



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Excelentíssimo Senhor Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**, Relator da Reclamação nº 33.667

A **UNIÃO**, neste ato representada por seu Advogado-Geral (art. 4º, III, da Lei Complementar n.º 73/93), em atenção ao despacho proferido no dia 23 de agosto de 2019, vem expor e requerer o seguinte:

### I – RELATÓRIO

Inicialmente, cumpre registrar que, em setembro de 2018, a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) celebrou acordo com autoridades do Departamento de Justiça norte-americano (DOJ) e da *Securities and Exchange Commission* (SEC) que teve por objeto o encerramento das investigações instauradas em face da estatal naquele país, com o comprometimento das autoridades norte-americanas de não processarem civil ou criminalmente a empresa (*non-prosecution agreement* e *cease-and-desist*

André Luiz de Almeida Mendonça  
Advogado-Geral da União

*proceeding*).

Em contrapartida, a Petrobrás firmou o compromisso de pagar, a título de penalidade, a quantia de US\$ 853.200.000,00 (oitocentos e cinquenta e três milhões e duzentos mil dólares). Desse montante, 20% (vinte por cento) seriam destinados ao Tesouro norte-americano e 80% (oitenta por cento) às autoridades brasileiras, conforme futura pactuação.

Nesse contexto, o Ministério Público Federal e a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) celebraram o “*Acordo de Assunção de Compromissos*”, no qual foi estabelecida a forma de cumprimento da obrigação pecuniária acordada com as autoridades norte-americanas. A referida avença foi homologada pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

Em face da mencionada decisão homologatória, a Procuradoria-Geral da República ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental, (ADPF nº 568), na qual sustenta, em apertada síntese, que os integrantes da Força-Tarefa da Lava Jato em Curitiba teriam assumido compromissos administrativos e financeiros em nome da instituição, sem, contudo, possuírem poderes para tanto.

A referida decisão judicial também foi impugnada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, por intermédio da presente reclamação (nº 33667), sob a alegação de usurpação da competência desse Supremo Tribunal Federal e de violação a princípios orçamentário-financeiros e ao princípio da separação dos poderes.

Ambas as demandas foram distribuídas ao Ministro ALEXANDRE DE MORAES.

Em 15 de março de 2019, foi deferido o pedido de medida liminar formulado nos autos da ADPF nº 568, no seguintes termos:

“Diante de todo o exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR postulada na presente ADPF, ad referendum do Plenário (art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/1999), para, com base no art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999:

- (a) suspender todos os efeitos da decisão judicial proferida pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, que homologou o Acordo de Assunção de Obrigações firmado entre a Petrobras e os Procuradores da República do Ministério Público do Paraná (Força-Tarefa Lava-Jato), bem como a eficácia do próprio acordo;
- (b) determinar o imediato bloqueio de todos os valores depositados pela Petrobras, bem como subsequentes rendimentos, na conta-corrente designada pelo juízo da 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba que, a partir desta decisão, deverão permanecer em depósito judicial vinculado ao mesmo Juízo, proibida qualquer movimentação de valores sem expressa decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL;
- (c) determinar a suspensão de todas as ações judiciais, em curso perante qualquer órgão ou Tribunal, ou que, eventualmente, venham a ser propostas e que tratem do objeto impugnado na presente ADPF;
- (d) comunicar, com urgência, ao Juízo da 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba, solicitando-lhe informações, no prazo de 10 (dez) dias, na forma do art. 6º da Lei 9.882/1999;
- (e) intimar todos os subscritores do acordo homologado perante a 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba para a apresentação de informações, no prazo de 10 (dez) dias;
- (f) intimar a Câmara dos Deputados, a Advocacia-Geral da União, o Presidente da Petróleo Brasileiro S/A, para a apresentação de informações, no prazo comum de 10 (dez) dias;
- (g) oficiar ao Tribunal de Contas da União, solicitando-lhe informações sobre a eventual existência de procedimento no âmbito daquela Corte, com objeto semelhante.”

Após a referida decisão, foram iniciadas tratativas para a resolução consensual da controvérsia. Encaminhavam-se os órgãos públicos interessados pela destinação dos referidos valores para a execução de políticas públicas nas seguintes áreas: a) educação; b) cidadania e c) ciência e tecnologia.

Em 23 de agosto de 2019, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados apresentou manifestação na qual propõe a seguinte alocação dos R\$ 2,5 bilhões em discussão no processo em epígrafe e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 568:

- (i) 1,5 bilhão para o pagamento de despesas discricionárias relacionadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tais como aquelas voltadas ao financiamento das universidades públicas e dos institutos federais, à aquisição e distribuição de livros didáticos, ao apoio à

- pesquisa e à concessão de bolsas científicas;
- (ii) R\$ 200 milhões para descontinuar o bloqueio orçamentário que hoje existe em desfavor de programas relacionados à proteção do meio ambiente, seja no âmbito do Ministério do Meio Ambiente ou demais órgãos e entidades a ele vinculados;
  - (iii) R\$ 800 milhões para ações orçamentárias destinadas à prevenção e combate de incêndios florestais, em duas partes iguais, uma por execução direta, outra por execução descentralizada, envolvendo, para tanto, articulação entre o Ministério do meio Ambiente e os Estados-Membros da região amazônica, em exercício de Federalismo Cooperativo.

Diante dessa proposta, o Ministro relator determinou a intimação da Procuradoria-Geral da República, da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Ministério da Economia, para se manifestarem no prazo de 48 horas.

No dia 24 de agosto de 2019, a União requereu a concessão de prazo de 5 (cinco) dias para o seu pronunciamento, tendo em vista a necessidade de *“alinhar os entendimentos dos diversos órgãos federais envolvidos e de se colher manifestação dos Ministérios interessados sobre a proposta”*.

Feito esse **relato**, passa-se à manifestação do ente central acerca da proposta apresentada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

## **II – DA EXCEPCIONAL NATUREZA DOS RECURSOS**

De início, é de se ressaltar que, considerando a natureza dos recursos a serem alocados, oriundos da aplicação de penalidade pela prática de ilícito, é imprescindível que tais recursos sejam empregados em prol da população em geral, tendo em vista ser o povo brasileiro, a Petrobrás e a União, as vítimas dos ilícitos praticados.

Nesse sentido, propõe-se —como consequência da declaração de nulidade do ato judicial de homologação objeto da presente ação— a destinação integral à União dos valores depositados.

Não se pode olvidar, ademais, que os valores cuja destinação se discute neste processo judicial são decorrentes de acordo celebrado com autoridades norte-americanas, com fundamento **exclusivo** na legislação daquele país. No âmbito da legislação brasileira não houve aplicação de sanção em relação à Petrobras, justamente por ela ser vítima dos ilícitos ocorridos no âmbito da Operação “Lava Jato”.

Em função dessa realidade, aliada à presença da inequívoca relevância social da aplicação dos valores, tal situação justifica que se afaste, em caráter excepcionalíssimo, a aplicação de normas orçamentário-financeiras, tais como o teto constitucional de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, e os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias que versam sobre o contingenciamento de despesas, limitação de empenho e movimentação financeira.

Isso porque **não se trata de receita pública brasileira**, mas de autorização específica concedida pelo governo norte-americano, para que as autoridades brasileiras competentes confirmem destinação pública a recursos decorrentes de acordo celebrado com as autoridades daquele país.

Tanto é assim que, caso essa destinação não seja adequada, o valor referente à penalidade deverá retornar àquele país, haja vista a natureza excepcionalíssima desses recursos à luz da legislação brasileira.

Por essa razão, **não incidem** em relação a tais verbas os limites impostos pelo ordenamento jurídico pátrio, em especial o disposto no art. 106 e seguintes do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação que lhes foi conferida pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e o art.

9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Isto é, **não** há incidência do **limite do teto dos gastos e da limitação de empenho e movimentação financeira** nos termos LRF e da LDO.

Por outro lado, a aplicação desses recursos deverá respeitar os **princípios da Administração Pública** e estará sujeita à auditoria e à fiscalização dos órgãos de controle brasileiros, seguindo seus padrões ordinários de atuação.

### **III – DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS**

Observados os parâmetros expostos no tópico anterior, vislumbra-se a possibilidade de se obter consenso entre os órgãos públicos envolvidos no tocante à destinação dos recursos em tela.

Nesse contexto, a proposta apresentada pela Câmara dos Deputados revela um importante avanço no tratamento do assunto, especialmente porque traz à luz a preocupação com a defesa da floresta amazônica.

Para o aperfeiçoamento da proposta, o ente central entende serem necessárias algumas adequações e alterações marginais, de modo a melhor adequá-la ao interesse público.

De início, verifica-se que a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados propõe a alocação de R\$ 1 bilhão de reais em ações relativas à preservação do meio ambiente (R\$ 800 milhões em ações orçamentárias destinadas à prevenção e combate a incêndios florestais e R\$ 200 milhões para o descontigenciamento do bloqueio orçamentário que hoje existe em desfavor de programas relacionados à proteção do meio ambiente), sob os seguintes fundamentos:

(...) 1. A semana que ora se encerra tornou evidente o aumento do número de focos de queima de vegetação na região amazônica – fenômeno, aliás, já antes evidenciado em alertas de entidades estatais e não estatais de

diversas nacionalidades, com esteio em metodologia científica. A comunidade internacional de nações passou a compartilhar dessa preocupação, por meio de diversos pronunciamentos que instam à ação, para assim fazer frente ao verdadeiro estado de emergência ambiental deflagrado pelo agravamento da crise.

2. A situação pode gerar prejuízos não apenas ao meio ambiente, mas à própria economia brasileira, haja vista a importância crescente em âmbito nacional e internacional com o oferecimento de produtos e serviços ambientalmente sustentáveis, cenário que insta os Poderes da República à solução integral e decisiva do problema. O artigo 225 da Constituição Federal imputa ao Estado o dever de impedir que transgressões à manutenção da integridade do meio ambiente ocorram, o que faz surgir contraposto direito a um meio ambiente equilibrado – direito metaindividual e transgeracional de titularidade do povo brasileiro (ADI 3.540, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 03/02/2006).

3. A situação emergencial pela qual passa a principal floresta de nosso planeta faz com que esta Casa de Leis novamente se dirija a Vossa Excelência para promover aditamento à referida petição protocolada no último dia 21 de agosto (...).

A partir dessa perspectiva e tendo em vista buscar **conciliar e alcançar o maior impacto social possível** em razão da destinação dos recursos em questão, surgiu o consenso entre os Ministérios que já vinham tratando do assunto a proposta nos termos adiante delineados.

### **III.1 – DA DESTINAÇÃO À EDUCAÇÃO INFANTIL (R\$ 1,5 BILHÃO).**

No tocante ao segundo ponto da proposta, consubstanciado na alocação de R\$ 1,5 bilhão para o pagamento de despesas discricionárias relacionadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), propõe-se que a destinação do referido montante se dê em prol da execução de políticas públicas

relacionadas diretamente à **educação infantil** (primeira etapa da educação básica), a fim de dar-se uma nova conotação à perspectiva e realidade educacional de **mais de um milhão de crianças brasileiras**. Esta política esta afeta à responsabilidade dos Ministérios da Educação (alínea “i”, abaixo), Cidadania (alínea “ii”) e Ciência e Tecnologia (alínea “iii”), nos termos a seguir delineados:

- (i) R\$ 1,5 bilhão para ações relacionadas à educação infantil, etapa da Educação Básica ofertada em creches e pré-escolas para crianças que se encontram na primeira infância, de 0 a 5 anos (apoio ao funcionamento de novas turmas de educação infantil nos estabelecimentos públicos; disponibilização de vagas em creches privadas a serem conveniadas pelos Municípios e transferência de recursos aos entes municipais, com a finalidade de garantir a formação de professores e a fiscalização dos convênios);
- (ii) R\$ 250 milhões para ações relacionadas ao Programa Criança Feliz, que compreende uma série de iniciativas vocacionadas ao desenvolvimento integral na Primeira Infância;
- (iii) R\$ 250 milhões para ações relacionadas a projetos ligados à empreendedorismo, inovação, popularização da ciência, educação em ciência e tecnologias aplicadas.

No tocante à **educação infantil e à primeira infância**, pesquisas revelam que o começo da vida tem um forte impacto na vida de um indivíduo e que o desenvolvimento saudável de uma criança, levando em conta boa alimentação, cuidados com a saúde física e emocional, competências sociais e capacidades cognitivas, forma a base da prosperidade econômica de uma nação.

Especialistas no assunto, como o economista **JAMES HECKMAN**, afirmam que o investimento nesse segmento da população pode garantir um **incremento de até 60% (sessenta por cento) à renda do país**, além de **reduzir problemas sociais, violência e mortalidade infantil**. **HECKMAN** criou métodos de estudo que correlacionam e comprovam que o investimento financeiro realizado



na primeira infância resulta em um impacto positivo e **melhora significativa na vida das crianças até a vida adulta.**

Ainda, segundo o economista, países que não investem na primeira infância apresentam maiores índices de criminalidade, de gravidez na adolescência e de evasão no ensino médio; e, de outro lado, menores níveis de produtividade no mercado de trabalho. Algumas estimativas realizadas por **HECKMAN** indicam que, para cada US\$ 1,00 (um dólar) investido em políticas públicas relacionadas à primeira infância, há um retorno para a sociedade de até US\$ 17,00 (dezesete dólares).

Ainda é necessário ressaltar que, em 2016, o Brasil tinha apenas 31,9% (trinta e um vírgula nove por cento) de suas crianças em creches. A meta do Plano Nacional de Educação (PNE) para o ano de 2024 prevê que esse percentual seja expandido para 50% (cinquenta por cento). Com base nos dados da pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2016, isso indica a necessidade da entrada e da manutenção de 1,7 milhão de novas crianças em creches.

### **III.2 – DA DESTINAÇÃO AO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ (R\$ 250 MILHÕES).**

Em relação ao **Programa Criança Feliz**, é de se ressaltar que, em 2016, foi editada a Lei nº 13.257, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância, importante avanço nas políticas públicas voltadas para o início da vida. Foi a primeira vez que um país estruturou um projeto integrado englobando várias áreas, como saúde, educação, assistência social, cultura e meio ambiente. O mencionado diploma legal defende que a primeira infância seja, de fato, tratado como prioridade na definição das políticas, programas e ações governamentais. Uma de suas inovações é orientar a normatização das políticas públicas por meio do cuidado integral e integrado com a criança, desde a concepção até os 6 anos de idade.

Nesse contexto e com a finalidade de conferir concretude às aspirações

do mencionado marco legal, é que foi instituído o Programa Criança Feliz, por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016.

A principal ação do programa é a realização de visitas domiciliares periódicas, com metodologia específica, voltadas à **promoção do desenvolvimento infantil e ao fortalecimento dos vínculos familiares**. As visitas são ações desenvolvidas pelos visitadores na residência da família incluída no programa e representam uma estratégia de aproximação, favorecendo o conhecimento das características, potencialidades e necessidades de cada uma delas, o que resulta em propostas de intervenção singulares, pertinentes a cada realidade. Todas as ações dos visitadores são supervisionadas por um profissional de nível superior e vinculadas aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em cada município participante.

Desde a criação do programa, o Ministério da Cidadania está realizando avaliação de seu impacto, coordenada pela Universidade Federal de Pelotas, em 30 municípios, com um universo de 3.000 (três mil) crianças participantes. O objetivo da pesquisa é identificar o impacto do programa sobre a estimulação intelectual no ambiente doméstico e sobre o desenvolvimento cognitivo e psicomotor de crianças na primeira infância. A coleta de dados já está em processo de finalização e a avaliação deve ser concluída em 2022.

Todavia, o Relatório de Avaliação de Implementação do Programa Criança Feliz, produzido pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania, já aponta que existe a percepção, entre os entrevistados, que o Programa Criança Feliz traz diversos benefícios às crianças nos primeiros anos de vida. Entre as famílias, há relatos de mudanças de comportamento, atribuídos ao aprofundamento de laços familiares, melhoras cognitivas e quadro de saúde dos participantes.

### III.3 – DA DESTINAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA NO BRASIL (R\$ 250 MILHÕES).

Por fim, no tocante às ações relativas à **ciência e tecnologia**, pretende-se o desenvolvimento de projetos nas seguintes áreas: Empreendedorismo e Inovação, Popularização da Ciência e Educação em Ciências (Parque Interativo de C&T; Observatório Remoto Multitelescópio; Centro Interativo de Robótica Remota), Tecnologias Aplicadas (Centro de Tecnologia em Águas; Laboratório Nacional de Materiais Avançados; Centro de Tecnologias Assistivas; Laboratório de Inteligência Artificial e Segurança Cibernética) e Previsão do Tempo e Alerta em Desastres Naturais (Supercomputador INPE). **Registre-se:** vários desses projetos visam despertar a **curiosidade científica** e buscam o **desenvolvimento intelectual e profissional de crianças e adolescentes** no Brasil.

É notória a importância dos investimentos realizados nas referidas áreas para o desenvolvimento nacional, crescimento da economia, atração de investimentos e ampliação do mercado de trabalho. Desse modo, revela-se fundamentada a alocação de parcela desses recursos para a efetivação dos projetos acima mencionados.

### III.4 – DA DESTINAÇÃO À DEFESA DA AMAZÔNIA (MÍNIMO DE R\$ 500 MILHÕES).

**NOTA IMPORTANTE:** no último dia 23 de agosto, o Presidente da República editou o **Decreto nº 9.985**, de 23.8.2019, para a Garantia da Lei e da Ordem para a defesa da Amazônia – a chamada **GLO Ambiental**. Tal medida demonstra o **compromisso do governo brasileiro com a defesa integral e irrestrita da Floresta Amazônica**. Isso significa que, em havendo necessidade, as autoridades brasileiras estarão atentas inclusive para a necessidade de abrir crédito extraordinário para a defesa da Floresta Amazônica, além dos recursos já disponíveis. **Em outras palavras**, do quinhão dos **R\$ 2,5 bi**, o valor a ser destinado à proteção

floresta amazônica corresponde a R\$ 500 milhões. Não obstante, esse valor corresponderá ao mínimo a ser empregado para esta finalidade.

Assim, considerando a busca de **harmonização entre o interesse das crianças brasileiras e sem prejudicar a efetividade das medidas buscadas no sentido de se preservar a Floresta Amazônica, patrimônio de todos os brasileiros**, a União propõe a **destinação inicial** do valor de R\$ 500 milhões para esta finalidade.

Esta solução permitirá conciliar o **atendimento integral** desses dois interesses. **Justifico. De um lado**, os valores destinados às crianças e à educação infantil não se sujeitarão aos limites do contingenciamento e do teto dos gastos. **De outro**, garante-se um mínimo de R\$ 500 milhões para a defesa da Floresta Amazônica e, em havendo necessidade, haverá mecanismos legais disponíveis para se buscar um incremento dos valores para esta finalidade específica.

#### IV - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, como consequência do reconhecimento da nulidade do acordo celebrado entre o Ministério Público Federal e a Petrobras, a União propõe a Vossa Excelência:

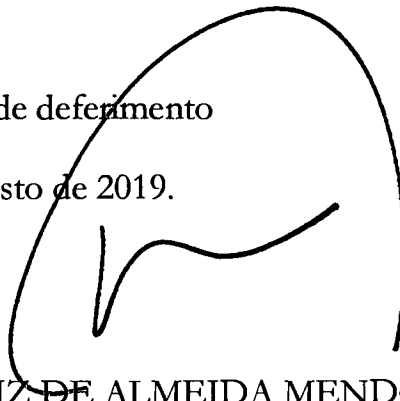
- (i) A destinação integral dos recursos depositados em favor da União;
- (ii) A alocação dos recursos nos moldes sustentados nesta manifestação ;
- (iii) Para a aplicação dos recursos depositados, considerando a sua excepcional natureza e nos termos aqui fundamentados, sejam afastadas as normas que disciplinam o teto constitucional de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, bem

como os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias que versam sobre o contingenciamento de despesas, limitação de empenho e movimentação financeira;

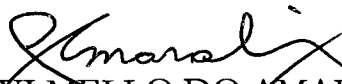
- (iv) A extinção de todas as ações judiciais propostas sobre o mesmo tema;
- (v) A notificação sobre a decisão que vier a ser proferida à Petrobras, para fins de comunicação às autoridades norte-americanas, tendo em vista as obrigações lá pactuadas.

Nesses termos pede deferimento

Brasília, 27 de agosto de 2019.



ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA  
Advogado-Geral da União



JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional



IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE  
Secretária-Geral de Contencioso



GUSTAVO HENRIQUE CATISANE DINIZ  
Diretor do Departamento de Controle Difuso