



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

N.º 252/2019 – SFPO/STF
Único nº 97981/2019

ADPF N. 568

REQUERENTE : Ministério Público Federal

RELATOR : Ministro Alexandre de Moraes

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

A **Procuradora-Geral da República**, no exercício de suas atribuições constitucionais, nos autos desta Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, manifesta-se nos termos que se seguem.

I

A decisão de 15.03.2019 defere a medida cautelar requerida e determina:

“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.”

Expedidas as intimações para cumprimento das determinações acima referidas, apresentei petição para requerer que a Caixa Econômica Federal fosse instada a apresentar informações nos autos sobre a gestão financeira dos valores depositados pela empresa Petrobras à disposição do Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba: montante original, rendimentos, taxas incidentes, forma de remuneração, entre outras informações cabíveis.

Em resposta ao ofício nº 700006480276, o Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba prestou informações, acompanhadas de documentos de suporte, para esclarecer o montante depositado e a forma de remuneração desse valor pela CEF; e cópia das petições ministeriais nos autos 50025943520194047000 que antecederam à homologação do acordo de assunção de compromissos

Em seguida, providenciei a juntada aos autos de expediente encaminhado pela Petrobras a esta PGR, contendo os acordos celebrados com as autoridades norte-americanas nas versões originais em inglês, acompanhadas de traduções juramentadas.

Também consta dos autos as informações prestadas pelos membros do *parquet* signatários do acordo nos autos desta ADPF; as informações prestadas pela Petrobras; e manifestação do Tribunal de Contas da União.

Em 29.03.2019, esta d. Relatoria determinou à CEF e à Petrobras o complemento de dados, a primeira para enviar cópia de toda a documentação em meio físico ou eletrônico que tratou do depósito efetuado pela Petrobras nesta instituição financeira e da sua forma de remuneração e à Petrobras, cópia dos documentos jurídicos e gerenciais que trataram dos termos do acordo.

Após, a Advocacia-Geral da União apresentou manifestação nos autos desta ação constitucional.

É necessário fazer a análise técnica do conjunto destas informações.

É o breve relato.

II

Algumas informações requisitadas por esta d. Relatoria ainda não foram apresentadas porque estão no prazo definido pelo Relator para sua apresentação.

No entanto, sob a ótica do Ministério Público Federal, autor desta ação constitucional, é relevante e necessário uma análise preliminar do estágio da ação até o momento, para pontuar, de forma bastante clara e objetiva, os limites constitucionais da pretensão e para contribuir para o adequado encaminhamento do tema.

Também, pela repercussão desta ação e das suas consequências para o interesse público, é relevante reforçar que a pretensão deduzida na petição inicial é a adequada aplicação dos recursos oriundos das tratativas estabelecidas, de forma legítima, pela Petrobras (sociedade de economia mista) com autoridades americanas.

Primeiramente, esclareço que esta ação objetiva garantir a necessária correção, sob a ótica de descumprimento de preceitos fundamentais, da forma de aplicação dos valores destinados ao Estado brasileiro pelo Acordo DoJ-NPA e pelo Acordo-SEC-Order Instituting Cease-And-Desist Proceedings, **validamente** celebrados pela Petrobras e U.S. Department of Justice e a Securities and Exchange Commission.

O pedido feito nesta ADPF é a correção do modo de aplicação do dinheiro devido pela Petrobras aos EUA, mas encaminhado ao Brasil em razão de acordo de não persecução penal, que resultou em um crédito entre a Petrobras e os Estados Unidos da América.

As razões técnicas e jurídicas que fundamentaram os acordos celebrados entre a Petrobras e as autoridades norte-americanas, sob a jurisdição daquele país, não são objeto desta ação.

Torna-se necessário, assim, examinar os termos do acordo (que consta destes autos na sua versão original e na tradução juramentada) para verificar as condições estabelecidas para a Petrobrás e que devem ser cumpridas no Brasil.

Destaco do acordo celebrado pela Petrobrás com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América, o trecho que define as condições da entrega do valor pela Petrobrás ao Brasil:

“(…)

Desse modo, após considerar a) a (k) acima, a Seção de Fraudes e a Procuradoria acreditam que a resolução apropriada deste caso é um **acordo de não persecução com a Companhia²**, e a uma **penalidade criminal** com um desconto agregado de 25% do limite inferior da faixa de multas das U. S. Sentencing Guidelines;

que a Seção de Fraudes e a Procuradoria irão **creditar 80% da penalidade criminal contra a quantia que a Companhia pagar às Autoridades Brasileiras**, de acordo com a sua resolução, e 10% da penalidade criminal contra a penalidade civil imposta pela SEC.

Com base na remediação da Companhia e no estado do seu programa de compliance, o acordo da Companhia em reportar à Seção de Fraudes e à Procuradoria, como estabelecido no Anexo C deste Acordo (Reporte de Compliance Corporativo), e no fato de que a Companhia é baseada no Brasil, e estará sujeita à supervisão das autoridades brasileiras, incluindo o **Tribunal de Contas da União (brasileiro)** e a Comissão de Valores Mobiliários, a Seção de Fraudes e a Procuradoria **determinaram que era desnecessário um monitoramento independente de compliance.**” (trecho extraído da tradução juramentada entregue pela Petrobrás e juntada aos autos desta ação).

Em suas informações, a empresa Petrobras esclarece a motivação e circunstâncias que determinaram a celebração dos acordos com as autoridades americanas. No que se refere especificamente às condições e vedações para entrega dos recursos ao Brasil, informou:

“33. E, apesar de SEC e DoJ concordarem que as autoridades brasileiras recebessem a maioria dos valores previstos nos acordos, estas singularidades geraram questionamentos sobre como o pagamento da Petrobras, no Brasil, seria estruturado.

O Objetivo de SEC e DoJ era evitar que os valores pudessem retornar aos cofres da Petrobras, de modo a reduzir o efeito dissuasório da multa aplicada nos EUA.

Como, pelos princípios da universalização orçamentária (art. 165, parágrafo 5º, da Constituição Federal, e art. 2º a 4º, da Lei 4.320/1964), não é possível “carimbar” a referida receita e garantir qual será o destino dado, **as Autoridades norte-americanas**

¹ Esta expressão refere-se à Procuradoria dos Estados Unidos, que é integrante do DoJ-Department of Justice.

² Companhia refere-se à Petrobrás.

precisavam ter clareza de que esses recursos, em hipótese alguma, retornariam aos cofres da Petrobras, sociedade de economia mista controlada pela União.

Não por outro motivo, ambos os acordos preveem que **os 80% da multa destinadas ao Brasil** devem ser pagos novamente, nos EUA, caso se considerem terem violados os termos dos acordos.”

As condições pactuada entre Petrobrás e EUA para entrega dos recursos ao Brasil, delineados nos trechos do acordo e esclarecidos na informação da Petrobras podem ser assim resumidos:

(i) entrega ao Brasil, para aplicação em favor da sociedade brasileira, sob a supervisão de autoridades de controle e fiscalização competentes; e

(ii) vedação de entrega ou retorno, direto ou indireto, à Petrobrás, sob pena de sanção definida no acordo.

A Advocacia-Geral da União apresentou petição nestes autos que inova a lide de modo inaceitável, pois, em claro prejuízo para a Petrobras e para o Brasil, e de modo absolutamente desconectado com a causa de pedir e com o pedido feitos nesta ação, sugere que a Petrobras era parte do esquema de corrupção, quando, na verdade, dele foi vítima. Fez isto com o declarado propósito processual de defender sua prerrogativa e sua legitimidade exclusivas para celebrar acordos de leniência, matéria que nada tem a ver com esta ação de descumprimento de preceito fundamental.

É curial registrar que a Petrobras agiu corretamente e no pleno exercício de suas capacidades legais ao firmar os dois acordos com as autoridades americanas, segundo os elementos disponíveis trazido ao conhecimento da PGR, jamais assumindo, como empresa pública brasileira³ a condição de pessoa jurídica criminosa ou corruptora. Em razão disto, ao contrário do que sustenta a AGU, a Petrobrás não se sujeita às punições administrativas estabelecidas pela Lei 12.846/2013, no evento em exame.

Logo, frise-se, é incabível discutir nesta específica ação de descumprimento de preceito fundamental o vínculo dos referidos recursos e as situações reguladas pela Lei 12.846/2013.

Para elucidar a discordância da PGR com a manifestação da AGU neste ponto, este trecho de sua manifestação revela o alcance de sua pretensão e sua desvinculação com a causa de pedir e o conseqüente pedido feitos nesta demanda:

“Percebe-se, assim, que **as condutas e sanções imputadas à Petrobras nos Estados Unidos se amoldam àquelas que a Lei Anticorrupção brasileira busca processar e sancionar**, razão que atrai a aplicação de seus institutos à espécie.

É sob a luz da Lei nº 12.846/2013 que a empresa deve ser responsabilizada pelas práticas delituosas apuradas no exterior, porque é essa a legislação que tutela, no

³ Expressão utilizada em sentido *lato*. A Petrobras é uma sociedade de economia mista.

Brasil, a integridade da Administração Pública brasileira em relação à **conduta empresarial corruptora**.

Assim, no que diz respeito **aos atos de corrupção empresarial** no âmbito jurídico-administrativo, **a Petrobras pode, quanto a determinados fatos, ser considerada infratora**, vindo a ser responsabilizada pelos danos difusos gerados para a sociedade brasileira como um todo, em razão das falhas verificadas no seu programa de compliance. Nesse cenário, **a autoridade brasileira legalmente destinada para buscar as compensações devidas em favor da sociedade é a CGU**.

O Ministério Público, e isso por força de uma série de atos normativos, possui atribuição para manusear várias espécies de termos e acordos, cada um desses pactos com características e consequências próprias. No entanto, a feita de acordo de leniência da Lei n. 12.846/2013 e que vincule todos os órgãos da administração pública federal, bem como o manuseio de outros instrumentos de natureza administrativa previstos na LAC, por expressa disposição dessa Lei, é atribuição da Controladoria-Geral da União, aos quais outros atores públicos poderão aderir, ou, ainda, atuarem de maneira coordenada e compartilhada, mas sem jamais poder **invadir ou usurpar** as atribuições outorgadas por Lei à CGU.”

Divergindo desta posição e destas premissas, o Ministério Público Federal e esta Procuradora-Geral da República têm reconhecido, com base nos fatos, nas provas e em inúmeras decisões judiciais de primeiro grau de jurisdição e também do Supremo Tribunal Federal, notadamente as decisões proferidas pelos Ministros Teori Zavascki e Edson Fachin, na condição de Relatores de todas as persecuções penais, que a Petrobras foi **vítima** de um esquema criminoso predatório que foi empregado no âmbito desta empresa por alguns de seus dirigentes, quando ocupavam cargos de diretoria, e estiveram associados a alguns políticos corruptos, no propósito de beneficiar empresas prestadoras de serviços e fornecedoras de bens, em troca do oferecimento de vantagens econômicas indevidas.

Não há, portanto, sequer por analogia, paralelo entre a situação jurídica da Petrobras (que é vítima) e a situação jurídica de empresas privadas (que são corruptoras), que formaram cartel para abocanhar contratos ilícitamente, causando prejuízo bilionário à Petrobras, como por exemplo a Odebrecht, UTC, Camargo Correa, Techint, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, Promon, MPE, Skanska, Queiroz Galvão, IESA, Engevix, SETAL, GDK e Galvão Engenharia.

É por esta razão que a Petrobras é co-legitimada para ajuizar ações de improbidade administrativa que visam, na esfera cível, ao ressarcimento dos prejuízos que sofreu em razão de todo o esquema de corrupção desvendado nas investigações do caso Lava Jato.

Assim, é inaceitável aplicar, por analogia, por falta de fundamentos de fato e de direito, o disposto na Lei 12.846/2013 à empresa Petrobras nas situações que ensejaram os dois acordos firmados por ela com os EUA e nos feitos já apurados no Brasil.

A motivação gerencial para firmar os acordos é legítima, vez que a Petrobras é sociedade de economia mista regida pelo artigo 173 da Constituição. Como a maior empresa brasileira e que está entre as 15 maiores empresas de petróleo no *ranking* internacional⁴, a Petrobras tem ativos e títulos negociados nos principais mercados mundiais, compromissos com seus acionistas e investidores e, portanto, tem razões de natureza gerencial e jurídica que lhe permitem optar pela celebração de acordo de não persecução penal, com consequências efetivas perante a SEC – Securities and Exchange Commission (entidade homóloga à Comissão de Valores Mobiliários), nos termos que estabelece o artigo 173 da Constituição Federal.

Logo, não é cabível na hipótese em análise, notadamente em razão de decisões judiciais que reconheceram a Petrobras como vítima de corrupção, os dispositivos da Lei 12.846/2013, sobretudo no que concerne ao acordo de leniência.

O que se busca nesta ação de descumprimento de preceito fundamental é a nulidade da homologação judicial do Acordo de Assunção de Compromissos firmado no Brasil, na sequência dos dois acordos firmados nos EUA.

As razões de ordem constitucional para anular o ato judicial homologatório foram declinadas na petição inicial, delimitando os limites desta lide constitucional, para que não haja julgamento *ultra* ou *extra petita*.

A situação tratada nesta ação é inédita, mas plenamente compatível com a defesa do sistema jurídico-constitucional, do princípio da supremacia do interesse público e com a competência dos órgãos do sistema de controle, fiscalização e de justiça, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União, cada qual exercendo funções dentro dos limites constitucionais.

Se é fato que a expressão “autoridades brasileiras”, que consta do acordo firmado com os EUA, é abrangente de vários órgãos, isto significa que o Ministério Público também pode opinar sobre os serviços estatais que receberão a verba, para que seja

⁴ <https://exame.abril.com.br/mercados/as-15-maiores-do-setor-de-petroleo-do-mundo-petrobras-esta-na-lista/>

efetivamente aplicada em benefício da coletividade, sob a fiscalização, inclusive, do Tribunal de Contas da União.

Em síntese, a solução da lide nesta ADPF requer a declaração de nulidade do ato judicial de homologação do Acordo de Assunção de Compromissos firmado entre Petrobras e MPF5 e a destinação da verba no Brasil, para melhor atender ao interesse público e ao interesse da sociedade brasileira, pelo mecanismo mais adequado para esta finalidade, haja vista tratar-se de uma situação sem precedentes e que, sob qualquer parâmetro, não se equipara ao acordo de leniência.

A Advocacia-Geral da União, em seu pronunciamento nestes autos, pautando-se em premissas incabíveis – pois não se aplica à hipótese em análise, por analogia, o disposto na Lei 21.846/2003 – requereu a integral reversão da verba para a União, indicando o FUNPEN.

Segundo o acordo, a verba pactuada entre Petrobras e EUA pode ser entregue à União. Todavia, a princípio, não pode ingressar indiscriminadamente no caixa único da União, para evitar que, como acionista majoritária da Petrobras, a União transfira ou aplique, direta ou indiretamente tal verba na Petrobras. Esta é uma vedação específica daquele acordo.

É importante realçar que há mecanismos de ingresso desses valores no orçamento da União, em **ações orçamentárias específicas e que não impliquem em transferência, direta ou indireta, para a Petrobras**, como, por exemplo, ações orçamentárias a favor do Ministério da Educação, para incremento de recursos financeiros nos programas de apoio ao desenvolvimento da educação básica; apoio a infraestrutura para a educação básica, aquisição de veículos para transporte escolar da educação básica, dentre outros serviços públicos que constituem dever constitucional do Estado brasileiro, segundo a Constituição.

A solução a ser dada para o destino desta verba, nesta ação, deve, por dever moral e constitucional, estar em consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estabelecidos no artigo 3º da Constituição:

- “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;

⁵ Objeto da pretensão que vincula o julgador. Os fundamentos do *decisum* são amplos, mas o comando decisório vincula-se ao pedido.

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Realço que o alcance de tais objetivos constitucionais dependem de educação de qualidade, que se inicia pela formação das crianças na educação básica, que dever ser financiada **em favor da sociedade, de forma pessoal, transparente, público e eficiente.**

É igualmente importante ponderar, nesta ação, a reserva de recursos para eventual indenização de acionistas minoritários dessa empresa no Brasil, em tratamento de equivalência e reciprocidade em relação ao que já ocorreu sob a jurisdição americana.

Esta ação constitucional tem limitações para esse fim específico, ainda que se considere a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão a ser prolatada pela Corte, na forma do artigo 8º da Lei nº 9.882/99. Ademais, a decisão liminar foi prolatada, na situação indicada no artigo 5º-§1º desta norma.

A rápida e eficaz solução desta ação é importante para a segurança jurídica e a pacificação social a cargo da Suprema Corte:

“O papel do Judiciário e, especialmente, das cortes constitucionais e supremos tribunais deve ser resguardar o processo democrático e promover os valores constitucionais, superando o deficit de legitimidade dos demais Poderes, quando seja o caso... Além disso, em países de tradição democrática menos enraizada, cabe ao Tribunal constitucional funcionar como garantidor da estabilidade institucional, arbitrando conflitos entre Poderes ou entre estes e a sociedade civil. Estes os seus grandes papéis: resguardar os valores fundamentais e os procedimentos democráticos, assim como assegurar a estabilidade institucional⁶”.

III

Assim, diante das considerações acima, requeiro:

(i) vista dos autos para conhecimento direto do conjunto das informações já apresentadas e requerimentos cabíveis;

⁶ BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo. 1ª edição. 2009, Editora Saraiva, pgs. 390/391.

(ii) que seja determinado à CEF que, enquanto não definida a situação nestes autos, mantenha efetiva remuneração mensal do valor depositado correspondente a pelo menos 100% da taxa SELIC, sem cobrança de quaisquer taxas bancárias, a partir da data do depósito dos valores e que apresente a este juízo, no prazo de 10 dias úteis, informações técnicas comparativas sobre a melhor rentabilidade destes ativos para o fim de preservar a equivalência cambial correspondente à data do depósito.

Brasília, 08 de abril de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República