



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

**EXMA. SRA. MINISTRA ROSA WEBER - COLENDO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.466/DF

**Requerente: Partido Popular Socialista (PPS)
Interessados: Presidente da República**

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO – ANAPE, CNPJ nº 89.137.863/0001-19, com sede no Setor Comercial Sul, Q 01, Bl ‘E’, Sls. 1001-1014, Edf. Ceará, Brasília/DF, representado por seu Presidente eleito, Procurador do Estado de Goiás, Dr. Marcello Terto e Silva, vem, perante V. Exa., nos autos da *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5466*, nos termos do art. 7º, § 2º, Lei nº 9.868/99; art. 138 CPC/2015 e art. 131, § 3º, do RI/STF, requerer seu ingresso na qualidade de *Amicus Curiae*, de acordo com os fatos e fundamentos jurídicos que seguem doravante:

I – REPRESENTATIVIDADE DA POSTULANTE

A ANAPE – Associação Nacional dos Procuradores de Estado é uma entidade de classe de âmbito nacional, sem fins lucrativos, que tem por finalidade representar, patrocinar e defender, de forma exclusiva, os interesses gerais dos Procuradores de Estado relacionados com o seu exercício funcional.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

No bojo de sua estrutura estatutária, a ANAPE dispõe, dentre outros vários, de objetivos inerentes a sua existência que, sobretudo, incorpora os valores e prerrogativas dos Procuradores de Estado. Assim, destacam-se no art. 3º, os seguintes preceitos:

Art. 3º A ANAPE tem os seguintes objetivos:

*I – propugnar pela melhoria dos padrões de desempenho profissional e pela **elevação funcional de seus membros**;*

...

*VIII – promover, em âmbito nacional, com exclusividade, a **representação, a defesa judicial e extrajudicial dos interesses e das prerrogativas institucionais, zelando pela dignidade, valorização e independência dos Procuradores de Estado e da advocacia pública**;*

(gn)

*IX – promover ações diretas de inconstitucionalidade contra qualquer lei ou ato normativo, mandados de segurança coletivo, mandado de injunção e demais ações cuja legitimação lhe seja outorgada por lei, **com vistas à salvaguarda das prerrogativas dos Procuradores de Estado**;(gn)*

Torna-se apreciável, segundo os comandos expostos no Estatuto da requerente, e das finalidades nele apresentadas, a adequada representação da entidade que busca sua participação na qualidade de *amicus curiae*. E mais, é expressa a ligação entre a representatividade e a potencialidade que a associação tem em defender os interesses comuns não só da classe, mas também ao interesse público que diz respeito à advocacia pública como um todo, mais especificamente aos valores que representa e detém como mister seu cumprimento.

É pujante, pois, o interesse público primário a legitimar a intervenção postulada. Há, por certo, um interesse institucional que é na verdade público. Interesse corporificado no *amicus curiae* que, pelo debate constitucional, amplia-se estritamente da unidade particularista de classe



para extrapolar seus limites e adentrar numa seara de cooperação com os Poderes instituídos.

Portanto, espera-se que reste demonstrado, pela natureza e objetivos intrínsecos da entidade, ser nacionalmente representativa desta área do Direito, e de notória atuação prática sobre a matéria em discussão, de forma a ser aceita como *amicus curiae* nos presentes autos constitucionais.

II - INGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO (ANAPE) NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA

A demanda, em sede do controle concentrado de constitucionalidade, foi manejada, em suma, com fundamento na declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União em 21 de dezembro de 2015.

A referida medida alterou a Lei nº 12.846/2013, a qual dispunha sobre “*responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira*”.

Perceptível que a discussão nos autos traduz “*extrema relevância da matéria em exame*”¹. Tanto assim que a *quaestio juris* tem especial interesse para a Requerente, entidade de classe nacional, na medida em que seus representados integram a carreira de Advogados Públicos estaduais em

¹R. Despacho Min. Rel. Celso de Mello. Aos 13 de março de 2003.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

todas as unidades federadas, e estão sujeitos, como não poderiam deixar de ser, à Ordem dos Advogados do Brasil.

A Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, dispõe no § 2º do art. 7º:

“O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.” (grifo nosso).

Há de se ressaltar que o Novo Código de Processo Civil traz expressa previsão no seguinte sentido:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

Indubitável, portanto, a possibilidade de ingresso da requerente como *Amicus Curiae*. Inclusive, sabe-se que é farta a jurisprudência deste E. STF ao admitir intervenção processual de terceiros na condição de amigo da corte “*como fator de pluralização e de legitimação do debate constitucional*”, de modo que a Corte Constitucional “*venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia*” (ADI-MC 2321/DF), como agora se lê:

“A finalidade da participação das entidades e associações da sociedade civil na qualidade de amicus curiae nas ADIns e ADPFs é



justamente democratizar o mecanismo de controle normativo abstrato de constitucionalidade e pluralizar o debate²". (gn)

E é assim que o instituto do *amicus curiae* fomenta o debate e a discussão coletiva, da sociedade pluralista dentro de um controle abstrato de normas reguladoras. **A ANAPE representa, a par de seu estatuto, o desenvolvimento e o crescimento dos profissionais Procuradores de Estado, na condição de advogados públicos, em todo território nacional.**

Desse modo, é em direção aos direitos e interesses legítimos que a postulante pleiteia o ingresso na ação, a fim de trazer elementos informativos e razões constitucionais para essa E. Suprema Corte, porquanto **destinatária direta e mediata da decisão final a ser proferida.**

Isto porque, em análise dos dispositivos contidos na norma impugnada, percebe-se que se faz necessária a intervenção da requerente para garantir a **observância da preservação da competência dos Procuradores do Estado**, consubstanciada no art. 132 da Carta Magna, razão pela qual se faz imperiosa a interpretação da norma conforme a Constituição.

Nesse diapasão, os Procuradores de Estado merecem a garantia de exclusividade de atribuições que a Constituição Federal determina, quanto ao ente que faz parte e não dos servidores que compõem a administração como um todo.

²**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERVENÇÃO PROCESSUAL DO AMICUS CURIAE. POSSIBILIDADE. LEI Nº 9.868/99 (ART. 7º, § 2º). SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA ADMISSÃO DO AMICUS CURIAE NO SISTEMA DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE ADMISSÃO DEFERIDO.



Dito isso, com base na jurisprudência remansosa dessa Corte, a Associação Nacional de Procuradores de Estado - ANAPE, por englobar e representar associações e associados procuradores de todo território nacional, baseada em razões que tornará desejável e útil a sua atuação processual na causa, e em ordem a proporcionar meios que viabilizarão a adequada e justa resolução do litígio, entende restar caracterizado seu interesse jurídico na questão, estando preenchidos os requisitos para requerer sua admissão como *amicus curiae*.

Sendo assim, como é de praxe proceder junto a esta E. Corte, vale apresentar, nesta oportunidade, o teor meritório de que trata a presente ADI, pontuando, um a um, os quesitos e, sobretudo, analisando os fundamentos que passa a expor.

III - QUESTÃO JURÍDICA

III.1 – DO TRATAMENTO NORMATIVO CONSTITUCIONAL ATUAL DA ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL

A partir da definição dos elementos conformadores do Estado Democrático de Direito, faz-se mister considerar que o Texto Magno dispensou tratamento constitucional extremamente relevante para a carreira de Procurador do Estado, constituindo-se em inovadora disciplina normativa que, apesar de ainda carecer de aperfeiçoamento, é, inquestionavelmente, fruto do avanço institucional experimentado com a nova ordem jurídica inaugurada no Brasil a partir de 1988.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Este é o texto constitucional em vigência atual³:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

³ Texto originalmente promulgado:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Para efeito de distinção dos perfis do tratamento constitucional da Advocacia, é oportuno trazer aqui a classificação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁴, no sentido de que os ministérios advocatícios se dividem em (1) *advocacia privada, como sua manifestação genérica à qual cabe a defesa de todos os tipos de interesses, salvo os reservados privativamente às suas manifestações estatais, e (2) a advocacia pública, aqui empregada em sentido pleno, subdividida em três manifestações específicas.*

Ainda segundo o emérito professor de direito administrativo, as três espécies funcionais de Advocacia Pública, criadas todas pela Carta Política:

*“caracterizam diferentes ministérios públicos da advocacia, distinguidas, bem como as suas respectivas carreiras, consoante a especial tutela de interesses a que se dirigem: **primo**, a advocacia da sociedade, cujas funções se voltam à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conformando o Ministério Público, expressão empregada agora em seu sentido estrito; **secundo**, a advocacia das entidades públicas, cujas funções se especializam na defesa dos interesses públicos primários e secundários cometidos aos diversos entes estatais, políticos ou administrativos, constituindo, por isso, os diversos ramos da Advocacia de Estado, e, **tertio**, a advocacia dos hipossuficientes, cujas funções se dirigem à defesa dos interesses dos necessitados, constituindo a assim denominada Defensoria Pública”.*

Feitos estes apontamentos, passa-se a gizar os fundamentos da habilitação da Associação requerente na lide em questão.

⁴ *A Responsabilidade do Advogado de Estado*, Exposição apresentada em 31 de outubro de 2007, no auditório da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Consulta em <http://abrap.org.br/2011/images/stories/doc/res.pdf> - 31-01-2012.



III.2 - DA NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

O Partido Popular Socialista (PPS) trouxe ao conhecimento deste Col. STF a questão constitucional da MP 703/2015 versar sobre direito processual, o que não se compagina com a vedação trazida pelo art. 62 da Constituição da República, assim como também sobre a eventual ausência de relevância e urgência da matéria enfocada.

Em que pese a provocação da jurisdição constitucional apenas em relação à MP 703/2015 versar sobre direito processual e sobre a ausência de relevância e urgência da matéria enfocada, **tem-se que aduzir, sob a ótica da requerente na lide enfocada, que restou vergastado pelo diploma normativo o dispositivo constitucional do art. 132 do Texto Magno.**

Depreende-se, pois que a jurisdição constitucional, no amplo espectro conferido pela sistemática do controle concentrado de constitucionalidade, deve se desdobrar sobre as diversas incongruências colhidas na Medida Provisória nº 703/2015, consoante adiante será demonstrado, **pele que merece ser ampliado o objeto da presente lide constitucional**, na forma que se segue.

III.3 – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ARTIGO 1º DA MEDIDA PROVISÓRIA 703/2015 QUE ALTEROU A REDAÇÃO DO ARTIGO 16, CAPUT DA LEI Nº12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013

Para a fixação do objeto da lide e da própria habilitação da Requerente como *Amicus Curiae* na forma da lei, eis o teor, no que importa, da Medida Provisória questionada:



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 703 DE 18 DE DEZEMBRO DE 2015.

Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

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

...

*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:*

...

*§ 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;***

Art. 29.

*§ 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.*

(g. nosso).

Numa simples leitura dos textos normativos supratranscritos, notável a necessidade de intervenção desta entidade, a fim de reclamar a esta Suprema Corte a análise da flagrante inconstitucionalidade do dispositivo mencionado, tendo em vista a inobservância do art. 132 da Carta Maior.



Entretanto, a competência para o exercício constitucional da representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas (art. 132, *caput* da Carta Magna) pertence aos membros da Advocacia Pública estadual, vale dizer, aos Procuradores do Estado.

Desta forma, reitera-se que a teor da redação emprestada ao dispositivo do art. 16, *caput* e §13; e art. 29, §1º, todos da Lei nº 12.846/13, pela Medida Provisória 703/2015, encontra-se frontalmente ferida a disposição do art. 132, *caput* da Carta Magna.

Isto porque, ao prever que 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*” (art. 16, *caput*), **incorre no afastamento da Advocacia Pública, in casu estadual, da representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.**

Igual mácula perpetrada a redação atribuída ao § 13 do art. 16 ao prever que **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.**

Do mesmo modo dispôs a nova redação do Art. 29, § 1º, eis que **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.

A justificativa do presente pleito se dá pelo fato de que, em todos os casos previstos nos dispositivos supramencionados, não se poderia prescindir da atuação da Advocacia Pública, *in casu* estadual, da representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Nestas circunstâncias, a vigorar o dispositivo do art. 16 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, alterado pela Medida Provisória 703/2015, os Procuradores dos Estados participariam apenas **facultativamente** dos denominados acordos de leniência, **o que se mostra incompatível com a sistemática jurídica especificada pela Constituição da República.**

Sob este aspecto, **não pode ser dado**, mormente aos Estados e ao Distrito Federal, celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos e pelos fatos investigados e previstos naquele diploma legal, **sem a participação obrigatória dos Procuradores do Estado, na qualidade de representantes jurídicos do ente público, uma vez que reservada constitucionalmente a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.**

Ademais, sob a ótica prospectiva, o que dizer dos acordos de leniência celebrados sem a participação dos Procuradores do Estado, quando houver a necessidade de implementação dos seus efeitos jurídicos no âmbito administrativo interno e no campo judicial propriamente dito(?).



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Nestes termos, pretende a requerente, sempre zelosa com a integridade do sistema normativo brasileiro, sem descurar, no entanto, da defesa das prerrogativas constitucionais que lhe competem, no estrito cumprimento de sua função constitucional, quanto ao exercício da representação judicial e da consultoria jurídica das respectivas unidades federadas (art. 132, *caput* da Carta Magna), contribuir com o processo dialógico de modo a obter a **interpretação constitucional ou a própria declaração de inconstitucionalidade do dispositivo em questão que assegure o cumprimento do artigo 132 da Constituição Federal.**

IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, com o devido acato e respeito, pugna pelo recebimento da presente peça, com seus anexos, requerendo de início o deferimento do ingresso da ANAPE como *amicus curiae* na ADI 5466 e, como corolário, requer:

- a) Seja dada interpretação conforme à Constituição Federal, devendo ser emprestada às normas do art. 1º da Medida Provisória nº 703/2015, que alterou a redação do art. 16, *caput*, §13 e art. 29, §1º da Lei 12.846/13, **um sentido próprio, para efeito de preservação da competência dos Procuradores do Estado**, no estrito cumprimento de sua função constitucional, quanto ao exercício constitucional da representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas (art. 132, *caput* da Carta Magna);
- b) Caso não seja entendida a possibilidade da interpretação conforme, que seja declarada a Inconstitucionalidade do



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

art. 1º da Medida Provisória nº 703/2015, especificamente nas alterações de redação do art. 16, *caput*, §13 e art. 29, §1º da Lei 12.846/13, ante a flagrante afronta ao art. 132 da Lei Maior.

A seu turno, requer seja suspensa a eficácia das normas do art. 1º da Medida Provisória nº 703/2015 que alterou a redação do art. 16, *caput* e § 13, e Art. 29, § 1º, até ulterior deliberação plenária, na forma do art. 10 da Lei nº 9.868 de 10 de novembro de 1999.

Por derradeiro, fica desde já consignada a pretensão para que a ANAPE (*amicus curiae*) possa apresentar Memoriais e manifestar-se em sustentação oral, quando do encaminhamento dos autos à pauta de julgamento, em face de precedentes desta Corte, notadamente aquele firmado na ADI 2.777/SP, observado no que couber o § 3º do art. 131, RISTF, na redação conferida pela Emenda Regimental nº 15/2004.

Ao final, requer seja julgada procedente a presente manifestação, tendo em vista a amplitude do escopo da jurisdição constitucional aqui empreendida.

Termos em que,

Pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 30 de março de 2016.

CEZAR BRITTO
OAB/DF 32.147

RODRIGO CAMARGO
OAB/DF 34.718

YASMIM YOGO
OAB/DF 44.864

MARCELLO TERTO E SILVA
OAB/GO Nº 21.959