



PETIÇÃO DIGITALIZADA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. n. 192 /SGM/P/2019

Brasília, 03 de abril de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
Ministro ALEXANDRE DE MORAES
Supremo Tribunal Federal
Praça dos Três Poderes
70175-900 - Brasília/DF

Supremo Tribunal Federal. STFDigital

01/04/2019 17:03 0017302



Referente: **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 568. Informações da Câmara dos Deputados.**

Senhor Ministro,

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Procuradora-Geral da República, em que se alega lesão a preceitos fundamentais resultante da decisão judicial proferida pelo Juízo da 13ª Vara Federal em Curitiba, que homologou o “Acordo de Assunção de Compromissos” firmado entre a Petrobras e o Ministério Público Federal, com vistas a cumprir obrigações assumidas por aquela empresa com autoridades dos Estados Unidos, notadamente a destinação da quantia de US\$ 682.560.000,00 (seiscentos e oitenta e dois milhões e quinhentos e sessenta mil dólares) a autoridades brasileiras.

Sustenta que a decisão judicial que homologou o acordo entre a Petrobras e o Ministério Público Federal violou o princípio da separação de poderes e os arts. 127 e 129 da CF na medida em que “atribui a um órgão do Estado brasileiro o desempenho de função e obrigações que extrapolam os limites constitucionais de sua atuação e que implica verdadeira concentração de poderes entre a atividade



CÂMARA DOS DEPUTADOS

de investigar e atuar finalisticamente nos processos judiciais e de executar um orçamento bilionário, cuja receita provém de acordo internacional do qual não é parte nem interessado”. Aduz, assim, que “não compete ao Ministério Público Federal ou ao Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba administrar e gerir, por meio de fundação, recursos bilionários que lhe sejam entregues pela Petrobras”.

Diante disso, requer liminarmente a suspensão do ato judicial impugnado e, ao final, que se declare a nulidade da decisão judicial de homologação do Acordo de Assunção de Compromissos e do próprio Acordo firmado entre a Petrobras e o Ministério Público Federal, sem prejuízo de que a Petrobras adote outras medidas para cumprimento do acordo celebrado com as autoridades norte-americanas.

Paralelamente ao ajuizamento da ADPF 568, foi proposta pela Câmara dos Deputados a Reclamação n. 33.667, com os fundamentos que se passa a expor.

Em razão de supostas condutas praticadas por ex-funcionários, a Petrobras respondia a algumas investigações nos Estados Unidos da América. Contudo, em virtude de particularidades do sistema jurídico norte-americano, em setembro do ano de 2018, a estatal optou por firmar acordo com autoridades norte-americanas do Departamento de Justiça (DOJ) e da Securities & Exchange Commission (SEC) que teve por objeto o encerramento das investigações contra a estatal nos Estados Unidos, com o comprometimento das autoridades norte-americanas de não processarem civil ou criminalmente a empresa. Em contrapartida, a Petrobras firmou o compromisso de pagar determinado valor como forma de penalidade, sendo que desse montante apenas 20% (vinte por cento) iriam ao Tesouro americano e os 80% (oitenta por cento) restantes seriam satisfeitos com o que fosse pago pela Petrobras ao Brasil, com base em acordo a ser firmado entre a estatal e autoridades brasileiras. Nos termos do acordo estabelecido entre a Petrobras e o DOJ:

“ (l) accordingly, after considering (a) through (k) above, the Fraud Section and the Office believe that the appropriate resolution of this



CÂMARA DOS DEPUTADOS

case is a non-prosecution agreement with the Company, and a criminal penalty with an aggregate discount of 25% off of the bottom of the U.S. Sentencing Guidelines fine range; **that the Fraud Section and the Office will credit 80% of the criminal penalty against the amount the Company pays to Brazilian authorities, pursuant to their resolution**, and 10% of the criminal penalty against the civil penalty imposed by the SEC. Based on the Company's remediation and the state of its compliance program, the Company's agreement to report to the Fraud Section and the Office as set forth in Attachment C to this Agreement (Corporate Compliance Reporting), and the fact that the Company is based in Brazil and will separately be entering into a resolution with Brazil and will be subject to oversight by Brazilian authorities, including Brazil's Tribunal de Contas da União and Comissão de Valores Mobiliários, the Fraud Section and the Office determined that an independent compliance monitor was unnecessary.

(...)

The Fraud Section, the Office, and the Company agree, based on the application of the United States Sentencing Guidelines, that the appropriate total criminal penalty is \$853,200,000 ("Total Criminal Penalty"). This reflects a 25 percent discount off of the bottom of the applicable United States Sentencing Guidelines fine range for the Company's full cooperation and remediation. The Fraud Section, the Office, and the Company further agree that the Company will pay the United States \$85,320,000, equal to 10 percent of the Total Criminal Penalty. The Company agrees to pay \$85,320,000 to the United States Treasury no later than five business days after the Agreement is fully executed. **The Fraud Section and the Office agree to credit the remaining amount of the Total Criminal Penalty against the amount the Company pays to Brazil, up to 80 percent of the Total Criminal Penalty, equal to \$682,560,000**, and the amount the Company pays to the SEC as a civil penalty, up to 10 percent of the Total Criminal Penalty, equal to \$85,320,000. The Company's payment obligations to the United States will be complete upon the Company's payment of \$85,320,000, equal to 10 percent of the Total Criminal Penalty, so long as the Company pays the remaining amounts to Brazil and the SEC pursuant to their respective agreements. **In the event that the Company does not pay to Brazil any part of the \$682,560,000 in the timeframe specified in the agreement between Brazilian authorities and**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

the Company, the Company will be required to pay that amount to the United States Treasury, except that the Fraud Section and the Office will credit up to 50% of that amount paid to the SEC.- The Company shall not seek or accept directly or indirectly reimbursement or indemnification from any source with regard to the penalty amounts that the Company pays pursuant to this Agreement or any other agreement entered into with an enforcement authority or regulator concerning the facts set forth in the Statement of Facts. This Agreement does not bar the Company from seeking recovery under Brazilian law, in proceedings unrelated to the penalty imposed here, from those who have inflicted harm on the Company. The Company further acknowledges that no tax deduction may be sought in connection with the payment of any part of the Total Criminal Penalty.

Portanto, a previsão do acordo firmado com as autoridades norte-americanas é de que, uma vez estabelecido acordo entre autoridades brasileiras e a Petrobras, a maior parte do valor da multa prevista seria destinada ao Brasil (80% - oitenta por cento), salvo se não houvesse o pagamento da forma como acordado com as autoridades brasileiras, caso em que 100% (cem por cento) desse montante seriam integralmente revertidos ao Tesouro norte-americano.

Nota-se, por oportuno, que o acordo estabelece apenas que o pagamento será feito a autoridades brasileiras e, em outro momento, dispõe que o pagamento desses 80% (oitenta por cento) deverá ser feito ao Brasil. Da mesma forma, o acordo prevê que o pagamento pela Petrobras no Brasil deverá ser feito em conformidade com acordo a ser celebrado com autoridades brasileiras. Em nenhum momento o Ministério Público é citado.

A despeito disso, em janeiro de 2019, com base – supostamente – nesse acordo firmado entre a Petrobras e autoridades norte-americanas, foi celebrado entre a estatal e o Ministério Público Federal um acordo de Assunção de Compromissos, no qual a Petrobras assumiu a obrigação de depositar à disposição do Juízo da 13ª Vara Federal Criminal em Curitiba/PR o montante que correspondesse em reais à quantia de US\$ 682.560.000,00 (seiscentos e oitenta e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

dois milhões e quinhentos e sessenta mil dólares), que constituiriam 80% (oitenta por cento) do valor de US\$ 853.200.000,00 (oitocentos e cinquenta e três milhões e duzentos mil dólares), estabelecido no acordo com as autoridades norte-americanas.

Segundo o acordo firmado com o MPF (já homologado pela Justiça Federal), o valor depositado pela Petrobras será destinado: 1) “50% (cinquenta por cento) para o investimento social em projetos, iniciativas e desenvolvimento institucional de entidades e redes de entidades idôneas, educativas ou não, que reforcem a luta da sociedade brasileira contra a corrupção”; 2) e “50% (cinquenta por cento) para a satisfação de eventuais condenações ou acordos com acionistas que investiram no mercado acionário brasileiro e ajuizaram ação de reparação, inclusive arbitragens, até a data de 08 de outubro de 2017, sendo certo que a reserva desse montante para tal finalidade não limita a eventual responsabilidade da Petrobras em demandas judiciais e arbitrais decorrentes de possíveis prejuízos ocasionados a seus acionistas”.

Ademais, o acordo prevê que os “valores mencionados no Item [2] permanecerão depositados em conta judicial remunerada e, decorrido o prazo de 2 (dois) anos, como forma de proporcionar desde logo um benefício social por meio da utilização dos recursos, os acréscimos a título de correção monetária e rendimentos passarão a ser destinados para a finalidade prevista no item [1]” (cláusula 2.5 do acordo); já o valor previsto no item 1 “deverá constituir um *endowment* (um ‘fundo patrimonial’) para que os rendimentos sejam utilizados para os mencionados fins, garantindo a perenidade deste investimento social” (cláusula 2.4 do acordo). Estabelece, ainda, que “a administração do fundo patrimonial (...) será feita por entidade a ser constituída no prazo máximo de 18 meses após a homologação deste acordo, na forma de uma fundação de direito privado mantenedora” (cláusula 2.4.1 do acordo).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nesse sentido, verifica-se que o acordo celebrado entre o MPF e a Petrobras tem como origem o acordo firmado entre a estatal e autoridades norte-americanas. Dessa forma, não se trata de acordo relativo a processos penais ou cíveis específicos em curso na Justiça brasileira.

Aqui se está diante de uma espécie de complementação do acordo firmado com os EUA, que estabeleceu como condição para que 80% (oitenta por cento) do valor devido ficassem no Brasil que a Petrobras efetuasse o pagamento em conformidade com acordo a ser celebrado com autoridades brasileiras (caso contrário, o montante devido deveria ser destinado integralmente ao Tesouro norte-americano).

Outrossim, em sua cláusula 1.5, o compromisso celebrado entre a Petrobras e o MPF estabelece que o acordo “será submetido à homologação da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, em que tramitaram e tramitam os processos criminais e pedidos de cooperação internacional referidas nos considerandos”. Constatase, pois, que o órgão ministerial definiu o juízo competente para homologar o acordo, em nítida ofensa ao princípio do juiz natural, insculpido no art. 5º, incisos XXXVII (“não haverá juízo ou tribunal de exceção”) e LIII (“ninguém será processado ou sentenciado senão pela autoridade competente”), da CF.

Ainda assim, na data de 25 de janeiro de 2019, o acordo firmado entre a Petrobras e o MPF foi homologado em decisão proferida pelo juízo da Décima Terceira Vara Federal Criminal de Curitiba, sob os seguintes fundamentos:

“Assim, considerando cumulativamente a ampla vinculação do acordo aos fatos da Operação Lavajato que tramitaram e que tramitam perante esta 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, a natureza criminal do acordo celebrado pela Petrobrás com as autoridades norte-americanas, os efeitos criminais que não podem ser tolhidos do acordo do MPF com a Petrobras, já que visa implementar concessão em cláusula indenizatória em acordo criminal celebrado perante jurisdição estrangeira, e que houve uma consolidação da jurisprudência nacional no



CÂMARA DOS DEPUTADOS

sentido de que compete à 13ª Vara Federal de Curitiba/PR o processo e julgamento de feitos criminais relacionados à Petrobras no âmbito da Operação Lavajato, apropriado pronunciamento desta julgadora. (...)

A destinação de parte do dinheiro à reparação de danos patrimoniais causados a investidores é consequência própria das investigações realizadas pelos Estados Unidos, já que aquelas apurações destinavam-se, com bastante prioridade, à tutela da higidez do mercado financeiro norte-americano.

Assim, pelo paralelismo dos acordos, não se vislumbra óbice para o direcionamento dessa quantia à reparação dos interesses dos atuantes do mercado financeiro.

A outra metade será utilizada à constituição de uma fundação permanente, na forma de "endowment", e destina-se remédio dos efeitos da corrupção e ao fomento de atividades voltadas à implementação de uma agenda anticorrupção.

Isso é especialmente importante já que os investimentos públicos, notoriamente escassos, para a implementação de medidas de combate à corrupção estão usualmente sujeitos a contingenciamentos orçamentários.

Assim, na análise deste Juízo, não há dúvida que o acordo atende ao interesse público. (...)

Sem a intervenção do MPF e da Petrobrás, muito provavelmente não seria possível a amortização de 80% da multa milionária pactuada no acordo com as autoridades daquele país, mediante pagamentos e investimentos de interesse coletivo no território nacional.

Por esta circunstância concreta, é o MPF a entidade melhor posicionada para a celebração do presente acordo com a Petrobras.

Nessas condições, entendo que o acordo merece homologação" (grifei).

Por conseguinte, atacou-se em sede de reclamação constitucional o ato consubstanciado em decisão judicial que homologou acordo havido entre o MPF e a PETROBRÁS, sendo crucial denotar que tal acordo se arrima em obrigação de pagamento de quantia certa ao Brasil assumida pela PETROBRAS em precedente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

acordo estabelecido nos Estados Unidos da América entre a estatal brasileira e autoridades norte-americanas, isto à guisa de multa pecuniária destinada a evitar ações cíveis e criminais naquele país. O acordo com as autoridades norte-americanas se deu em razão de atos ilícitos que, no Brasil, têm persecução penal no âmbito da denominada “Operação Lava Jato”, mas nele não há qualquer referência a processo em trâmite perante o Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba – PR, algo que, *data venia*, não pode ser contornado pela simples menção, na decisão homologatória, de números de processos alusivos à dita Operação que tramitam perante o Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba – PR, como fez a ilustre prolatora da decisão.

É consabido que a aludida “Operação Lava Jato” culminou em inquéritos e processos não apenas perante o Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba – PR, mas também diretamente perante o Supremo Tribunal Federal como instância originária, ante a presença de indiciados ou réus detentores de foro por prerrogativa de função.

Nesses casos, os acordos estabelecidos com o Ministério Público têm sido trazidos diretamente a esse Tribunal para homologação. Foi o que sucedeu na Petição n. 6.890, Relator Min. Edson Fachin, alusiva a acordo de colaboração premiada celebrado entre o Ministério Público Federal, João Cerqueira de Santana Filho, Mônica Moura e André Luiz Reis Santana, valendo destacar que, por decisão do Ministro Relator de 28 de fevereiro de 2019, os valores ilícitos repatriados e também a multa cominada findaram destinados à União. Consigne-se, ainda, que, na referida decisão, S.Exa. enfatizou que adotava uma vez mais o entendimento do Ministro Teori Zavascki em decisão na PET 5.886, tal como fizera nas PET’s 6.280, 6.466, 6.352, 6.454, 6.498, 6.512, 6.504, 6.491, 6.454 e 6.526. Assim, nada obstante o fato de tais acordos terem se referido a colaborações premiais, é forçoso inferir que a mesma lógica haveria de ter sido adotada em relação à competência para a homologação do específico Acordo de que trata esta ação. Aliás, no sentido



CÂMARA DOS DEPUTADOS

da correlação entre o acordo e as investigações e processos da “Operação Lava Jato” assim se pronunciou a MM Juíza prolatora da decisão objurgada nesta reclamação, *ipsis litteris*:

“O acordo está intimamente vinculado às investigações e processos criminais que tramitam (sic) e que ainda tramitam perante este Juízo, com mais força aos casos de cooperação jurídica internacional entre as autoridades brasileiras e dos Estados Unidos, referidos supra.”

Por via de consequência, o Acordo de Assunção de Compromissos firmado entre o Ministério Público Federal e a PETROBRAS aos 23 de janeiro de 2019, pelo seu caráter genérico – abarcando atos ilícitos diversos e não especificados –, somente poderia ser homologado por esse Supremo Tribunal Federal, em face dos inquéritos e processos atualmente em trâmite nessa Corte. Com efeito, vale invocar a inteligência do que decidido na Reclamação n. 17.623, Relator o Min. Teori Zavascki, em que o Tribunal deixou assente a possibilidade de desmembramento de processos, sempre que possível, a fim de que se mantivessem sob a jurisdição do Supremo apenas as autoridades com prerrogativa de foro, ficando certo na ocasião que o ato de desmembramento competiria à Suprema Corte e não ao juiz de primeiro grau. No ponto, assim se pronunciou o Ministro Teori Zavascki: *“Todavia, essa orientação não autoriza que o próprio juiz de primeiro grau se substitua à Suprema Corte, promovendo, ele próprio, deliberação a respeito do cabimento e dos contornos do referido desmembramento.”*

Por outro lado, entendendo-se que não seria caso de homologação judicial de acordo que materializasse no Brasil a assunção de obrigações feita pela PETROBRAS junto às autoridades estrangeiras, ainda assim seria de rigor o reconhecimento da competência do Supremo Tribunal Federal para decidir a respeito, considerando que o que se decide é exatamente o destino de dinheiros pagos à guisa de penalidade associada a ilícitos penais da competência originária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

dessa Corte. Vale notar que o acordo com as autoridades brasileiras era necessário apenas para que se estabelecessem as condições do pagamento da multa pela PETROBRAS, vale dizer, para o estabelecimento de prazos e valores de parcelas. Uma vez que a integralidade da multa já foi depositada em conta bancária, não subsistem condições a serem estipuladas, revelando-se despidendo um termo de acordo.

Muito embora na decisão de homologação se tenha afirmado que “é o MPF a entidade melhor posicionada para a celebração do presente acordo com a Petrobrás” (fl. 6), é juridicamente inconcebível que o Ministério Público celebre esse acordo com a Petrobras e estabeleça a destinação do valor pago, ainda que o acordo tenha sido submetido a uma homologação judicial. Não há fundamentação legal alguma para que isso ocorra e não há respaldo nas funções instituições do Ministério Público previstas na Constituição Federal, notadamente em seu art. 129.

Outrossim, a referência, no acordo norte-americano, à “*quantia que a companhia pagar às autoridades brasileiras*” e à “*quantia que a companhia pagar ao Brasil*” remete, no plano da organização político-administrativa brasileira, necessariamente, à União.

É, pois, evidente que somente em favor do Tesouro Nacional brasileiro poderia ter sido realizado – validamente – o depósito do valor correspondente aos 80% da multa prevista no acordo norte-americano.

Ademais, é igualmente indene de dúvida que somente a União, por meio do órgão constitucionalmente vocacionado – o Congresso Nacional – pode definir como será aplicada a sua receita, observados os princípios da unidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF; art. 2º da Lei n. 4.320/1964), da universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF; arts. 2º a 4º da Lei n. 4.320/1964) e da unidade de caixa (art. 164, § 3º, da CF; art. 56 da Lei n. 4.320/1964). Nesse sentido, o Ministro Edson Fachin decidiu:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Assim, o valor deve ser destinado ao ente público lesado, ou seja, à vítima, aqui compreendida não necessariamente como aquela que sofreu diretamente o dano patrimonial, mas aquela cujo bem jurídico tutelado foi lesado, no caso, a Administração Pública e os princípios que informam o seu regime jurídico, em especial, o da moralidade (CF, art. 37, caput, c/c § 4º). **Em conclusão, também a multa deve ser destinada à União, cabendo a ela, e não ao Poder Judiciário, inclusive por regras rigorosas de classificação orçamentária, definir, no âmbito de sua competência, como utilizará essa receita.** (Pet 6890, Relator Min. Edson Fachin, DJE 6/3/2019). Grifei.

Não se pode olvidar, ainda, que os orçamentos anuais são estabelecidos por leis de iniciativa do Poder Executivo, que são discutidas e votadas pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 166 da CF. Ao destinar o valor pago pela Petrobras a fins específicos, o acordo entre o MPF e a Petrobras, homologado pela Justiça Federal, invadiu competências inerentes aos Poderes Executivo e Legislativo, ceifando a atribuição do Congresso Nacional de controlar as operações financeiras e orçamentárias de todos os Poderes e órgãos da União, em nítida ofensa ao princípio da separação de poderes. E o pior: conforme disposto no acordo, parte do dinheiro pago pela Petrobras – da qual a União é acionista majoritária – será destinado a uma fundação privada e, segundo a decisão judicial objurgada, *“isso é especialmente importante já que os investimentos públicos, notoriamente escassos, para a implementação de medidas de combate à corrupção estão usualmente sujeitos a contingenciamentos orçamentários”* (fl. 5).

Os Poderes Executivo e Legislativo possuem papel fundamental e insubstituível na elaboração do orçamento, conforme se depreende dos seguintes julgados do STF:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. LEI Nº 10.437/2015 DO ESTADO DA



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARAÍBA. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À MATÉRIA. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. DEVER PROCESSUAL DE IMPUGNAÇÃO DO OBJETO NÃO INTEIRAMENTE CUMPRIDO. AÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REDUÇÃO UNILATERAL, PELO GOVERNADOR DO ESTADO, DOS VALORES CONSTANTES DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA ELABORADA E APRESENTADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. APRECIAÇÃO DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ATRIBUIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 2º E 166 DA CRFB/88. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM A PRONÚNCIA DE NULIDADE. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE.

1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República (Emenda Constitucional nº 45/2004). 2. O acesso à Justiça, garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, exige a disponibilidade de instrumentos processuais idôneos à tutela dos bens jurídicos protegidos pelo direito positivo, por isto que a Constituição da República atribui ao Estado o dever de prestar a assistência jurídica integral aos necessitados (CRFB, art. 5º, LXXIV) e destinou à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado (CRFB, art. 134), essa atribuição que representa verdadeira essencialidade do próprio Estado Democrático de Direito. 3. À Defensoria Pública Estadual compete a prerrogativa de elaborar e apresentar sua proposta orçamentária, a qual está condicionada tão somente a (i) obedecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88. **4. O Poder Executivo, que detém a competência para deflagrar o processo legislativo (art. 165, I, II e III, da CRFB/88), uma vez atendida essa dupla de requisitos, não pode realizar qualquer juízo de valor sobre o montante ou o impacto financeiro da proposta orçamentária apresentada pela Defensoria**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Pública Estadual, preconizada nos termos dos artigos 99, § 2º, c/c 134, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe tão somente consolidar a proposta encaminhada e remetê-la ao órgão legislativo correspondente, sem introduzir nela quaisquer reduções ou modificações. **5. A lei orçamentária deve ser apreciada pelo Poder Legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada pela Defensoria Pública Estadual, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos (§§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88).** 6. In casu, a redução unilateral do valor da proposta orçamentária elaborada pela Defensoria Pública estadual apresentada em consonância com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais requisitos constitucionais, por ato do Governador do Estado da Paraíba no momento da consolidação do projeto de lei orçamentária anual a ser enviada ao Poder Legislativo, revela verdadeira extrapolação de sua competência, em clara ofensa à autonomia da referida instituição (art. 134, § 2º, da CRFB/88) e à separação dos poderes (arts. 2º e 166, da CRFB/88). (...) 11. In casu, diante da impugnação genérica da lei orçamentária e considerando que os pedidos são manifestação de vontade que devem ser interpretados, a presente ação deve ser conhecida apenas no que diz respeito à redução unilateral do Poder Executivo estadual dos valores da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba. 12. Ação parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, da Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública estadual em razão da prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado, para fixar a seguinte tese: "É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, **visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

alterações no Projeto de Lei Orçamentária". (ADI 5287, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJE 9/9/2016). Grifei.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. ANEXO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA - LEI 13.255/2016). CONTROLE FORMAL E MATERIAL. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA FIXADA A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADI 4.048/DF. PROCESSO LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE POSTULANTE, DIANTE DA HOMOGENEIDADE DE SEUS MEMBROS, A REPRESENTATIVIDADE NACIONAL E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A IMPUGNAÇÃO E OS FINS INSTITUCIONAIS DA ASSOCIAÇÃO REQUERENTE (Anamatra). ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CRFB/1988, ART. 2º C/C ART. 60, § 4º). AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO PAUTADA EM DOIS FUNDAMENTOS: A) O CASO É DE TÍPICA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO; E B) ATENDIMENTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, COM RESPEITO À INICIATIVA DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, DESEMPENHADA EM CONSONÂNCIA COM A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CRFB/1988, ART. 99). LEGÍTIMO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DO ABUSO DO PODER DE EMENDA. INOCORRÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE OU DE DESPROPORCIONALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CENÁRIO DE CRISE ECONÔMICA E FISCAL. CORTES ORÇAMENTÁRIOS EM DIVERSOS PODERES E POLÍTICAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA, NO CASO SUB EXAMINE, DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO PARA PROMOVER, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, A COORDENAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA COM O PLANO PLURIANUAL (PPA) E AS RESPECTIVAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO'S). O RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO) DO CONGRESSO NACIONAL NÃO VINCULA, POR SI SÓ, A APRECIÇÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS DO PARLAMENTO FEDERAL. POSTURA DE DEFERÊNCIA JUDICIAL EM RELAÇÃO AO MÉRITO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR. APELO AO LEGISLADOR QUANTO A EVENTUAL ABERTURA DE



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CRÉDITOS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (CRFB/1988, ART. 99, § 5º). PEDIDO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) CONHECIDO E, NO MÉRITO, JULGADO IMPROCEDENTE. 1) **A separação dos poderes, sob o enfoque da pré-compreensão das funções institucionais e constitucionais proporciona a interpretação de que a atividade de "fixar" – isto é, de "deliberar acerca" e "definir" – o orçamento corresponde a uma das típicas atribuições do Poder Legislativo na seara do Estado Democrático de Direito (CRFB/1988, art. 1º).** 2) **O Poder Judiciário, não obstante ostente iniciativa de encaminhamento da proposta orçamentária que lhe é própria, não interdita, do ponto de vista formal, que o controle sobre essa iniciativa constitucionalmente consagrada seja realizado, de modo autônomo, em sede parlamentar.** 3) **A separação de poderes, conquanto cláusula pétrea, não sofreu violação nesta ação direta (CRFB/1988, art. 2º c/c art. 60, § 4º). Primeiramente, porque a hipótese normativa impugnada (o Anexo IV da LOA/2016) constitui-se como típica manifestação do Poder Legislativo a respeito de proposição legislativa submetida à discussão parlamentar. Em segundo lugar, na situação legislativa ora em apreço, as normas procedimentais do devido processo legislativo (procedural due process of law) foram devidamente atendidas – vale dizer: houve observância da iniciativa da proposição legislativa, em estrito respeito formal à autonomia administrativa e financeira da Justiça do Trabalho (CRFB/1988, art. 99).** 4) **O "controle material" de espécies legislativas orçamentárias corresponde a uma tendência recentemente intensificada na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), consoante se verifica do excerto extraído da ementa do acórdão da ADI 4.048/DF, Rei Min Gilmar Mendes: "II- CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade."** 5) **O controle orçamentário pelo legislativo funda-se num corpo**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

de normas que é, a um só tempo, “estatuto protetivo do cidadão-contribuinte” e “ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras”. 6) O relatório da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, mercê de ostentar confessadamente, motivação ideologicamente enviesada, não vincula, per si, a apreciação pelas Casas Legislativas do Parlamento Federal. 7) O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), não podem ser acolhidos quando suscitados de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade). 8) O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público. 9) O abuso parlamentar não se configura, sob o ângulo da principiologia dos subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), quando imposta a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, em decorrência de crise econômica e fiscal. 10) O cenário de crise econômica e fiscal é exemplificado por dados ilustrativos, constantes dos autos, no sentido de que: "Entre os programas que tiveram as suas dotações reduzidas deste ano para o próximo estão o Minha Casa, Minha Vida (de R\$ 14 bilhões para R\$ 4,3 bilhões) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego — Pronatec (de R\$ 4 bilhões para R\$ 1,6 bilhão). Por outro lado, o Bolsa-Família, que teve sua redução defendida pelo relator, terá R\$28,1 bilhões -acréscimo de R\$ 1 bilhão em relação a 2015. Os cortes de gastos nos órgãos federais foram feitos em relação à proposta original do Executivo e envolvem principalmente as despesas de custeio. Os gastos com pessoal, por exemplo, passaram de R\$ 287,5 bilhões para R\$ 277,3 bilhões. Todos os três Poderes, além do Ministério público, foram afetados. No caso mais extremo, o do Judiciário, os cortes atingiram 20% do custeio. Apenas os Ministérios da Educação e da Saúde terão mais dinheiro



CÂMARA DOS DEPUTADOS

disponível, devido à destinação de emendas individuais de deputados e senadores. O fundo partidário também recebeu dotação extra durante a tramitação da LOA, mas será menor em 2016 do que foi em 2015. A meta de superávit de R\$ 30,5 bilhões vale para todo o setor público nacional, incluindo estados e municípios. Para a União, a economia para pagamento da dívida deverá ser de R\$ 20 bilhões. O projeto original do Orçamento, que o Executivo entregou ao Congresso em agosto, previa um déficit fiscal equivalente aos mesmos R\$ 30,5 bilhões.” 11) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o Plano Plurianual (PPA) e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's). 12) Consectariamente, diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento. 13) A Justiça do Trabalho entendida enquanto serviço público estratégico e de típica concreção da soberania e da cidadania (CRFB/1988, art. 1º, caput, incisos I e II) para a materialização do direito fundamental do acesso à Justiça, mercê de se defrontar com severo corte orçamentário, deve merecer a sensibilidade do legislador e a atenção quanto ao disposto no artigo 99, §5º, da CRFB/1988 para que se avalie "a abertura de créditos suplementares ou especiais" durante a execução orçamentária do exercício. 14) A interpretação pluralista da Constituição implica uma interpretação que legitime a entidade postulante quando presentes a homogeneidade entre seus membros, a representatividade nacional e a pertinência temática, aspectos que se verificam, em conjunto, no caso sub examine, de modo a tornar apta a Anamatra a veicular o pleito de fiscalização abstrata de norma que limita o orçamento da justiça laboral. 15) Pedido de ação direta de inconstitucionalidade conhecido e, no mérito, julgado improcedente. (ADI 5468, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJE 1º/8/2017). Grifei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Outrossim, é certo que as funções institucionais do Ministério Público não estão esgotadas no rol do artigo 129 da Constituição Federal. Todavia, é autorizado ao órgão ministerial que exerça exclusivamente funções compatíveis com sua finalidade, **o que não ocorre no caso ora analisado**. Nesse sentido, o STF já decidiu:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 51 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

1. O rol de atribuições conferidas ao Ministério Público pelo art. 129 da Constituição Federal não constitui *numerus clausus*. O inciso IX do mesmo artigo permite ao Ministério Público “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”. 2. O art. 51 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro não confere competência ao Ministério Público fluminense, mas apenas cria o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, garantindo a possibilidade de participação do Ministério Público. Possibilidade que se reputa constitucional porque, entre os direitos constitucionais sob a vigilância tutelar do Ministério Público, sobreleva a defesa da criança e do adolescente. Participação que se dá, porém, apenas na condição de membro convidado e sem direito a voto. 3. Inconstitucionalidade da expressão “Poder Judiciário”, porquanto a participação de membro do Poder Judiciante em Conselho administrativo tem a potencialidade de quebrantar a necessária garantia de imparcialidade do julgador. 4. Ação que se julga parcialmente procedente para: a) conferir interpretação conforme à Constituição ao parágrafo único do art. 51 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro a fim de assentar que a participação do Ministério Público no Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente deve se dar na condição de membro convidado sem direito a voto; b) declarar a inconstitucionalidade da expressão



CÂMARA DOS DEPUTADOS

"Poder Judiciário". (ADI 3463, Relator Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJE 5/6/2012). Grifei.

Nesse diapasão, **não pode o Ministério Público Federal, ainda que por intermédio de acordo homologado pela Justiça Federal, dispor acerca da destinação de dinheiro que pertence ao Tesouro Nacional, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes (cláusula pétrea) e de princípios orçamentários de estatura constitucional.**

Além disso, causa estranheza no acordo a previsão, em seu item 2.4.4, de que *"o Ministério Público Federal no Paraná e o Ministério Público do Paraná terão a prerrogativa, em assim desejando, de ocupar um assento cada no órgão de deliberação superior da fundação mantenedora, que serão preenchidos por indicação, respectivamente, do Procurador da República Chefe e do Procurador-Geral de Justiça"*. Tal cláusula é **ilegal**, levando-se em consideração que compete ao Ministério Público a fiscalização das fundações privadas, nos termos do art. 66, *caput*, do Código Civil, e que, **se o Ministério Público participar do órgão de deliberação da fundação privada criada, irá fiscalizar a si mesmo.**

Deveras, seria indubitoso o comprometimento da independência funcional do membro do Ministério Público que ocupasse cargo diretivo na entidade privada que devesse fiscalizar, tal como preconizado no malsinado acordo homologado, em manifesta colisão com o que promana do princípio da independência funcional, disposto no art. 127, § 1º, da Constituição Federal.

Nesses termos, o acordo firmado entre a Petrobras e o MPF e a decisão que o homologou ofendem diretamente os princípios da separação de poderes, da unidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF; art. 2º da Lei n. 4.320/1964), da universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF; arts. 2º a 4º da Lei n. 4.320/1964) e da unidade de caixa (art. 164, § 3º, da CF; art. 56 da Lei n. 4.320/1964), bem como os arts. 127, 129 e 166 da CF.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Faz-se mister salientar que, na ADPF 339, o STF já reconheceu matéria orçamentária como preceito fundamental, senão vejamos:

“Observe-se que a alteração unilateral pelo chefe do Poder Executivo nas propostas orçamentárias apresentadas pela Defensoria Pública em conformidade com a LDO e com as disposições constitucionais sobre a matéria significaria não apenas uma violação à autonomia constitucional atribuída à referida instituição, mas também à própria cláusula da separação dos Poderes. Isto porque, superada a fase de iniciativa atribuída, como já dito, ao chefe do Poder Executivo, a apreciação das leis orçamentárias deve se dar perante o órgão legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias. A propósito, ressalte-se o que dispõe o art. 166 do texto constitucional, que define as normas gerais sobre o trâmite legislativo das leis orçamentárias da União. Ao Poder Legislativo, diferentemente da atividade atribuída ao chefe do Executivo (ao qual cabe tão somente consolidar as propostas recebidas), é autorizada a elaboração de emendas à proposta de lei orçamentária, inclusive quanto à alteração de valores, desde que também adimplidos os requisitos constitucionalmente exigidos, consoante as disposições dos §§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88. (...) Além dessa faceta da autonomia financeira atribuída constitucionalmente às instituições da Defensoria Pública, a CRFB/88 disciplinou, também, para o momento da execução da Lei Orçamentária Anual, a forma de repasse dos recursos correspondentes à dotação orçamentária especificamente destinada àquela instituição. Este repasse, que deve se dar sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, foi previsto justamente para os órgãos aos quais o texto constitucional atribui a já disposta autonomia orçamentária. (...) O ato de Governador consistente no não repasse sob a forma de duodécimos dos recursos orçamentários atribuídos pela Lei Orçamentária Anual do Estado à Defensoria Pública, instituição ao qual o texto constitucional atribuiu autonomia funcional, administrativa e orçamentária, revela-se lesivo a preceito fundamental (art. 134, § 2º, e art. 168 da CRFB/88)”. (ADPF 339, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJE 1º/8/2016). Grifei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Toda a atividade orçamentária, da elaboração à execução, deve observância aos princípios orçamentários previstos na CF e reproduzidos na Lei n. 4.320/1964, que são princípios estruturantes da administração orçamentária e financeira pública do Brasil, o que os caracteriza como preceitos fundamentais.

Nesse sentido, a Mesa da Câmara dos Deputados requereu, **que esse Tribunal casse o ato impugnado e determine, como consequência, que os valores depositados pela PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS) sejam transferidos para o Tesouro Nacional**, sendo essa a medida adequada à solução da controvérsia.

Estas são as informações que tinha a prestar a Vossa Excelência.


RODRIGO MAIA
Presidente