



Partido Popular Socialista

Diretório Nacional

**Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,
Ministro Ricardo Lewandowski**

Por seus advogados signatários, **O PARTIDO POPULAR SOCIALISTA – PPS**, com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral e **representação parlamentar no Congresso Nacional**, com sede no SCS, Quadra 07, Bloco A, Ed. Executive Tower, salas 826/828, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 29.417.359/0001-40, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 103, inciso VIII e 102, inciso I, alíneas 'a' e 'p' da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Federal nº 9.868/99, ajuizar perante essa Excelsa Corte a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade integral da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 2015, pelas razões adiante consignadas:

I – DA NORMA IMPUGNADA

A presente ação direta visa demonstrar a inconstitucionalidade integral da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 2015, por **regular matéria processual**. Ademais, verifica-se a patente ausência dos requisitos da **relevância e urgência**, autorizadores da edição de Medidas Provisórias, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.



Partido Popular Socialista

Diretório Nacional

Confira-se o inteiro texto impugnado:

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

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

‘Art. 16. A 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:

I – a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber;

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

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

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

§ 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; e

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

§ 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;*

*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; e*

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.

§ 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.



Partido Popular Socialista

Diretório Nacional

§ 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.

.....
§ 11. O acordo de leniência celebrado com a participação das respectivas Advocacias Públicas impede que os entes celebrantes ajuizem ou prossigam com 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, ou de ações de natureza civil.

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

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

§ 14. O acordo de leniência depois de assinado será encaminhado ao respectivo Tribunal de Contas, que poderá, nos termos do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, instaurar procedimento administrativo contra a pessoa jurídica celebrante, para apurar prejuízo ao erário, quando entender que o valor constante do acordo não atende o disposto no § 3º. (NR)

‘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.’ (NR)

‘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.’ (NR)

‘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.’ (NR)

‘Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial, exceto quando expressamente previsto na celebração de acordo de leniência, observado o disposto no § 11, no § 12 e no § 13 do art. 16.’ (NR)

‘Art. 20.’ (NR)

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

‘Art. 25’ (NR)

§ 1º Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

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

‘Art. 29.’ (NR)

§ 1º Os acordos de leniência celebrados pelos órgãos de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios contarão com a colaboração dos órgãos a que se refere o **caput** quando os atos e fatos apurados acarretarem simultaneamente a infração ali prevista.



Partido Popular Socialista

Diretório Nacional

§ 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.’ (NR)

‘Art. 30. Ressalvada a hipótese de acordo de leniência que expressamente as inclua, a aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:
I – ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 1992;
II – atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 1993, ou por outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no que se refere ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 2011; e

III – infrações contra a ordem econômica nos termos da Lei nº 12.529, de 2011.’ (NR)

Art. 2º Ficam revogados:

I – o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e

II – o inciso I do § 1º do art. 16 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.”

Conforme será demonstrando, além de tratar de matéria relativa ao **direito processual** – o que expressamente é vedado pelo art. 62 da Constituição da República – o texto inquinado de inconstitucionalidade também trata de matéria que, a toda evidência, não ostenta os requisitos da **relevância e urgência**. É o que se pretende demonstrar doravante.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A Medida Provisória nº 703 tem por objetivo alterar dispositivos da Lei nº 12.846, de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, para dispor sobre **acordos de leniência**. Editada na “calada da noite”, não tem como prosperar em razão dos vícios insanáveis de inconstitucionalidade.

O acordo de Leniência, como cediço, é um instrumento de natureza **processual**, em que a pessoa jurídica que esteja sendo responsabilizada pela prática de atos contra a administração pública, nas esferas administrativa e civil, se compromete a auxiliar na investigação desses delitos. Em troca, pode receber benefícios, como redução de penas e até isenção do pagamento de multas, o que se processa **no âmbito do processo de natureza cível e das normas de direito processual civil**.



Partido Popular Socialista

Diretório Nacional

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, a Medida Provisória nº 703 **ferre de morte vedação constitucional** introduzida em 2001 exatamente para evitar alterações por essa via sem o devido debate no Congresso Nacional sobre matéria que pode fragilizar a atuação do Ministério Público, principal instituição que atua em defesa do patrimônio público.

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, instituiu rol expresso de limitação no âmbito de matérias reguláveis por Medidas Provisórias. Pondo termo a algumas das acirradas controvérsias que existiam sobre o tema, o artigo 62, § 1º da Constituição Federal, enumerou expressamente as vedações, dentre as quais merece destaque disciplinar “***direito penal, processual penal e processual civil***”. Eis o texto:

*“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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

I - relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

(...)

*b) **direito penal, processual penal e processual civil**; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)”*

Presente também a inconstitucionalidade formal quando, em inobservância ao artigo 62 da Constituição Federal, **inexiste urgência e relevância** para a adoção da normativa na forma de medida provisória – é o que se depreende claramente das **justificativas apresentadas pela Presidência da República**.

O aperfeiçoamento constitucional em comento teve por objetivo evitar o **abuso na edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo**, o que redundava no comprometimento do princípio da separação de poderes e do próprio Estado Democrático de Direito.



Partido Popular Socialista

Diretório Nacional

Em um Estado Democrático, jamais haveria a possibilidade de conciliação da segurança jurídica com a criação de ilícitos e sanções a serem disciplinadas no campo **direito processual**, discricionariamente, por uma única pessoa – o Presidente da República – por meio de uma espécie normativa efêmera até que passe pelo crivo do Congresso Nacional.

Tal limitação – de índole constitucional – tem o propósito de **evitar abusos do Poder Executivo**, já que este é, em boa medida, parte interessada das demandas levadas a juízo, em especial nas ações de improbidade administrativa, **não se lhe devendo atribuir o poder de se imiscuir em matéria dessa natureza**, até mesmo para evitar conflito de interesses, como é o caso flagrante da Medida Provisória nº 703.

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**.

Sobre o requisito da **relevância**, leciona Uadi Lammêgo Bulos:

“Quando ouvimos a ‘voz’ relevância, o primeiro sinal que nossos órgãos do sentido detectam é a importância. Nesse contexto, medidas provisórias só podem ser editadas ante situações graves, de notória importância, perante interesses in vulgarmente importantes. Não é todo e qualquer assunto que exige a expedição delas. Só se justificam em casos excepcionais, isto é, muito graves, que demandem providência imediata, sem a qual o interesse social legítimo pode perecer. Servem para suprir ou amenizar – momentaneamente – situações de enorme risco e gravidade reconhecida. O pressuposto relevância é de cumprimento obrigatório, sendo inerente à própria fragilidade que consubstancia essas medidas, as quais são provisórias, porque se revestem de roupagem atípica, anômala, para atenderem não a qualquer espécie de interesse que lhes sirva de justificativa, mas, somente, àqueles que recebem uma qualificação especial. Nesse sentido, a provisoriedade se coloca muito mais como um dos pressupostos da medida do que mero qualificativo seu” (Constituição Federal Anotada. 4ª edição, rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 35/2001. São Paulo: Editora Saraiva. 2002, pág . 797)



Partido Popular Socialista

Diretório Nacional

Abordando o requisito da urgência, prossegue o mesmo autor:

“O ‘som’ urgência toca os nossos órgãos sensoriais noutra plano distinto da ‘voz’ relevância, porque urgente é algo irremediável. Decerto que o interesse motivador de medidas provisórias é aquele que não pode ficar para depois, não pode aguardar o decurso do tempo, ou então a disciplina normativa a ser lançada no mundo jurídico perde-se pela inércia ou inação, prejudicando os direitos, prerrogativas, além de obstaculizar deveres e encargos. Medidas provisórias servem para sanar males irremediáveis que estejam dependendo de providências imediatas, caso contrário haverá danos insuportáveis, cujos efeitos são desastrosos. Dai cobrar-se o requisito urgência, não no sentido comum da palavra, veiculada nos léxicos, mas na acepção de algo imprescindível, palpitante para a resolução de um problema concreto, ipso facto, de difícil reparação”. (ob, cit. pág, 797)

Tais requisitos constitucionais não estão presentes na espécie.

É falaciosa a alegação de urgência para “salvar” os empregos. Primeiro, ainda que as empresas tivessem sido declaradas inidôneas, tal restrição não produz efeito nos contratos já celebrados, cuja execução se deu em 2015 e provavelmente serão executadas em 2016. Segundo, há o completo absurdo, reproduzido inclusive pela Presidente da República, de afirmar não caber a punição da empresa, mas sim apenas de seus dirigentes.

Cabe sim a punição da empresa, assim como dos seus dirigentes corruptores e de todos os envolvidos nos crimes contra a administração pública, em um perfeito paralelo com o subsistema inaugurado pela Lei nº 9.605, de 1998, para preservar o meio ambiente de crimes ambientais e garantir a recuperação do dano, o que se processa na esfera criminal.

Devem as empresas infratoras, seja nos crimes ambientais, seja nas infrações de natureza cível reguladas pela Lei Anticorrupção, enfrentarem o procedimento dentro dos marcos constitucionais e, ao final, se houver a convicção dos ilícitos, deve ser punida com rigor, sob pena de comprometer sobremaneira a atividade econômica e colocar o Brasil em rota de colisão com os Acordos Internacionais que justificaram a aprovação da Lei Anticorrupção, em resposta às manifestações populares de 2013.



Partido Popular Socialista

Diretório Nacional

A Medida Provisória em debate, portanto, se mostra **formal e materialmente inconstitucional**, não se convalidando a nulidade sequer por sua eventual conversão em lei pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, também há precedentes do Supremo Tribunal Federal, v. g., o seguinte precedente:

*“Medida Provisória: Pressupostos Constitucionais e Matéria Processual - 2 No mérito, enfatizou-se orientação da Corte segundo a qual os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias — **relevância e urgência** — podem ser apreciados, em caráter excepcional, pelo Poder Judiciário. Aduziu-se, ademais, que o tema referente à condenação em honorários advocatícios de sucumbência seria tipicamente processual. Asseverou-se a **incompatibilidade da utilização de medida provisória em matéria relativa a direito processual, haja vista a definitividade dos atos praticados no processo**, destacando-se que esse entendimento fora positivado pela EC 32/2001 (CF, art. 62, § 1º, I, b). ... Precedente citado: ADI 1910 MC/DF (DJU de 27.2.2004). ADI 2736/DF, rel. Min. Cezar Peluso, 8.9.2010. (ADI-2736)” (destacamos)*

É inafastável a **definitividade** dos acordos de leniência com repercussão na esfera cível, que passam a repercutir substancialmente na norma autônoma típica de direito processual civil, que rege as ações de improbidade administrativa, segundo a Lei nº 8.429, de 1992, com a previsão da desistência de ação cível ajuizada e até mesmo a proibição de ajuizamento de novas ações em defesa do patrimônio público.

Patente, destarte, a **inconstitucionalidade integral** da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 2015.

III – DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

É imperiosa a concessão de **medida cautelar** para a suspensão imediata da dos efeitos da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 2015.



Partido Popular Socialista

Diretório Nacional

Com efeito, a tese jurídica esposada ostenta a relevância jurídica – *fumus boni iuris* – posto que os dispositivos impugnados **ferem frontalmente o disposto no art. 62 da Carta Política da República**, conforme expendido nos fundamentos da presente ação.

Com relação ao *periculum in mora*, impende observar que os acordos de leniência já estão sendo regidos pela nova disciplina estabelecida na Medida Provisória nº 703, trazendo, como consequência, **grave risco à segurança jurídica nos processos de responsabilização de pessoas jurídicas em que tenha sido celebrado o acordo de colaboração**, caso a presente ADI seja julgada procedente e não haja a modulação dos efeitos, o que, nos termos do art. 27, da Lei nº 9.868/1999, exige o voto de dois terços dos Ministros da Excelsa Corte.

Desta forma, não se mostraria adequado à espécie que o pedido tivesse que aguardar pelo pronunciamento de mérito, uma vez que quando ele viesse a ocorrer, muitos daqueles que hoje são estudantes já terão se formado, não tendo tido a oportunidade de usufruir do benefício.

IV – DOS PEDIDOS

À vista do que restou exposto e demonstrado requer-se:

a – Liminarmente, presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a concessão *initio litis* e com eficácia *erga omnes* de **MEDIDA CAUTELAR**, objetivando a imediata suspensão da vigência da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 2015;

b – A notificação da Excelentíssima Senhora Presidente da República, para que prestem as informações pertinentes;



Partido Popular Socialista

Diretório Nacional

c – Por fim, o julgamento em definitivo, com a procedência da ação direta de inconstitucionalidade, para declarar **a inconstitucionalidade integral** da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 2015, pelos fundamentos consignados nesta inicial.

Para prova do alegado, instrui a presente ação cópia da Medida Provisória nº 703 e da exposição de motivos apresentada pela Excelentíssima Senhora Presidente da República.

Termos em que,
Pede deferimento.

Brasília, 03 de fevereiro de 2016.

Renato Campos Galuppo
OAB/MG nº 90.819