

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) MINISTRO(A) DO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**PODEMOS**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrito no CNPJ sob o nº 01.248.362/0001-69, com sede no SRTVS – Quadra 701 – Edifício Assis Chateaubriand – Torre 01 – Sala nº422 – Asa Sul – Brasília-DF, CEP 70340-906, neste ato representado por sua Presidente Nacional e representante legal **Renata Hellmeister de Abreu**, brasileira, casada, Deputada Federal, portadora do RG SSP-SP nº 24.486.052 e do CPF nº 183.729.888-20, vem, respeitosamente, por seus advogados, com fundamento nos artigos 102, I, “a” e “p”<sup>1</sup>, e 103, IV<sup>2</sup>, da Constituição da República de 1988 e art. 2º, VIII<sup>3</sup>, da Lei 9.868/99, perante Vossas Excelências, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
*com pedido de medida cautelar*

visando, com reconhecimento de mácula ao processo legislativo, em decorrência de emenda parlamentar em matéria de iniciativa do Presidente da República, à consequente interpretação conforme à Constituição da República dos artigos 14 e 16 , §1º, da Lei 9.613/98, alterados pela MP 870/2019, com a redação dada pelo artigo 72 do Projeto de Lei de Conversão nº 10/19 para, em consonância com propósito originário da MP 870/2019, manter o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) na estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública (artigo 14 da Lei nº 9.613/98), com a sua composição, indicação e nomeação dos seus integrantes de atribuição do Ministro da Justiça ou do Presidente da República, conforme o caso (artigo 16 e parágrafo primeiro da Lei nº 9.613/98), consoante as razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

---

<sup>1</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (...) p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade; (...).

<sup>2</sup> Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...) VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; (...).

<sup>3</sup> Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: (...) VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; (...).

**NORMA IMPUGNADA**

Em 1.1.2019, por meio da Medida Provisória 870/19, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, o COAF foi vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, nos seguintes termos:

*Alterações no Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Ministério da Justiça e Segurança Pública*

*Art. 72. A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*“Art. 14. Fica criado, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.*

Todavia, em 22.5.2019, a referida Medida Provisória sofreu alterações, em decorrência da aprovação pelo plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2019, retornando o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) para o Ministério da Economia:

*Art. 72. A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*“Art. 14. Fica criado, no âmbito da Secretaria Especial de Fazenda, do Ministério da Economia, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades. ....”*

(NR)

Daí, portanto, a presente ação direta visando, com reconhecimento de mácula ao processo legislativo, em decorrência de emenda parlamentar em matéria de iniciativa do Presidente da República, à consequente interpretação conforme à Constituição da República dos artigos 14 e 16, §1º, da Lei 9.613/98, alterados pela MP 870/2019, com a redação dada pelo artigo 72 do Projeto de Lei de Conversão nº 10/19 para, em consonância com propósito originário da MP 870/2019, manter o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) na estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública (artigo 14 da Lei nº 9.613/98), com a sua composição, indicação e nomeação dos seus integrantes de atribuição do Ministro da Justiça ou do Presidente da República, conforme o caso (artigo 16 e parágrafo primeiro da Lei nº 9.613/98), consoante as razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

### **BREVE SÍNTESE**

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF foi criado no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública por meio da Lei nº 9.613/1998, posteriormente modificada pela Lei nº 12.683/2012, e tem a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas.

Ao COAF é atribuída a responsabilidade de coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores.

A fim de cumprir sua missão, o Conselho pode requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas, bem como comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis quando concluir pela existência de crimes, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.

Em redação original, o COAF era vinculado ao Ministério da Fazenda, conforme disposto no art. 14 da Lei nº 9.613/98.

Entretanto, em 1.1.2019, por meio da Medida Provisória 870/19, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, o COAF foi vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, nos seguintes termos:

*Alterações no Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Ministério da Justiça e Segurança Pública*

*Art. 72. A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*“Art. 14. Fica criado, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.*

Vale ressaltar também que o COAF tem sua organização e funcionamento definidos em estatuto aprovado por decreto do Poder Executivo. Nesse sentido, em 1.1.2019, por meio do Decreto Presidencial nº 9.663/19 foi aprovado novo Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras -COAF, revogando o Decreto anterior nº 2.799, de 8 de outubro de 1998.

De acordo com o Ministro da Justiça, Sérgio Moro, o órgão de inteligência financeira é considerado estratégico para ações de combate à corrupção.

Isso porque, o conselho recebe informações de setores que são obrigados, por lei, a informar transações suspeitas de lavagem de dinheiro, como bancos e corretoras. Depois, analisam-se amostras desses informes e, se detectarem suspeitas de crime, encaminham o caso para o Ministério Público.

Ocorre que, em 22.5.2019, quando da tramitação da Medida Provisória nº 870/19, o plenário da Câmara dos Deputados manteve a decisão da comissão mista que analisou a emenda parlamentar apresentada e aprovou a volta do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) para o Ministério da Economia.

Dessa maneira, o Projeto de Lei De Conversão nº 10, de 2019 (Proveniente da Medida Provisória nº 870, de 2019) foi enviado ao Senado para apreciação do texto final, sendo aprovado sem modificações, vinculando, novamente, o COAF ao Ministério da Economia.

**Ocorre que a alteração no texto da Medida Provisória é inconstitucional, especificamente apenas no tocante à emenda que busca retirar o COAF do Ministério da Justiça**, por afronta à separação de poderes (art. 2º da CR/88<sup>4</sup>) e à invasão da iniciativa legislativa privativa do Presidente da República (art.61<sup>5</sup> da CR/88).

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO

#### INCONSTITUCIONALIDADE DA ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELO CONGRESSO NACIONAL, POR VÍCIO DE INICIATIVA, DA EMENDA QUE RETIRA O CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF) DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, VINCULANDO-O AO MINISTÉRIO DA ECONOMIA.

A Constituição da República estabelece o rol de legitimados para propor leis complementares e ordinárias cabendo a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Carta Maior<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>5</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

<sup>6</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Nesse sentido, o art. 61, §1º, II, “e”<sup>7</sup> da Constituição da República disciplina como de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham, dentre outros, da criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI do mesmo diploma legal.

Noutro ponto, a Carta Magna também atribui ao Presidente da República a competência privativa para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, nos seguintes termos:

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

Assim, ao promover a mudança do COAF retirando-o da pasta do Ministério da Economia e enviando-o ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, estava exercendo as atribuições previstas no Texto Constitucional.

Ocorre que no trâmite da medida provisória transformada em projeto de lei de conversão, o ponto específico que trata da vinculação do COAF teve sua redação alterada por meio de proposta de emenda legislativa.

A alteração feita no texto original da MP nº 870/19, que retirou o COAF da pasta do Ministério da Justiça e Segurança Pública retornando-o ao Ministério da Economia, resultou de usurpação do poder de iniciativa a que alude o art. art. 61, §1º, II, “e”.

Ademais, ressalte-se que alteração, no ponto específico mencionado acima, no texto original da MP 870/19, **não produz sequer efeito prático na estrutura dos órgãos do**

---

<sup>7</sup> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

SHIS QL 4 Conjunto 2 Casa 15, CEP: 71610-225, Brasília – DF.

(61) 3321-0913 - Fax: 3322-2969 – www.barbosaedias.com.br - Correio Eletrônico: barbosaedias@barbosaedias.com.br

**Poder Executivo**, sendo irrelevante a manutenção do texto da Lei nº 9.613 de 1988, que criou o COAF, na parte que o vinculou à Secretaria Especial da Fazenda, no âmbito do Ministério da Economia.

A propósito, no âmbito do c. STF já é consolidado “o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração”<sup>8</sup>. Nesse mesmo sentido:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei nº 9.162/1995 do Estado de São Paulo. Criação e organização do Conselho das Instituições de Pesquisa do Estado de São Paulo - CONSIP. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo 5. Precedentes. 6. Ação julgada procedente. ”*<sup>9</sup>

(...)

*“Considerando, assim, que compete ao Chefe do Poder Executivo, dispor, por meio de decreto, sobre a organização e funcionamento da administração pública, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, é certo concluir que a iniciativa de lei sobre as atribuições de órgãos da administração pública, quando implicar aumento de despesa, também só pode ser pode ele”.*

Nesse sentido, conforme visto anteriormente, o Presidente da República, nos termos do art. 61, §1º, II, “e”<sup>10</sup>, possui iniciativa privativa para dispor sobre leis que versem, dentre outros, sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI do mesmo texto constitucional.

Portanto, o texto final do projeto de Lei de Conversão nº 10/19, que modificou o texto original da MP 870/19 vinculando o COAF ao Ministério da Economia em detrimento do Ministério da Justiça e Segurança Pública, usurpa competência privativa do Presidente

---

<sup>8</sup> STF. ADI 2840 QO, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2003, DJ 11-06-2004 PP-00004 EMENT VOL-02155-01 PP-00047.

<sup>9</sup> ADI 3.751, Rel. Min. Gilmar Mendes.

<sup>10</sup> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

SHIS QL 4 Conjunto 2 Casa 15, CEP: 71610-225, Brasília – DF.

(61) 3321-0913 - Fax: 3322-2969 – www.barbosaedias.com.br - Correio Eletrônico: barbosaedias@barbosaedias.com.br

da República sobre a organização da administração federal, violando os arts. 2º e 61, §1º, II, “b” da CR/88.

Outrossim, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição da República, já em vigor a Medida Provisória, o Presidente emitiu o Decreto nº 9.663/19 que aprovou o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, considerando a estrutura do Ministério da Justiça, nos seguintes termos:

***DECRETA:***

*Art. 1º Fica aprovado o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf, criado pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, na forma do Anexo.*

*Art. 2º Fica revogado o Decreto nº 2.799, de 8 de outubro de 1998.*

*Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.*

*Brasília, 1º de janeiro de 2019; 198º da Independência e 131º da República*

*(...)*

***ANEXO***

***ESTATUTO DO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES  
FINANCEIRAS - COAF***

***CAPÍTULO I***

***DA NATUREZA E FINALIDADE***

*Art. 1º O Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf, órgão de deliberação coletiva com jurisdição no território nacional, criado pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, **integrante da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública**, com sede no Distrito Federal tem por finalidade disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na referida Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades públicos.*

Dessa maneira, o texto final do Projeto de Lei de Conversão nº 10/19 que modificou o texto original da MP nº 870/19, nos termos do que foi dito, **é inconstitucional e viola o processo legislativo, por vício de iniciativa de tramitação, uma vez que não se poderia ter aprovado emenda modificando texto da medida provisória, passando a tramitar**

**como projeto de lei de conversão, visto que é de iniciativa privativa do Presidente da República dispor sobre Administração Pública Federal e criação de órgãos.**

Deve-se observar, também que, segundo a jurisprudência consolidada do c. STF, ainda que se tenha a sanção tácita do projeto de lei pelo Presidente da República, este não assume qualquer relevo jurídico-constitucional, nem afasta o vício de inconstitucionalidade formal do art. 72 do texto final aprovado no Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2019 (Proveniente da Medida Provisória nº 870, de 2019).

Portanto, a sanção pelo Presidente da República não terá o condão de validar a inconstitucionalidade formal de lei cuja elaboração tenha resultado, como na espécie, de usurpação do poder de iniciativa, reservado, com exclusividade, ao Presidente da República. Nesse sentido:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DEFENSORIA PÚBLICA - REMUNERAÇÃO - PISO REMUNERATORIO NÃO INFERIOR A SETE (7) VEZES O MENOR VENCIMENTO DA TABELA DO PODER EXECUTIVO - VINCULAÇÃO REMUNERATORIA CONSTITUCIONALMENTE VEDADA - NORMA LEGAL RESULTANTE DE EMENDA PARLAMENTAR - ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CF, ART. 63, I) E MATERIAL (CF, ART. 37, XIII) - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - PERICULUM IN MORA CARACTERIZADO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. PROCESSO LEGISLATIVO E ESTADO-MEMBRO: A atuação dos membros da Assembléia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, a limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda - ressalvadas as proposições de natureza orçamentaria - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado. USURPAÇÃO DE INICIATIVA E SANÇÃO EXECUTIVA: **A sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão a cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da***

**República.** *Precedente. PISO REMUNERATORIO E VINCULAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE VEDADA: A estipulação de piso remuneratório que provoque a automática majoração dos vencimentos do cargo público vinculado, sempre que ocorra aumento do estipendio devido a categoria funcional erigida pelo legislador comum a condição de paradigma (cargo público vinculante), incide na vedação constitucional que desautoriza a vinculação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Precedentes do STF.*<sup>11</sup>

*VENCIMENTOS - INICIATIVA DE PROJETO. A teor do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham acerca da criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e aumento de remuneração. Relevância de pedido de liminar formulado em ação direta de inconstitucionalidade, no que, encaminhado o projeto pelo Executivo versando sobre tributo, veio a ser emendado na Assembléia para ser normatizada remuneração de servidores. **Irrelevância da sanção que se seguiu.***<sup>12</sup>

Com efeito, a posterior aquiescência do Presidente da República, manifestada mediante sanção (expressa ou tácita) ao projeto de lei, não tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical, mesmo sendo dele próprio a prerrogativa constitucional usurpada pelo Congresso Nacional.

Ou seja, não há como se convalidar defeito de iniciativa proveniente do descumprimento da Constituição da República.

Impende enfatizar ainda quanto ao tema, o entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:<sup>13</sup>

*Problema que mais de uma vez já foi suscitado perante os tribunais é o do alcance da sanção em relação a projetos viciados por usurpação de iniciativa reservada.*

<sup>11</sup> ADI 1070 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 23/11/1994, DJ 15-09-1995 PP-29507 EMENT VOL-01800-01 PP-00187.

<sup>12</sup> ADI 2192 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 25/05/2000, DJ 04-08-2000 PP-00003 EMENT VOL-01998-01 PP-00115.

<sup>13</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 5 ed. 2002. Ed. Saraiva.

SHIS QL 4 Conjunto 2 Casa 15, CEP: 71610-225, Brasília - DF.

(61) 3321-0913 - Fax: 3322-2969 - www.barbosaedias.com.br - Correio Eletrônico: barbosaedias@barbosaedias.com.br

*O problema tem outra gravidade, porém, em relação aos projetos que traduzam usurpação de iniciativa presidencial reservada, mas que, aprovadas, venham a ser expressa ou tacitamente sancionados pelo Presidente.*

*É princípio pacífico em nosso Direito e supremacia da Constituição com todas as suas consequências, em especial a sua rigidez, de onde decorre a invalidade de toda lei ou de todo ato que a ela se contradisser. A validade de qualquer ato derivado da Constituição, portanto, depende de sua concordância com a Constituição. Depende, mais precisamente, da observância dos requisitos formais e substanciais estabelecidos na Constituição.*

*Ora, de modo algum há regras jurídicas menos fortes no texto constitucional, reconhece Ponder de Miranda, de modo que tanto é inconstitucional o ato que foi editado com descumprimento dos requisitos formais, quanto o que fere direitos ou garantias asseguradas pela Constituição.*

***Portanto, admitir a convalidação do defeito de iniciativa é admitir a convalidação de ato nulo, é admitir que se distinga na Constituição entre o o que é absolutamente cogente e o que não o é, princípios esses que jamais qualquer dos partidários da tese vitoriosa no Supremo ousaria aceitar nua e cruamente.***

Igual percepção do tema é revelada por Marcelo Caetano<sup>14</sup>, cuja lição enfatiza que a sanção governamental – tratando-se de hipótese de usurpação do poder de iniciativa – não faz desaparecer a inconstitucionalidade originária:

***Um projeto resultante de iniciativa inconstitucional sofre de pecado original, que a sanção não tem a virtude de apagar, até porque, a par das razões jurídicas, militam os fortes motivos políticos que determinaram a exclusividade da iniciativa presidencial, cujo afastamento poderia conduzir a situações de intolerável pressão sobre o Executivo.***

Nesse sentido, a **União Nacional dos Juizes Federais do Brasil – UNJUF** emitiu **nota de apoio em defesa da permanência do COAF ao Ministério da Justiça, nos seguintes termos:**

<sup>14</sup> CAETANO, Marcelo, *Direito Constitucional*, item n. 116, vol. II/332, 1978, Forense.

SHIS QL 4 Conjunto 2 Casa 15, CEP: 71610-225, Brasília – DF.

(61) 3321-0913 - Fax: 3322-2969 – www.barbosaedias.com.br - Correio Eletrônico: barbosaedias@barbosaedias.com.br

A UNAJUF - *União Nacional dos Juízes Federais do Brasil*-, entidade representativa dos Juízes Federais de 1º grau, na forma de suas obrigações estatutárias de defesa do estado de direito, em que o cumprimento da Constituição da República é pilar democrático, sobretudo no respeito da independência dos Poderes da República, Executivo, Legislativo e Judiciário, vem INFORMAR a sociedade que:

1 – A alteração feita na medida provisória 870 de 2019 do Presidente Bolsonaro pela comissão mista do Congresso Nacional, que tenta retirar o COAF da pasta do Ministro Sérgio Moro – Justiça – e retornando ao Ministério da Economia, **não produz efeito prático na estrutura dos órgãos do Poder Executivo**, sendo irrelevante a manutenção do texto da Lei 9.613 de 1988, que criou o COAF, na parte que o vinculou ao Ministério da “Fazenda”, hoje extinto pela referida MP 870 (Economia).

2 - É competência privativa do Presidente da República, na forma do art. 84, inciso VI, “a” da Constituição da República dispor sobre “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, não havendo na medida provisória 870/2019 **qualquer aumento de despesa relativa ao COAF**, havendo apenas a movimentação horizontal do órgão junto aos Ministérios do Poder Executivo.

3 – **É inconstitucional a votação** ocorrida no seio da comissão mista do Congresso Nacional e viola o processo legislativo, **por vício de iniciativa de tramitação**, considerando que o deslocamento do COAF para o Ministério da Justiça já foi realizado e produz efeitos válidos e previstos na Constituição da República em razão do **Decreto Presidencial 9.663 de 1º de Janeiro de 2019**, que aprova o novo estatuto do COAF, **não cabendo ao Congresso Nacional sua revogação, alteração ou modificação**, pois o referido decreto não se insere no processo legislativo, prevalecendo a independência do Poder Executivo para atos de gestão.

4 – Os Juízes Federais do Brasil mantêm seu firme propósito de combater a corrupção e se colocar, lado a lado, das medidas voltadas para o aprimoramento dos sistemas que buscam coibir o crime organizado, lutar contra os delitos de

*colarinho branco e os decorrentes, entre os quais de corrupção e lavagem de dinheiro*<sup>15</sup>.

Tal situação demonstra a inconstitucionalidade do texto final aprovado no Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2019 (Proveniente da Medida Provisória nº 870, de 2019) que vincula o COAF ao Ministério da Economia, retirando-o do Ministério da Justiça.

**Decerto, o Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência.**

Para José Afonso da Silva<sup>16</sup>, o artigo 2º da CR/88 “*são Poderes da União independentes e harmônicos entre si*”, é própria da divisão de poderes no Presidencialismo, visto que no regime Parlamentarista, tal cláusula não teria sentido, por prevalecer o princípio da colaboração entre os poderes.

Nesse sentido, segundo ensinamento do Ministro Alexandre de Moraes<sup>17</sup> “*a separação de poderes é um princípio cujo objetivo é evitar arbitrariedades e o desrespeito aos direitos fundamentais*”, baseando-se na premissa de que quando o poder político está concentrado nas mãos de uma só pessoa, há uma tendência ao abuso do poder.

Assim, por independência dos poderes pode-se compreender que<sup>18</sup>: *a) uma maior rigidez entre a separação e individualização de competências de cada órgão; b) significa ainda que, após a investidura de determinado titular no órgão, sua permanência ocorre independentemente da confiança ou vontade de outro; c) que, no exercício das atribuições que sejam próprias dos órgãos que representam, seus titulares não necessitam de autorização, ou mesmo de consultar outros órgãos; d) **e ainda, que na organização de seus respectivos serviços, cada um é livre**, estando vinculado apenas às disposições legais e constitucionais.*

<sup>15</sup> <http://unajuf.blogspot.com/2019/05/em-defesa-do-coaf.html>

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>17</sup> MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, 9<sup>TM</sup> edição. S.p Paulo Editora Atlas: 2010, pp. 72.

<sup>18</sup> BIELSCHOWSKY, Raoni. O Poder Judiciário na doutrina da separação dos poderes - Um quadro comparativo entre a ordem brasileira e a ordem portuguesa, Brasília, a. 49 n. 195 jul./set. 2012.

SHIS QL 4 Conjunto 2 Casa 15, CEP: 71610-225, Brasília – DF.

(61) 3321-0913 - Fax: 3322-2969 – www.barbosaedias.com.br - Correio Eletrônico: barbosaedias@barbosaedias.com.br

Assim, a emenda que alterou o texto original previsto na MP 870/19, sobre a vinculação do COAF ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, subtraiu do Poder Executivo a possibilidade de, no uso de sua livre escolha (poder discricionário), adotar mudanças que melhor poderiam atender aos interesses da sociedade (combate à corrupção), provocando desequilíbrio na harmonia e na separação dos Poderes e, por conseguinte, violando o princípio vetor da Reserva de Administração, vez que mitigou a função maior do Chefe do Executivo.

Assim, já se manifestou o c. STF no que se refere à reserva de administração e a usurpação pelo Poder Legislativo de matéria exclusiva da competência administrativa do Poder Executivo:

*RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES.*

*- O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgrida o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.<sup>19</sup>*

Assim, é patente a inconstitucionalidade do texto final aprovado no Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2019 (Proveniente da Medida Provisória nº 870, de 2019) que vincula o COAF ao Ministério da Economia, retirando-o do Ministério da Justiça, pois não é de competência do Poder Legislativo, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo

---

<sup>19</sup>ADI 2364, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019

SHIS QL 4 Conjunto 2 Casa 15, CEP: 71610-225, Brasília – DF.

(61) 3321-0913 - Fax: 3322-2969 – www.barbosaedias.com.br - Correio Eletrônico: barbosaedias@barbosaedias.com.br

que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Do mesmo modo já se manifestou o e. STF:

*A ação direta foi proposta em face da EC 24/2002 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da administração pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública<sup>20</sup>.*

Dessa maneira, o texto final do Projeto de Lei de Conversão n° 10/19 que modificou o texto original da MP n° 870/19, nos termos do que foi dito, **é inconstitucional e viola o processo legislativo, por vício de iniciativa de tramitação, uma vez que não se poderia ter aprovado emenda modificando texto da medida provisória, passando a tramitar como projeto de lei de conversão, visto que é de iniciativa privativa do Presidente da República dispor sobre Administração Pública Federal e criação de órgãos**, o que acabou por violar os arts. 2º e 61, §1º, II, “b” da CR/88.

<sup>20</sup> ADI 2.654, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-8-2014, P, DJE de 9-10-2014

**DO PEDIDO CAUTELAR. FUMAÇA DO BOM DIREITO E PERIGO DA DEMORA.**

A Constituição prevê expressamente a possibilidade de pedido cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade (art. 102, I, p, da CR).

O art. 10 e seguintes da Lei nº 9.868/1999<sup>21</sup> determina que a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal.

Ainda, é pacífica a jurisprudência do c. STF<sup>22</sup> no sentido de ser possível o deferimento da medida cautelar requerida, ad referendum do Plenário, conforme art. 21, V, do RISTF e art. 10, §3º, Lei 9.868/99. Nesse sentido:

*“Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face da Lei nº 2.873/2014, do Estado do Acre, que veda ao poder Público estadual exigir a revalidação de títulos obtidos em instituições de ensino superior dos países membros do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.*

*Sobreleva ponderar que, **diante da verificação preliminar de inconstitucionalidade formal por aparente vício de iniciativa e desvio do desenho normativo do Decreto 5.518/2005**, é patente a possibilidade de dano ao erário público estadual diante da eventual concessão de promoções funcionais, gratificações e outros benefícios a servidores que não tenham seus títulos devidamente reconhecidos de acordo com o que já dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Decreto 5.518/2005.*

*Destaque-se que a possibilidade de dano se revela ainda mais premente tendo em vista a jurisprudência desta Corte quanto à impossibilidade de devolução de eventuais valores percebidos de boa-fé por servidores públicos (MS 26085, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 13/6/2008; MS 25641, Rel. Min. Eros Grau, Pleno, DJe 22/2/2008; RMS 32524 2º julg., Rel. Min. Carmen Lúcia, 2ª Turma, DJe 6/4/2015; MS 26980-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, 2ª Turma, DJe 8/5/2014; AI 794759-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJe 12/5/2011).*

---

<sup>21</sup> Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

<sup>22</sup>ADI 5341 MC-Ref, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-056 DIVULG 28-03-2016 PUBLIC 29-03-2016.

SHIS QL 4 Conjunto 2 Casa 15, CEP: 71610-225, Brasília – DF.

(61) 3321-0913 - Fax: 3322-2969 – www.barbosaedias.com.br - Correio Eletrônico: barbosaedias@barbosaedias.com.br

*Desse modo, sem prejuízo de posterior análise mais detida sobre a questão, e diante da verossimilhança do direito (fumus boni iuris) e do perigo de dano iminente pela demora do julgamento (periculum in mora) antevisto, o que justifica a urgência em caráter de exceção, **concedo a medida cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal Federal**, nos termos do artigo 21, V do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, para suspender a eficácia da Lei nº 2.873/2014 do Estado do Acre.<sup>23</sup>*

Portanto, a medida liminar deve ser deferida para suspender, até julgamento da ação, a eficácia da norma atacada, sob pena de se perpetuar danos irreparáveis à lisura do processo eleitoral e à igualdade dos partidos políticos devidamente registrados.

A fumaça do bom direito, com efeito, já está devidamente demonstrada ante a inconstitucionalidade do texto final aprovado no Projeto De Lei de Conversão nº 10, de 2019 (Proveniente da Medida Provisória nº 870, de 2019) que envia o COAF ao Ministério da Economia, retirando-o do Ministério da Justiça **na medida em que ignorada e ofendida a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de iniciativa privativa, especialmente do art. 61, § 1º, II, “e”**

O perigo na demora é evidente, **uma vez que em 28.5.2019 foi aprovado o texto final do Projeto de Lei de Conversão 10/19 que alterou a MP 870/19 e volta o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) para o Ministério da Economia.**

Aguarda-se apenas a sanção ou veto do Presidente da República que deverá fazê-lo até 3.6.2019, data em que vence o prazo da Medida Provisória.

**Daí porque o pedido liminar.**

**Demonstrado de plano, portanto, o perigo de dano irreparável caso não seja concedida a tutela pleiteada.**

---

<sup>23</sup> ADI 5341 MC, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 23/06/2015, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 25/06/2015 PUBLIC 26/06/2015.

SHIS QL 4 Conjunto 2 Casa 15, CEP: 71610-225, Brasília – DF.

(61) 3321-0913 - Fax: 3322-2969 – www.barbosaedias.com.br - Correio Eletrônico: barbosaedias@barbosaedias.com.br

Demonstrados, portanto, a fumaça do com direito e o perigo da demora, aptos ao deferimento da medida liminar requerida para garantir a permanência do COAF ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, conforme texto original da **MP 870/19 publicado em 1.1.2019, suspendendo a eficácia da norma que determina a vinculação do COAF ao Ministério da Economia**, pois macula o processo legislativo, por vício de iniciativa de tramitação, em decorrência de emenda parlamentar em matéria de iniciativa privativa do Presidente da República.

### **DOS PEDIDOS**

Assim, diante de todo o exposto, requer:

- a) o conhecimento da presente ADI, porquanto preenchidos seus pressupostos de admissibilidade;
- b) na forma dos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999, o deferimento de medida cautelar, para garantir que seja o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) mantido na estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública (artigo 14 da Lei nº 9.613/98), com a sua composição, indicação e nomeação dos seus integrantes de atribuição do Ministro da Justiça ou do Presidente da República conforme o caso (artigo 16, parágrafo primeiro da Lei nº 9.613/98), conforme texto original da **MP 870/19 publicado em 1.1.2019**.
- c) caso não deferido o pedido (b), o que se admite apenas para argumentar, que se imprima, então, à presente ADI o rito sumário do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, em razão da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem jurídica e política do país;
- d) sejam solicitadas informações à Presidência da República, à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados, órgãos dos quais emanaram os dispositivos normativos ora guerreados (art. 6º da Lei nº 9.868/1999);
- e) decorrido o prazo das informações, seja determinada a oitiva sucessiva do Exmo. Advogado-Geral da União e do Exmo. Procurador-Geral da República (art. 8º da Lei nº 9.868/1999);
- f) após o devido processo legal, no mérito, que seja julgado integralmente procedente o pedido inicial da ação, visando, com reconhecimento de mácula ao processo legislativo, em decorrência de emenda parlamentar em matéria de

iniciativa do Presidente da República, à consequente interpretação conforme à Constituição da República dos artigos 14 e 16 , §1º, da Lei 9.613/98, alterados pela MP 870/2019, com a redação dada pelo artigo 72 do Projeto de Lei de Conversão nº 10/19 para, em consonância com propósito originário da MP 870/2019, manter o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) na estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública (artigo 14 da Lei nº 9.613/98), com a sua composição, indicação e nomeação dos seus integrantes de atribuição do Ministro da Justiça ou do Presidente da República, conforme o caso (artigo 16 e parágrafo primeiro da Lei nº 9.613/98).

- g) Por fim, requer que todas as publicações **sejam efetuadas em nome do advogada Marcelli Pereira da Fonseca, OAB/DF nº 33.843.**

Dá-se à causa o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), meramente para efeitos fiscais e sucumbenciais.

P. E. Deferimento.

Brasília-DF, 29 de maio de 2019.

Marcelli Pereira da Fonseca

OAB-DF 33.843

Carla Albuquerque Zorzenon

OAB/DF 50.044