Lei Federal n. 12.846/2013, na medida em que, com sólidos fundamentos na experiência internacional, trouxe mecanismo de reconhecida eficácia na ampliação do alcance das investigações.
6. - Ocorre que a forma como o instituto foi originalmente delineado pela Lei Anticorrupção acabou não trazendo atrativos às pessoas jurídicas que as convencessem a se valer do meio para, colaborando efetivamente com as investigações, evitar maiores punições que seriam eventualmente aplicadas em caso de condenação sem a referida colaboração.

7. - Assim, no atual cenário em que grandes empresas nacionais estão sendo objeto de investigação por supostas práticas de atos de corrupção, bem como considerando o potencial crescimento do desemprego que será provocado no caso do encerramento das atividades de empresas atuantes em setores estratégicos, tornou-se urgente e relevante o redesenho do instituto do acordo de leniência, para que seja a um só tempo eficaz meio de combate a corrupção e instrumento que atraia pessoas jurídicas a se valerem de sua utilização.

8. - Foi nesse contexto que se editou a MP n. 703/2015, a qual se voltou à necessidade de rápida resposta à ineficácia do desenho anteriormente conferido pela Lei Anticorrupção ao acordo de leniência.

9. - Destarte, a MP n. 703/2015 ensejou relevantes modificações nos arranjos institucionais até então vigentes no sistema brasileiro repressor de atos atentatórios à Administração Pública, com a adoção de parâmetros seguros para a essencial atuação do Ministério Público e Tribunais de Contas.

10. - Ademais, no que diz respeito aos procedimentos para celebração de acordos de leniência na sistemática da Lei Anticorrupção, a MP n. 703/2015 também efetuou mudanças significativas, seja em relação às condicionantes autorizadoras da avença, seja quanto à sua repercussão em outros procedimentos.

11. - Nesse viés, a medida provisória em tela revogou o dispositivo da Lei Anticorrupção que estabelecia que apenas a primeira pessoa jurídica a manifestar seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito poderia firmar acordo de leniência, oportunizando que múltiplas empresas envolvidas nos fatos investigados celebrassem a avença¹.

12. - Diante disso, instaurou-se tratamento sancionatório diferenciado para cada uma das pessoas jurídicas celebrantes, de modo que apenas a primeira pessoa jurídica a firmar o acordo de leniência poderá ter sua sanção completamente remida,

¹ Essa modificação na Lei Anticorrupção resultou da necessidade de alinhamento com a normativa internacional mais moderna, conforme bem consignado na exposição de motivos: “Outra inovação diz respeito à possibilidade de o acordo de leniência poder ser realizado com mais de uma pessoa jurídica nos casos de conluio. Com essa previsão, o texto se alinha às normas internacionais, permitindo que apenas a primeira empresa a se manifestar pelo acordo possa obter a remissão total da multa”.

nos termos do artigo 16, §2º, inciso III da nova redação da Lei Anticorrupção².

13. - Por outro lado, as demais empresas que celebrarem o acordo de leniência poderão ter suas penas reduzidas em até dois terços³, nos termos do artigo 16, §2º, inciso II, da nova redação da Lei Anticorrupção.

14. - Além dessa alteração no valor das multas pecuniárias aplicadas às empresas participantes de acordo de leniência, a MP n. 703/2015 introduziu importante modificação no sistema sancionatório anterior, com isenção da pessoa jurídica leniente da sanção consubstanciada na proibição de participar de certames da Administração Pública.

15. - Com efeito, na esteira da necessidade de garantir a continuidade das atividades econômicas das empresas celebrantes de acordo de leniência, a MP n. 703/2015 conferiu nova redação ao artigo 16, §2º, da Lei Anticorrupção, para estabelecer que a elas não seria aplicada a sanção de proibição de participar de licitações públicas ou contratar com a Administração Pública⁴. Confira-se:

Art. 16. (...)

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

I - isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do caput do art. 6º e das sanções restritivas ao direito de licitar e contratar previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e em outras normas que tratam de licitações e contratos.

16. - Quanto à repercussão do acordo de leniência em outras instâncias, a MP n. 703/2015, com a finalidade de garantir segurança jurídica para os investigados,

²Art. 16. [...]

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

(...)

III - no caso de a pessoa jurídica ser a primeira a firmar o acordo de leniência sobre os atos e fatos investigados, a redução poderá chegar até a sua completa remissão, não sendo aplicável à pessoa jurídica qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente das infrações especificadas no acordo.

³Art. 16. [...]

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

II - poderá reduzir a multa prevista no inciso I do caput do art. 6º em até dois terços, não sendo aplicável à pessoa jurídica qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente das infrações especificadas no acordo

⁴ A mesma previsão foi inserida na nova redação do artigo 17 da Lei Anticorrupção, vazada nos seguintes termos: “A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável por atos e fatos investigados previstos em normas de licitações e contratos administrativos com vistas à isenção ou à atenuação das sanções restritivas ou impeditivas ao direito de licitar e contratar”.

inseriu o já mencionado artigo 17-A, cujo teor determina o sobrestamento de outros procedimentos investigatórios em curso a partir da celebração da leniência⁵.

17. - O mesmo dispositivo preceitua que, uma vez integralmente cumpridas as obrigações assumidas no bojo do acordo de leniência, as investigações até então sobrestadas devem ser definitivamente arquivadas.

18. - Nessa linha, a medida provisória descortina evidente preocupação com o fornecimento de garantias de segurança às empresas que decidirem colaborar com o Poder Público nas investigações de atos ilícitos perpetrados contra a Administração Pública.

19. - Essa teleologia se reflete na nova redação do artigo 16, §§11 e 12, da Lei Anticorrupção, que prescrevem que o acordo de leniência celebrado com a participação da Advocacia Pública e do Ministério Público impede o ajuizamento ou o prosseguimento das ações de que tratam o artigo 19 da Lei Anticorrupção e o artigo 17 da Lei n. 8.429/1992, ou de ações de natureza civil.

20. - Ainda no que tange à repercussão do acordo de leniência em outras instâncias, a MP n. 703/2015 efetua explícita separação entre a dinâmica de leniência da Lei Anticorrupção e aquela da Lei n. 12.529/2011, que regula o funcionamento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e os acordos de leniência referentes às infrações à ordem econômica⁶.

⁵ Neste ponto, impende salientar que para resguardar o interesse persecutório do Estado em face das tratativas com empresas investigadas o §9º do artigo 16 da Lei Anticorrupção previa que a celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos naquela Lei. A MP n. 703/2015, por sua vez, incrementou esse dispositivo, estabelecendo que a formalização da proposta do acordo de leniência suspende os respectivos prazos prescricionais. A norma ficou vazada nos seguintes termos: “§ 9º A formalização da proposta de acordo de leniência suspende o prazo prescricional em relação aos atos e fatos objetos de apuração previstos nesta Lei e sua celebração o interrompe”.

⁶ É o que se infere do teor do artigo 29, caput e §2º, da nova redação da Lei Anticorrupção:

“Art. 29. O disposto nesta Lei não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica.

§1º (...)

§2º Se não houver concurso material entre a infração prevista no caput e os ilícitos contemplados nesta Lei, a competência e o procedimento para celebração de acordos de leniência observarão o previsto na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e a referida celebração contará com a participação do Ministério Público”.

21. - Desse modo, a MP em tela redimensionou o sistema de combate à corrupção, imprimindo maior previsibilidade ao sistema, por meio da precisa e adequada configuração dos espaços de atuação de cada ente institucional, bem como mediante a adoção de sistema de recompensas condizente com a atratividade que se deve imprimir aos acordos de leniência.

(ii) Do pleno alinhamento dos avanços da MP n. 703/2015 com a experiência internacional comparada

22. - Além dos avanços potencializados pela Medida Provisória impugnada, é necessário salientar que as alterações por ela introduzidas, longe de consubstanciarem invento brasileiro prejudicial às investigações do Poder Público, se alinham à evolução da experiência internacional sobre o tema.

23. - De fato, as alterações introduzidas pela Medida Provisória n. 703/2015 convergem com a atual conformação do programa de leniência dos Estados Unidos da América, um dos mais avançados no mundo, especialmente a partir de relevante reforma ultimada em 1993.

24. - Para que se possa melhor contextualizar, o programa de leniência dos Estados Unidos, essencialmente relacionado ao direito antitruste e voltado à eliminação de cartéis, teve início no ano de 1978⁷, sendo que sua experiência inicial, contudo, não se mostrou eficiente⁸.

25. - De fato, somente com a sensível reforma realizada no ano de 1993 o programa de acordo de leniência norte-americano tornou-se instrumento apto a atingir a sua finalidade.

26. - As modificações que foram implementadas no programa são cruciais para a

⁷ Informações sobre o programa de acordo de leniência dos Estados Unidos podem ser encontradas no site do Departamento de Justiça norte-americano: <http://www.justice.gov/atr/leniency-program> (acessado em 20.1.2016)

⁸ Como observa Scott D. Hammond, a conformação conferida ao programa de leniência norte-americano de 1978 não era estimulante. A média de apenas um pedido de acordo de leniência por ano e o fato de que nenhum cartel internacional foi detectado por meio do programa é prova disso (HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective Leniency Program. Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América. Apresentado em 9.9.2009 no Dia Chileno da Competição, em Santiago, Chile. p. 2).

compreensão dos fatores que levam a ferramenta do acordo de leniência a produzir bons resultados no combate à corrupção. Em estudo sobre os fundamentos da efetividade do programa de leniência norte-americano, Scott D. Hammond lista as três principais alterações por que o programa passou com a reforma de 1993:

O Programa de Leniência foi revisado em três aspectos principais. Primeiro, alterou-se a política para garantir que a anistia seja automática nos casos em que não houver investigação pré-existente. Isto é, se uma empresa se apresenta antes de uma investigação e se adequa aos requisitos do programa, a garantia da anistia é certa e não está submetida o exercício discricionário da autoridade responsável. Segundo, a Divisão Antitruste criou uma forma alternativa de anistia, com o que a anistia estará disponível mesmo quando a cooperação se iniciar após o início das investigações. Terceiro, se uma empresa se habilita para anistia automática, todos os diretores, gerentes e empregados que se apresentam com a empresa e concordam em cooperar também recebem anistia automática.⁹

27. - Nesse sentido, as mudanças implementadas pela reforma de 1993 no âmbito do programa de leniência norte-americano permitem observar que há condições e características essenciais para a real efetividade da utilização da colaboração no combate à corrupção.

28. - No caso estadunidense, a conformação legislativa dada ao programa de leniência fundamentou-se em três elementos básicos que, com base na experiência negativa passada, foram implementados para tornar o instituto eficaz.

29. - Trata-se (i) da existência de sanções graves em caso de condenação sem adesão ao programa de leniência, (ii) do medo de que as punições sejam efetivamente aplicadas e (iii) da transparência dos procedimentos e efeitos da realização do acordo de leniência.

30. - Como visto, tanto a ameaça de sanções graves quanto a eficácia do sistema punitivo não são objeto direto da MP n. 703/15; porém, é fato que, conquanto de forma indireta, a MP em tela trouxe inovações que apontam para o aprimoramento da ameaça da aplicação das sanções já existentes.

⁹ HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective Leniency Program. Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América. Apresentado em 9.9.2009 no Dia Chileno da Competição, em Santiago, Chile. p. 2.

31. - Isso porque, a já indicada possibilidade de a primeira pessoa jurídica ter as sanções completamente remidas, prevista no artigo 16, § 2º, III, da Lei Anticorrupção, bem como a previsão do artigo 17¹⁰ da mesma lei, no sentido de que a pessoa jurídica, por meio da celebração do acordo de leniência, possa voltar a contratar com o poder público, são elementos que, ao garantirem maiores benefícios aos aderentes de acordos de leniência, certamente contribuem para incrementar a possibilidade de todos os envolvidos terem sanções aplicadas contra si.

32. - Por sua vez, a inspiração da experiência norte-americana é bastante presente no que se refere à transparência na aplicação da ferramenta, uma vez que, nos EUA, antes da significativa reforma de 1993, não havia previsibilidade quanto aos efeitos da adesão ao programa de leniência, prejudicando gravemente a eficácia do programa de leniência.

33. - Nesse sentido, uma das principais modificações trazidas pela reforma de 1993 consistiu exatamente em trazer transparência e certeza quanto aos efeitos da adesão ao programa de leniência, não permitindo mais espaço à discricionariedade após a celebração do acordo de leniência.

34. - Com efeito, é importante ressaltar que as modificações introduzidas pela MP n. 703/15 elevaram o grau de previsibilidade quanto aos efeitos e garantias da celebração do acordo de leniência, não se resumindo aos efeitos da celebração do acordo, mas também aos aspectos procedimentais e institucionais referentes à ferramenta.

35. - Como visto, a MP n. 703/2015 trouxe alterações que estabeleceram regras mais claras quanto à participação do Ministério Público e da advocacia pública, como também sobre o momento de atuação dos Tribunais de Contas.

36. - Outrossim, bastante relevante para o incremento da previsibilidade dos efeitos da celebração do acordo de leniência foi a alteração da redação do § 4º do

¹⁰ Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável por atos e fatos investigados previstos em normas de licitações e contratos administrativos com vistas à isenção ou à atenuação das sanções restritivas ou impeditivas ao direito de licitar e contratar. (Redação dada pela Medida provisória nº 703, de 2015)

artigo 16¹¹, o qual passou a especificar as cláusulas cabíveis nos acordos de leniência.

37. - Vale ressaltar que, nos EUA, a Divisão Antitruste se vale de modelos públicos de instrumentos de acordo de leniência, o que corrobora enormemente com a transparência do processo e a certeza dos resultados àqueles interessados em aderir ao programa.

38. - Não se pode negar, todavia, que a alteração da redação do mencionado dispositivo da Lei Anticorrupção, pela MP n. 703/15, constitui significativo incremento do grau de certeza envolvendo o processo de celebração dos acordos de leniência.

39. - Com objetivo semelhante, a instituição dos artigos 17-A e 17-B¹² foram essenciais para aumentar a previsibilidade dos efeitos e transparência em caso de celebração do acordo de leniência, uma vez que o primeiro assegura expressamente que os processos administrativos referentes ao objeto do acordo devem ser sobrestados e, caso cumprido integralmente o acordo, arquivados¹³.

40. - Outrossim, o segundo artigo garante às pessoas jurídicas a devolução dos documentos juntados no curso do processo de celebração do acordo de leniência, caso este não venha a ser firmado, vetando que o órgão celebrante fique com quaisquer cópias dos referidos documentos.

¹¹ A redação anterior dispunha que o “acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo”.

A nova redação trouxe a especificação das cláusulas admitidas nos acordos de leniência:

§ 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo administrativo e quando estipular a obrigatoriedade de reparação do dano poderá conter cláusulas sobre a forma de amortização, que considerem a capacidade econômica da pessoa jurídica. (Redação dada pela Medida provisória nº 703, de 2015)

¹² Art. 17-A. Os processos administrativos referentes a licitações e contratos em curso em outros órgãos ou entidades que versem sobre o mesmo objeto do acordo de leniência deverão, com a celebração deste, ser sobrestados e, posteriormente, arquivados, em caso de cumprimento integral do acordo pela pessoa jurídica. (Incluído pela Medida provisória nº 703, de 2015)

Art. 17-B. Os documentos porventura juntados durante o processo para elaboração do acordo de leniência deverão ser devolvidos à pessoa jurídica quando não ocorrer a celebração do acordo, não permanecendo cópias em poder dos órgãos celebrantes. (Incluído pela Medida provisória nº 703, de 2015)

¹³ Fica ressalvada a instauração de processo administrativo pelo Tribunal de Contas no caso do artigo 16, §14.

41. - Portanto, essas alterações são fundamentais para que haja o desenvolvimento da previsibilidade do processo de celebração do acordo de leniência, sem o qual a ferramenta estaria fadada à ineficácia, como se observou no caso americano e tem se observado, até o advento da MP n. 703/2015, no caso brasileiro.

42. - Nessa direção, resta claro que a MP n. 703/2015 trouxe importantes novidades positivas, alinhadas com a experiência comparada e extensamente fundamentadas, razão pela qual é forçoso rechaçar desde já as inconsistentes alegações do Partido Popular Socialista (“Requerente”) no sentido de que o objetivo da MP impugnada seria anistiar empresas investigadas por atos ilícitos.

43. - Destarte, qualquer debate sério sobre o tema dos acordos de leniência da Lei Anticorrupção no âmbito desta C. Corte Constitucional deve considerar o redimensionamento institucional propiciado pela MP n. 703/2015 e sua coerência com as reflexões mais avançadas no cenário internacional.

(iii) Das frágeis alegações da inepta petição inicial da presente ADI

44. - Conforme visto, a MP n. 703/2015 foi editada com o objetivo de incrementar a sistemática de celebração de acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo em momento no qual o cenário econômico brasileiro impõe a adoção de medidas capazes de otimizar a essencial repressão à corrupção, sem se descuidar da manutenção da dinamicidade da economia do País.

45. - No entanto, a despeito da manifesta relevância e urgência do objeto tratado na MP n. 703/2015, a qual possui o condão de preservar milhares de postos de emprego, o Requerente ajuizou a presente ADI impugnando genericamente a medida provisória em questão, sob as seguintes alegações de violação à ordem constitucional:

(i) violação ao *caput* do artigo 62 da Constituição Federal, tendo em vista que não estariam presentes os --“*requisitos constitucionais de relevância e urgência no disciplinamento da matéria*”--; e



(ii) violação ao artigo 62 § 1º, “b”, uma vez que a MP dispõe sobre acordo de leniência e este, segundo o entendimento do Requerente, seria --“*um instrumento de natureza processual*”-
-.

46. - Todavia, em que pesem as genéricas fundamentações de suposta inconstitucionalidade da MP n. 703/2015 lançadas pelo Requerente, que inclusive **impossibilitam a admissão** desta ação direta de inconstitucionalidade, será sobejamente demonstrada a constitucionalidade da medida provisória em questão.

47. - Antes, porém, cumpre ao Partido dos Trabalhadores evidenciar o cabimento [e necessidade] de sua intervenção nestes autos como *amicus curiae*, à luz do cristalizado entendimento deste C. STF.

II. – DOS REQUISITOS PARA A ADMISSIBILIDADE COMO *AMICUS CURIAE*

(i) Da Relevância da Matéria e da Pertinência Temática

48. - Inicialmente, impende salientar que, para se legitimar, a intervenção do *amicus curiae* deve demonstrar as razões que tornem útil sua atuação processual na causa, de forma a proporcionar meios que viabilizem a adequada solução a ser tomada por esta C. Corte Constitucional, conforme já assentado, *in verbis*:

[...] PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO "AMICUS CURIAE": UM FATOR DE PLURALIZAÇÃO E DE LEGITIMAÇÃO DO DEBATE CONSTITUCIONAL. - O ordenamento positivo brasileiro processualizou, na regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99, a figura do "amicus curiae", permitindo, em consequência, que terceiros, desde que investidos de representatividade adequada, sejam admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. **A intervenção do "amicus curiae", para legitimar-se, deve apoiar-se em razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional.** - A idéia nuclear que anima os propósitos teleológicos que motivaram a formulação da norma legal em causa, viabilizadora da intervenção do "amicus curiae" no processo de fiscalização normativa abstrata, tem por objetivo essencial pluralizar o debate constitucional, permitindo, desse modo, que o Supremo Tribunal Federal venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia, visando-se, ainda,

com tal abertura procedimental, superar a grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Suprema Corte, quando no desempenho de seu extraordinário poder de efetuar, em abstrato, o controle concentrado de constitucionalidade. [...] (ADI 2321 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2000, DJ 10-06-2005 PP-00004 EMENT VOL-02195-1 PP-00046 RTJ VOL-00195-03 PP-00812) [grifamos]

49. - Nesse sentido, a pertinência da atuação processual do Partido dos Trabalhadores no presente caso é manifesta, tendo em vista a relevância do ato normativo impugnado, tanto no plano econômico como no contexto social.

50. - Isso porque a medida provisória impugnada, ao aperfeiçoar o instituto do acordo de leniência, busca justamente (i) aumentar a eficácia das investigações anticorrupção; e (ii) diminuir os impactos negativos que determinadas sanções podem trazer para relevantes áreas da economia e sociedade.

51. - Trata-se, com efeito, de elementos que se encontram exatamente no sentido que restou consignado na Resolução Política de 5.9.2014 do Partido dos Trabalhadores, o qual busca --“concretizar mais mudanças, mais democracia, mais bem-estar social”--.

52. - Nesse viés, o Partido dos Trabalhadores apresenta evidente representatividade, tanto em relação ao âmbito espacial de sua atuação, quanto em relação à matéria em questão, de modo que sua atuação no feito tem a possibilidade de enriquecer o debate e assim auxiliar a Corte na formação de sua convicção.

53. - Tem-se, assim, que a inclusão do Partido dos Trabalhadores na qualidade de *amicus curiae* nos autos da presente ação direta de inconstitucionalidade é absolutamente pertinente, sendo certo que contribuirá com o pluralismo do debate característico do controle abstrato, trazendo elementos essenciais para que fique ainda mais evidente a constitucionalidade da MP n. 703/2015.

54. - De fato, a intervenção de *amicus curiae* no controle abstrato de constitucionalidade possibilita a abertura do debate travado no âmbito do processo, potencializando, assim, a compreensão do tema que será objeto de julgamento. Por tais motivos, a intervenção prevista no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99 pretende



trazer às decisões proferidas em sede de controle abstrato maior legitimidade democrática. Nesse sentido, posicionou-se o E. Min. Celso de Mello¹⁴:

Na verdade, consoante ressalta PAOLO BIANCHI, em estudo sobre o tema ("Un'Amicizia Interessata: L'amicus curiae Davanti Alla Corte Suprema Degli Stati Uniti", in "Giurisprudenza Costituzionale", Fasc. 6, nov/dez de 1995, Ano XI, Giuffrè), a admissão do terceiro, na condição de amicus curiae, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões do Tribunal Constitucional, viabilizando, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize a possibilidade de participação de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais.

55. - Diante da inegável característica democrática da figura do *Amicus Curiae*, que é meio para a pluralização do debate em sede concentrada de aferição de constitucionalidade, a intervenção do Partido dos Trabalhadores mostra-se de grande importância, na medida em que poderá contribuir com elementos relevantes para o julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade.

56. - Sob esse ângulo, consoante entendimento desta C. Suprema Corte a figura processual do *amicus curiae* permite abrir --“um canal valioso para a participação de membros do corpo social interessados no processo de tomada de decisão da Corte, em reforço da legitimidade e do caráter plural e democrático da atividade exercida pelo julgador”--¹⁵.

57. - Nesse sentido, a temática da MP n. 703/2015 – principalmente no que diz respeito ao incremento do combate à corrupção e a busca por alternativas punitivas menos gravosas à sociedade – insere-se integralmente entre os objetivos e fins do Partido dos Trabalhadores, cuja luta pela igualdade social e moralidade política sempre pautou suas ações.

58. - Portanto, é irredargüível a relevância e o interesse social que a matéria em exame possui, influenciando diretamente nas investigações anticorrupção e guardando inquestionável ligação com a manutenção de postos de trabalho e a

¹⁴ ADI 2130 MC

¹⁵ Decisão Monocrática do Min. Cezar Peluso na ADI 3474-BA

estabilidade econômica.

59. - Outrossim, o Partido dos Trabalhadores possui ampla e conhecida representatividade nacional, interesse direto e imediato no tema em pauta e tem, dados os objetivos e finalidades que lhe constituem, em sua especialidade, atuado sobre a questão posta nesta ação direta de inconstitucionalidade.

60. - Aliás, a representatividade do Partido dos Trabalhadores exsurge inegável quando se considera que ele possui a maior bancada da Câmara dos Deputados e a segunda maior do Senado Federal, assim como ocupa a chefia do Poder Executivo responsável pela edição da MP n. 703/2015.

61. - Dessa maneira, desde já se requer admissão do Partido dos Trabalhadores nos autos da presente ação direta de inconstitucionalidade na condição de *amicus curiae*, tendo em vista a inegável relevância da matéria controvertida e a patente pertinência com os seus objetivos institucionais e atuação política.

62. - Ademais, uma vez apresentadas as condições necessárias para o seu ingresso nestes autos como *amicus curiae*, o Partido dos Trabalhadores expõe as razões de fato e de direito que evidenciam não haver qualquer mácula de inconstitucionalidade na MP n. 703/2015.

III. – DA IMPOSSIBILIDADE DE ADMISSÃO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

(i) Da ausência de impugnação específica dos dispositivos tidos por inconstitucionais - Da flagrante inépcia da exordial

63. - Como será demonstrado, a MP n. 730/2015 não apresenta qualquer forma de afronta à Constituição Federal, sendo exemplo de utilização do instituto por devidamente respeitar os limites constitucionais impostos, além de ter sido editada em situação em que os requisitos de urgência e relevância são manifestos.

64. - Antes, contudo, de se discorrer sobre a constitucionalidade da MP n. 703/2015, faz-se necessário ressaltar que a petição inicial da presente Ação Direta

de Inconstitucionalidade sequer deve ser admitida, uma vez que não traz, em seu bojo, impugnação específica aos dispositivos que, na visão do legitimado, estariam eivados da pecha de inconstitucionalidade.

65. - Como se extrai da leitura da exordial, o legitimado pretende, pela provocação do controle abstrato de competência desta C. Suprema Corte, a declaração de inconstitucionalidade integral da MP n. 703/2015, por supostamente não ter atendido aos critérios de relevância e urgência e, também, versar sobre matéria pretensamente processual.

66. - Ocorre que, ao assim fazê-lo, o ente legitimado não logrou impugnar especificamente as disposições da MP n. 703/2015 que seriam eventualmente inconstitucionais, sendo certo que o ato normativo traz em suas determinações a modificação/criação/revogação de mais de 30 (trinta) dispositivos da Lei n. 12.846/2013 e de um dispositivo da Lei Federal n. 8.429/1992.

67. - Como se extrai da petição inicial, o Requerente, ao pugnar pela declaração de inconstitucionalidade integral da MP n. 703/2015, limita-se a alegar que esta versaria sobre --*“matéria relativa a direito processual”*-- e que --*“não ostenta os requisitos da relevância e urgência”*--.

68. - Todavia, não apresenta, para tanto, qualquer fundamentação ou especificação que permitisse se confrontar a eventual possibilidade de se ter versado sobre matéria processual.

69. - Da mesma maneira, o Requerente restringe-se à reiteração da afirmação de que não estariam presentes os requisitos de urgência e relevância necessários à edição de medida provisória, sem que, contudo, exponha qualquer razão da ausência dos mencionados requisitos.

70. - De fato, a impugnação específica dos dispositivos do ato normativo considerados inconstitucionais é elemento essencial à admissibilidade da ação do controle abstrato de constitucionalidade, na medida em que possibilita a este C. STF a análise adequada e efetiva da constitucionalidade impugnada.

71. - Não por outra razão, a Lei Federal n. 9.868/1999 foi clara ao condicionar a admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade à impugnação específica dos dispositivos considerados inconstitucionais, conforme se verifica do artigo 3º, I, do referido diploma legal. Confira-se:

Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

72. - Ainda antes da edição da Lei Federal n. 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, esta C. Suprema Corte já havia firmado entendimento de que a ausência de impugnação específica dos dispositivos considerados inconstitucionais impedia a admissibilidade da ação para o seu devido processamento. A propósito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. - É NECESSÁRIO, EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, QUE VENHAM EXPOSTOS OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO COM RELAÇÃO AS NORMAS IMPUGNADAS, NÃO SENDO DE ADMITIR-SE ALEGAÇÃO GÊNICA DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM QUALQUER DEMONSTRAÇÃO RAZOÁVEL, NEM ATAQUE A QUASE DUAS DEZENAS DE MEDIDAS PROVISÓRIAS EM SUA TOTALIDADE COM ALEGAÇÕES POR AMOSTRAGEM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE NÃO SE CONHECE.

(ADI 259, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1991, DJ 19-02-1993 PP-02030 EMENT VOL-01692-01 PP-00013)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO ABSTRATA E GENÉRICA DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO EXATA DO PEDIDO. NÃO CONHECIMENTO.

1. Arguição de inconstitucionalidade de lei complementar estadual. **Impugnação genérica e abstrata de suas normas. Conhecimento. Impossibilidade.**

2. Ausência de indicação dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações. Não observância à norma processual. Consequência: inépcia da inicial. Ação direta não conhecida. Prejudicado o pedido de concessão de liminar.

(ADI 1775, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06/05/1998, DJ 18-05-2001 PP-00431 EMENT VOL-02031-03 PP-00532)

[grifamos]

73. - No caso, a ausência de indicação específica dos dispositivos que seriam tidos por inconstitucionais no entendimento do Requerente impede que se realize o

devido cotejo entre a norma impugnada e o comando constitucional, carecendo a petição inicial, ao fim e ao cabo, da devida fundamentação dos pedidos formulados.

74. - Isso porque a alegação genérica de inconstitucionalidade da integralidade do ato normativo, o qual conta com diversas e complexas disposições, impede que se compreenda, de forma inteligível, as razões que ensejariam eventual declaração de inconstitucionalidade, fato que também impede o conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos da jurisprudência desta C. Suprema Corte:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS - ICMS. LEI ALAGOANA N. 5.077/1989. 1. O art. 2º da Lei alagoana n. 5.109/1989 revogou expressamente os arts. 157 e 159 da Lei alagoana n. 5.077/1989. 2. O art. 141 da Lei alagoana n. 5.900/1996 revogou expressamente os arts. 4 a 155 da Lei alagoana n. 5.077/1989. 3. O art. 156 da Lei alagoana n. 5.900/1996 está vinculado ao art. 10 da Lei alagoana n. 5.077/1989, que foi alterado pela Lei n. 5.109/1989 e revogado pela Lei alagoana n. 5.900/1996. 4. Os arts. 158 e 160 da Lei alagoana n. 5.900/1996 foram regulamentados pelas Leis Complementares n. 63/1990 e n. 87/1993, respectivamente. Impossibilidade de análise de maneira direta e imediata da constitucionalidade ou inconstitucionalidade dessas normas, sem exame prévio da norma legal. Ação não conhecida nessa parte. Precedentes. 5. Impossibilidade de arguição genérica de inconstitucionalidade de dispositivo legal. O inc. I do art. 3º da Lei n. 9.868/99 exige que a impugnação do dispositivo de lei seja fundamentada. Ausentes os fundamentos para a alegada inconstitucionalidade do art. 161 da Lei alagoana n. 5.077/1989. 6. Ação julgada prejudicada quanto aos arts. 5º, inc. X, 10, inc. IX a XV e parágrafo único, 11, § 1º, 14, inc. VII, 33, 39, inc. VI e VIII, 48, inc. II, 60, § 2º, 63, 66, § 3º, inc. I, 72, §§ 2º, 3º, 4º e 5º, 132, 153, 156, 157, §§ 1º e 2º, e 159 da Lei alagoana n. 5.077/1989, e não conhecida quanto aos arts. 158, 160 e 161 do mesmo diploma legal.

(ADI 128, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 02/06/2010, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00001)

[grifamos]

75. - Bem se vê, portanto, que não há qualquer possibilidade de conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista que o Requerente impugnou a MP n. 703/2015 de forma genérica, sem lançar os devidos fundamentos do pedido.

76. - Dessa forma, nos termos do artigo 4º da Lei Federal n. 9.868/99, deve ser liminarmente indeferida a presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo em

vista a manifesta ausência de fundamentação que permita a aferição abstrata de constitucionalidade desempenhada por esta C. Suprema Corte.

IV. - DA CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 703/2015

(i) Da irredargúvel observância dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para edição da Medida Provisória n. 703/2015

77. - Conforme narrado, o Requerente alega que --“*ao editar a Medida Provisória em testilha, a Presidente da República afronta de forma inaceitável o processo legislativo, uma vez que não há a presença dos requisitos constitucionais de relevância e urgência no disciplinamento da matéria*”--.

78. - Todavia, é necessário salientar que, ao contrário do que aduz o Requerente, a Medida Provisória n. 703/2015 atende plenamente aos requisitos de relevância e urgência insculpidos no texto constitucional, especialmente quando o contexto fático-normativo de edição da Medida Provisória é confrontado com a jurisprudência uníssona desta C. Corte.

79. - De fato, conforme asseverado anteriormente, a Medida Provisória n. 703/2015 foi editada para aprimorar aspecto fundamental da atividade persecutória estatal prevista no âmbito da Lei n. 12.846/2013, consubstanciada na celebração de acordos de leniência com pessoas jurídicas investigadas pelo Poder Público.

80. - Como se sabe, os acordos de leniência constituem importantes ferramentas investigatórias do Poder Público, especialmente em crimes praticados por organizações criminosas, cuja dinâmica dificulta a investigação pelas autoridades estatais mediante meios convencionais e desencoraja a confissão pelos partícipes da atividade.

81. - Para tanto, é necessária a vigência de ato normativo que reconheça no acordo de leniência relação sinalagmática entre Estado e particulares investigados, da qual tanto a sociedade quanto as empresas encontrem benefícios, seja do ponto de vista econômico, seja sob o prisma jurídico.

82. - Com efeito, o acordo de leniência envolve o desafio das autoridades públicas de romperem a confiança dos agentes privados em conluio por meio da concessão de benefícios atrativos aos possíveis colaboradores, os quais somente estarão interessados em auxiliar as apurações caso se submetam a procedimento preciso e estável. Nesse sentido, o Procurador-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Victor Rufino, ao analisar o programa de leniência norte-americano, bem assevera que:

A primeira modificação do programa de leniência norte-americano avaliada, e elogiada, por Leslie (2006, p. 466), é a garantia de imunidade automática para a parte que confessar o cartel. No programa de leniência pré-1993 o candidato à obtenção da imunidade era obrigado a confessar antes que as autoridades tivessem iniciado qualquer investigação, mas o auferimento do benefício era condicionado à discrição dos investigadores. Após a revisão, a imunidade passou a ser automática e possível de ser concedida, sob condições menos favoráveis, mesmo após uma investigação já iniciada (HAMMOND, 2009).

O simples aumento da certeza sobre a obtenção do benefício pretendido torna a opção por confessar, em algum grau, mais atraente¹⁶.

83. - Da mesma forma, a literatura concernente aos acordos de leniência firmados no âmbito do direito antitruste, usualmente mais desenvolvidas em razão da necessidade de combater cartéis, destaca que --“*deve haver transparência e previsibilidade ao máximo possível no programa de combate ao cartel, para que as companhias possam prever com alto grau de certeza como serão tratadas caso busquem a leniência*”--¹⁷.

84. - É exatamente por conta disso que a teoria dos jogos e seus respectivos modelos analíticos, como o do dilema do prisioneiro, são utilizados pela literatura especializada para o estudo das situações de celebração de acordos de leniência. Nessa linha, é oportuno mencionar novamente as reflexões de Victor Rufino:

Estes dois fatores [estabilidade do conluio, em virtude dos altos ganhos financeiros decorrentes da prática, e sua instabilidade, decorrente de problemas de confiança entre os participantes], em conjunto, representam a grande dificuldade e as possibilidades que se abrem ao acordo de leniência. Para se obter confissões, é necessário então que

¹⁶ RUFINO, Victor S. Análise da conformação normativa do Programa de Leniência Brasileiro à luz da Teoria dos Jogos. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 1, n. 1, p. 47-64, maio 2015. P. 57.

¹⁷ HAMMOND, Scott D. Cornerstones of an effective Leniency Program. Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América. Apresentado em 9.9.2009 no Dia Chileno da Competição, em Santiago, Chile. p. 4.

se crie um complexo de incentivos que torne mais atraente ao infrator optar por confessar e deixar de auferir os ganhos que vinha obtendo através da prática da infração. A teoria dos jogos oferece o chamado “dilema dos prisioneiros”, como uma alegoria explicativa das variáveis chave que definirão o comportamento de um agente racional na presença dos incentivos básicos propostos por um programa de leniência¹⁸.

85. - Por conseguinte, a mera reverberação de argumentos de inconstitucionalidade baseados em visão simplista e estanque da separação de poderes ignora a peculiaridade dos acordos de leniência e o fato de que sua dinâmica consiste em via de mão dupla, na qual ambas as partes atuam racionalmente para a obtenção de benefícios recíprocos.

86. - Essas reflexões foram incorporadas ao texto da Medida Provisória n. 703/2015, tornando-a ato normativo que trouxe inegáveis avanços na normatização da matéria, com o incremento de sua atratividade e, consequentemente, das oportunidades de celebração dos acordos de leniência.

87. - A bem da verdade, a argumentação da Requerente no sentido de que resta ausente o requisito de relevância resulta da interpretação absolutamente equivocada da teleologia e fundamentação da Medida Provisória n. 703/2015, que não se presta à concessão de anistia ampla e irrestrita a empresas investigadas pelo Poder Público.

88. - Com efeito, tal como evidenciado anteriormente, a Medida Provisória em tela não constitui, como afirmaram alguns em tom jocoso, --“*jaboticaba brasileira*”--, mas sim instrumento normativo alinhado com os mais recentes avanços na literatura internacional sobre a temática da leniência, sem se confundir em absoluto com mecanismo iníquo de impunidade.

89. - **Diante disso, não é difícil vislumbrar a relevância jurídica da Medida Provisória n. 703/2015, que revolucionou, nos termos exaustivamente abordados até o momento, o tratamento dessa ferramenta investigatória, sem com isso incorrer nas alegações vazias de impunidade do Requerente.**

90. - A par da irredargúvel relevância jurídica do ato normativo impugnado, cumpre asseverar que a MP n. 703/2015 se reveste de patente relevância econômica,

¹⁸ RUFINO, Victor S. Análise da conformação normativa do Programa de Leniência Brasileiro à luz da Teoria dos Jogos. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 1, n. 1, p. 47-64, maio 2015. P. 52.

tendo em vista que a reformulação do tratamento normativo dos acordos de leniência tem indispensável impacto sobre a atividade econômica do País.

91. - Isso porque as alterações da MP n. 703/2015, ao tornarem mais eficaz a via dos acordos de leniência, agregam não só renovada ferramenta de investigação do Poder Público, mas também permitem que empresas relevantes no cenário econômico nacional e internacional mantenham suas atividades, com inegáveis benefícios diretos e indiretos para a população.

92. - Destarte, é de conhecimento geral a crise econômica vivida pelo País, a qual é agravada pelos fortes impactos que as investigações conduzidas pelos órgãos de controle exercem sobre a viabilidade econômica de empresas que constituem esteio da atividade econômica brasileira, especialmente sob o prisma da geração de empregos.

93. - Nesse viés, como sói acontecer no sistema investigatório, a persecução de empresas acusadas de atos ilícitos dificulta a obtenção de financiamentos junto a instituições financeiras, obstaculiza a renegociação de dívidas e, em casos mais graves, resulta na indisponibilidade de bens e proibição de contratar com a Administração Pública.

94. - Ou seja, os fundamentos da atuação de inúmeras empresas brasileiras, inclusive de grande porte são solapados pelas constrições ínsitas aos procedimentos de investigação, criminal ou administrativa, constituindo óbices ao regular desenvolvimento das atividades econômicas.

95. - Não se trata de afirmar que os órgãos investigatórios da República sejam a causa de dificuldades econômicas do País, mas sim de constatar que toda investigação profunda causa enormes impactos nos meios social, político e econômico, indistintamente.

96. - Negar esse fato é prática míope daqueles que se recusam a vislumbrar todas as facetas do fenômeno jurídico e suas repercussões concretas, ou pior, que não incluem em suas preocupações cotidianas os efeitos nefastos que as camadas mais humildes da população sofrem com atos jurídicos, legítimos ou não, que embaraçam o desenvolvimento econômico.

97. - Com efeito, o jornal “O Globo” já noticiou que --“os desdobramentos da Operação Lava-Jato estão balançando o mercado de construção civil - sobretudo na área de infraestrutura - e já resultam em encolhimento do setor”--¹⁹.

98. - Segundo a reportagem, --“de janeiro a outubro [de 2015], 125 empresas do segmento tiveram a falência decretada pela Justiça. É mais que o dobro do volume registrado em igual período de 2014, de 60 casos, segundo dados do Instituto Nacional de Recuperação Empresarial (Inre). O alto óbito é consequência de um também robusto aumento no número de corporações que recorreram à recuperação judicial, numa tentativa de reestruturar o negócio e preservar as operações em meio à turbulência da economia. No total, 304 empresas de construção civil pediram proteção à Justiça, contra 165 nos primeiros dez meses do ano passado, um salto de 84%”--.

99. - Aliás, as investigações em curso geram efeito em cascata na operação Lava-Jato, tendo em vista que milhares de empresas dependem, dentro da cadeia de fornecimento de insumos, da atuação das principais companhias do mercado, empregando cerca de quinhentos mil empregos, conforme revelado pela Revista Exame²⁰:

[...]

As 23 empresas que estão sendo investigadas compõe um quadro de 51 mil CNPJs. Estas são fornecedoras, investidores e prestadores de serviços, que seriam afetadas pela restrição ou fechamento das empreiteiras.

Segundo o advogado, elas também são responsáveis por quase 500 mil empregos. Juntas, elas correspondem a 13% do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

[...]

Outro exemplo são as obras no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). No fim de janeiro, a Petrobras rompeu o contrato com a empresa Alumini para esse projeto. Cerca de 2.500 devem ser demitidos do canteiro de obras.

Em outubro, outros 4.900 empregados da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), em Pernambuco, também haviam sido desligados após problemas com a principal cliente. O estaleiro Engevix também não consegue obter recursos. A Caixa Econômica Federal não liberou a primeira parcela de um empréstimo de 260 milhões de reais. O valor está bloqueado desde outubro do ano passado.

¹⁹ Reportagem disponível no endereço eletrônico <http://oglobo.globo.com/economia/infraestrutura/recessao-lava-jato- crise-fiscal-dobram-falencias-de-empreiteiras-18171416>. Acesso em 19.2.2016.

²⁰ Reportagem disponível no endereço eletrônico <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/lava-jato-afeta-51-mil-empresas-e-500-mil-empregos>. Acesso em 20.2.2016.

Por isso, o estaleiro pode demitir 7 mil trabalhadores no município de São José do Norte (RS)

Desde dezembro do ano passado, estaleiros já demitiram 10 mil pessoas. Até julho, se a crise se agravar e a situação da Petrobras e da Sete Brasil continuarem indefinidas, o número pode subir para 40 mil demissões.

Para o Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Sinaval), as dificuldades no setor podem se prolongar por muitos anos.

100. - Perceba, portanto, que o cenário econômico é periclitante e exige que o Poder Público adote medidas capazes de, direta ou indiretamente, fornecer elementos materiais para o reerguimento da atividade econômica e, principalmente, da geração de empregos.

101. - Nessa perspectiva, o redimensionamento da sistemática de celebração de acordos de leniência prevista na Lei Anticorrupção, para conferir-lhes eficácia, foi um dos caminhos encontrados pelo Poder Executivo para impulsionar a atividade econômica e assegurar o pleno emprego.

102. - Sob esse ângulo, se o acordo de leniência confere benefícios tanto ao particular quanto ao Poder Público - como exaustivamente demonstrado -, é forçoso reconhecer que, além de consistir em ferramenta de investigação, a leniência permite que as empresas celebrantes mantenham suas atividades, de modo que a avença gera externalidades positivas para a sociedade.

103. - Por decorrência lógica, nada há de ilegítimo no reconhecimento de que o acordo de leniência, a par de sua função primordial de ferramenta de investigação, tem como consequência relevante a manutenção de atividades econômicas essenciais e do patamar de emprego da população.

104. - Daí porque a MP em tela se reveste de inegável relevância: trata-se de medida importante para tornar eficaz mecanismo investigatório que viabiliza a retomada do crescimento econômico e a manutenção de empregos ameaçados pelo atual cenário econômico tanto nacional quanto internacional.

105. - Não reconhecer a presença da relevância na MP controvertida nestes autos significa não só compreender equivocadamente os mecanismos de leniência, mas também aderir à nefasta ideia de que a política de terra

arrasada é a única forma de combater malfeitos administrativos.

106. - Disso decorre, também, a urgência da MP n. 703/2015: se os acordos de leniência permitem a obtenção de novos elementos de investigação e a manutenção da atividade econômica e empregos de parte das empresas investigadas, a modificação de seu estatuto jurídico para torná-lo mais eficaz não pode esperar o moroso processo legislativo.

107. - Com efeito, **malgrado existam projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, seu prosseguimento era demorado e incerto na Câmara dos Deputados, sem avanços significativos em sua tramitação, o que se tornou especialmente perigoso diante da aproximação do recesso do Poder Legislativo.**

108. - Urgência que, **ao contrário do que alega o Requerente,** é sim real, porquanto, como dito, o óbice à atividade econômica de empresas investigadas não decorre apenas de eventual declaração de idoneidade, mas também de eventual declaração de indisponibilidade de ativos ou mesmo da dificuldade de obtenção de financiamentos ou de renegociação de débitos.

109. - **Assim, não pairam dúvidas de que a MP n. 703/2015 observa plenamente os requisitos constitucionais de relevância e urgência, tendo em vista a premente necessidade de redimensionamento institucional do outrora ineficaz e inaplicável instrumento investigatório dos acordos de leniência.**

110. - Neste ponto, cumpre asseverar que este C. STF tem adotado flagrante autocontenção na observância desses requisitos, tendo em vista que sua configuração se subordina a inequívoca dimensão política, atrelada ao mister constitucional específico do Poder Executivo.

111. - Nesse viés, esta C. Corte já estabeleceu, no julgamento da Medida Cautelar da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 11²¹, que --“os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos

²¹ ADC 11 MC, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00020 EMENT VOL-02282-01 PP-00001 RTJ VOL-00202-02 PP-00463 LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 110-123 REVJMG v. 58, n. 180, 2007, p. 505-511.

conceitos jurídicos indeterminados de “relevância” e “urgência” (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF)”--²².

112. - Aliás, a presente ação direta de inconstitucionalidade não é a primeira na qual este C. STF se depara com a alegação de que o Poder Executivo poderia ter editado a MP em outra oportunidade, mas **esta C. Corte sempre reconheceu a dimensão política que permeia a edição desse ato normativo**. É o que se infere do voto do Exmo. Min. Gilmar Mendes no julgamento da ADI 3289:

Indaga-se, nos autos, porque semelhante medida não teria sido editada em outro momento, haja vista que o Presidente do Banco Central já teria a referida preeminência há muito tempo. Esse argumento é colocado na inicial da ADI 3289 e é incorporado no parecer do Ministério Público.

Fosse correta tal impugnação, em muitas ocasiões se poderia impugnar uma Medida Provisória indagando porque ela não teria sido editada no primeiro dia de Governo.

Esse não me parece um argumento consistente, pois desconsidera um aspecto básico, qual seja a dimensão política e historicamente condicionada da atuação do Poder Executivo.

A incompreensão desta dimensão política é que tem gerado, tanto na opinião pública quanto na jurisprudência e na doutrina, uma série de equívocos na avaliação dos requisitos de relevância e urgência das medidas provisórias. Por vezes há manifestações que parecem partir do pressuposto de que certas medidas provisórias foram editadas em razão de uma atitude pessoal, isolada e voluntarista do Presidente da República. **Essa perspectiva desconsidera os inúmeros fatores que condicionam a prática dos atos de governo e o exercício do poder político. Há limitações de toda ordem. Por vezes o fator é interno à Administração. Exemplo disso seria a ineficiência do Governo em identificar problemas e propor soluções. E também há condições que são externas à estrutura do Executivo, como, por exemplo, a composição parlamentar que dá sustentação ao Presidente em determinado momento. Há inúmeros outros fatores, e alguns desbordam as fronteiras nacionais. Não há, diante de tais condicionamentos, um “momento ideal” para a edição de atos de governo.**

Não estou aqui, obviamente, estabelecendo uma justificativa para qualquer ato e governo, o que acabaria indevidamente por endossar as hipóteses de abuso do poder de legislar.

O que pretendo enfatizar é essa dimensão política e histórica, insita ao próprio Direito Constitucional, que explica uma permanente mudança de cenário ao longo de um mandato presidencial. É nesse contexto dinâmico que são tomadas decisões pelo Presidente da República. As condições políticas existentes no

²² O mesmo entendimento foi sufragado em inúmeros outros precedentes deste C. STF: ADI nº 2.213, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 23.04.2004; ADI nº 1.647, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 26.03.1999; ADI nº 1.753-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12.06.1998; ADI nº 162-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 19.09.1997.

primeiro dia de mandato não são as mesmas de hoje ou do dia em que foi editada a MP 207.

113. - Bem se vê, portanto, que o Requerente desconsiderou a jurisprudência consolidada deste C. STF no sentido de que a análise da relevância e urgência de medida provisória deve ser realizada à luz da atuação condicionada do Poder Executivo, ator institucional em regra mais habilitado para efetuar a leitura do atual momento político-econômico.

114. - Sob esse ângulo, dentro da dimensão política enfrentada pelo Governo Federal no atual cenário econômico, a MP n. 703/2015 exsurge relevante e urgente, constituindo mecanismo de premente essencialidade para a garantia da eficácia das investigações conduzidas pelo Poder Público, bem como para a manutenção da dinamicidade da economia brasileira.

115. - Ante o exposto, o Partido dos Trabalhadores requer, na condição de *amicus curiae*, que a presente ação direta de inconstitucionalidade seja julgada improcedente, tendo em vista que a MP n. 703/2015 atende plenamente aos requisitos de relevância e urgência encartados no artigo 62 da Constituição Federal.

(ii) Da ausência de conteúdo relativo a matéria processual

116. - Conforme visto, o Requerente alega que a MP n. 703/2015 também deveria ser declarada inconstitucional integralmente em virtude de suposta ofensa ao artigo 62, § 1º, I, “b” da Constituição Federal, pois trataria de --“*matéria relativa a direito processual*”--.

117. - Segundo exposto pelo Requerente, sem a devida fundamentação que permita o seu conhecimento, o acordo de leniência seria --“*um instrumento de natureza processual*”--, que se processaria --“*no âmbito do processo de natureza cível e das normas de direito processual civil*”--.

118. - Outrossim, o Requerente aduz que a MP n. 703/2015 também trataria sobre matéria relativa a processo civil --“*ao prever que o acordo de leniência celebrado com base na Lei Anticorrupção produza efeito substancial na Lei de Improbidade*”--.



Administrativa, com afastamento total da responsabilização que se processa de forma autônoma na esfera cível”--.

119. - Entretanto, importante demonstrar que, ao contrário do que alega o Requerente em sua petição inicial, a análise pormenorizada da MP n. 703/2015 permite observar a sua integral constitucionalidade, sendo certo que não há qualquer conteúdo relativo a matéria processual.

120. - Como cediço, a Constituição Federal aponta que as medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo Federal não podem versar sobre matérias específicas, notadamente acerca de Direito Penal, Processual Penal e Processual Civil. Confira-se:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

b) direito penal, processual penal e processual civil;

121. - Nada obstante, a leitura da MP n. 703/2015, evidencia que não há veiculação de matérias expressamente vedadas pelo artigo 62, §1º, I, b, especialmente no que atine ao Direito Processual Civil.

122. - Isso porque, ao alterar dispositivos da Lei Anticorrupção, notadamente aqueles concernentes ao acordo de leniência, a MP n. 703/2015 versou sobre o aprimoramento do combate à corrupção, conferindo instrumento mais eficaz para as investigações.

123. - **Não se trata, portanto, de matéria afeta ao direito processual, sendo certo que o acordo de leniência nada mais é do que meio de investigação que, por consequência, permite às empresas que se adiantarem em o celebrar alguns benefícios, como forma de atrativo para a sua concretização.**

124. - Veja que a celebração do acordo de leniência no âmbito da Lei Anticorrupção sequer necessita de qualquer forma de homologação judicial, sendo realizado diretamente com a Controladoria-Geral da União e podendo contar com a

participação de outras autoridades estatais, conforme se extrai do artigo 16, com redação dada pela MP n. 703/2015:

Art. 16. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no âmbito de suas competências, por meio de seus órgãos de controle interno, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública, celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos e pelos fatos investigados e previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo, de forma que dessa colaboração resulte: (Redação dada pela Medida provisória nº 703, de 2015)
[grifamos]

125. - É evidente, assim, que ao disciplinar sobre acordo de leniência a MP n. 703/2015 não adentrou na seara do direito processual civil, uma vez que se restringiu a aprimorar o instituto do acordo de leniência, por meio do aumento de previsibilidade dos efeitos de sua utilização e com o incremento das contrapartidas oferecidas às empresas que celebrarem o acordo, transformando-o em eficaz meio de combate à corrupção.

126. - Com efeito, a diminuição das sanções aplicadas às empresas que celebrarem acordo de leniência não possui reflexo no âmbito processual, uma vez que não alteram de qualquer forma o rito que deverá ser seguido nas ações pertinentes.

127. - De fato, as alterações e inovações promovidas pela MP n. 703/2015 são relativas ao procedimento e efeitos da celebração do acordo de leniência, os quais estão adstritos ao âmbito administrativo, não havendo o que se falar em violação ao artigo 62, § 1º, I, “b” da Constituição Federal.

128. - De igual maneira, outros dispositivos da MP n. 703/2015, como aqueles que determinam o sobrestamento dos processos administrativos de licitações e contratos que versem sobre o mesmo objeto do acordo de leniência ou que garantem às empresas reaver os documentos expostos em fase de negociação da celebração do acordo de leniência, também não guardam qualquer relação com a matéria processual civil, sendo certo que se restringem, como todos os demais ao âmbito administrativo.

129. - Bem se vê, portanto, que em hipótese alguma os dispositivos da MP n. 703/2015 se apresentam como afetos ao direito processual civil, tendo em vista

que concernem a procedimento administrativo no âmbito da Lei Anticorrupção, voltado à repressão da corrupção no âmbito do Poder Executivo.

130. - Também se mostra indene da pecha de inconstitucionalidade o artigo 2º, I, da MP n. 703/2015, o qual determinou a revogação expressa do artigo 17, §1º, da Lei n. 8.429/1992, que apontava ser vedado qualquer tipo de transação sobre atos de improbidade administrativa:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

131. - Isso porque **o artigo 17, §1º, da Lei n. 8.429/1992 já havia sido tacitamente revogado pela Lei n. 13.140/2015, Lei da Mediação**, que em seus artigos 1º e 32 passou a tratar da possibilidade de utilização de meios auto-compositivos para resolução de conflitos judiciais de índole pública²³ antes mesmo da edição da MP n. 703/2015.

²³ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

132. - A bem da verdade, o artigo 36, §4º, da Lei n. 13.140/2015 já abordava expressamente a possibilidade de realização de transação acerca de conflitos que envolvem atos de improbidade administrativa.

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

133. - Assim, os efeitos do pedido de declaração de desconformidade formal do artigo 2º, I, da MP n. 703/2015 mostram-se inócuos, certo que a Lei n. 13.140/2015 já havia revogado tacitamente o artigo 17, §1º, da Lei n. 8.429/1992, tornando lícito o novo espectro de abrangência dos acordos de leniência.

134. - Essa revogação foi acompanhada não só pelos Tribunais pátrios, mas também pelo próprio Ministério Público, que tem afirmado, tanto academicamente quanto em processos judiciais, que o artigo 17, §1º, da Lei n. 8.429/1992 é obsoleto em face da sistemática atual de combate à corrupção.

135. - Decerto, se ao *Parquet* é lícito manejar, mediante autorização judicial, a intangibilidade da ação penal quando da celebração prévia de acordos de colaboração premiada, também lhe deve ser franqueada a possibilidade de verificar a necessidade de apresentação de ação de improbidade administrativa em hipóteses análogas, especialmente quando o erário se encontra ressarcido dos prejuízos ocasionados com o ilícito. Acerca do assunto, preleciona Nicolau Dino, Subprocurador-Geral da República e Professor da UnB, que a proibição de que tratava o artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa:

“não há de ser entendida como fator impeditivo à formalização de acordo de transação com vistas ao ressarcimento do erário. Com efeito, todo esse sistema é voltado para a defesa do patrimônio público, devendo ser, pois, interpretada teleologicamente a vedação, no sentido de impedir a disposição da ação (que é de natureza pública), mas

nunca a celebração de medidas de recomposição do erário, antes ou no curso do processo”²⁴.

136. - Por conseguinte, é forçoso reconhecer que a MP n. 703/2015 não inova na ordem jurídica ao revogar dispositivo já tacitamente afastado pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, bem como tampouco aborda matéria afeta ao direito processual civil, razão pela qual não merece prosperar a alegação de afronta ao artigo 62, § 1º, I, “b” da Constituição Federal

137. - Pelo exposto, diante da higidez das modificações inseridas pela MP n. 703/2015 na Lei Anticorrupção, as quais não abordam matéria processual civil, mostra-se absolutamente improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade integral da MP n. 703/2015.

V. - CONCLUSÃO

138. - Por todo o exposto, o Partido dos Trabalhadores requer sua admissão nos autos da presente ação direta de inconstitucionalidade na condição de *amicus curiae*, tendo em vista a inegável relevância da matéria controvertida e a patente pertinência com os seus objetivos institucionais e atuação política.

139. - Além disso, requer-se, preliminarmente, nos termos do artigo 4º da Lei Federal n. 9.868/99, o indeferimento liminar da presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista a manifesta ausência de fundamentação que permita a aferição abstrata de constitucionalidade desempenhada por esta C. Suprema Corte.

140. - Ademais, quanto ao mérito da ação direta de inconstitucionalidade, o Partido dos Trabalhadores **requer que seja julgada integralmente improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade**, tendo em vista que:

(i) dentro da dimensão política enfrentada pelo Governo Federal no atual cenário econômico, a MP n. 703/2015 exsurge relevante e urgente, constituindo mecanismo de

²⁴ COSTA NETO, Nicolao Dino e Castro. Improbidade administrativa - 10 anos da Lei 8.429/92. Del Rey Editora, B. Horizonte, 2002, p. 379-380.

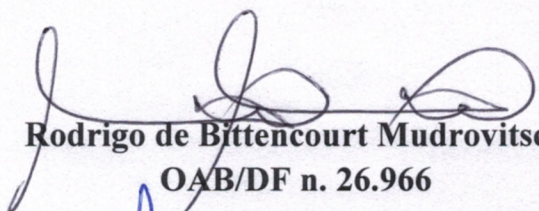
premente essencialidade para a garantia da eficácia das investigações conduzidas pelo Poder Público, bem como para a manutenção da dinamicidade da economia brasileira; e

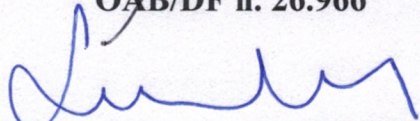
(ii) em hipótese alguma os dispositivos da MP n. 703/2015 se apresentam como afetos ao direito processual civil, tendo em vista que concernem a procedimento administrativo no âmbito da Lei Anticorrupção, voltado à repressão da corrupção no âmbito do Poder Executivo.

141. - Por fim, requer que futuras publicações e intimações sejam realizadas em nome do advogado Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch, inscrito na OAB/DF sob o n. 26.966, sob pena de nulidade, nos termos do § 1º do artigo 236 do CPC.


Termos em que,
Pede deferimento.

Brasília, 23 de fevereiro de 2016


Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch
OAB/DF n. 26.966


Lucas Faber de Almeida Rosa
OAB/DF n. 38.651

Felipe Fernandes de Carvalho
OAB/DF n. 44.869


Gustavo Teixeira Gonet Branco
OAB/DF n. 42.990