



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES**

**DIGNÍSSIMO RELATOR DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 568**

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL**

– **CFOAB**, serviço público dotado de personalidade jurídica e regulamentado pela Lei nº 8.906/94, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente, e por seus advogados infra-assinados, com instrumento procuratório específico incluso (doc. anexo), endereço para intimações na SAUS Qd. 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF e endereço eletrônico [pc@oab.org.br](mailto:pc@oab.org.br), vem à presença de Vossa Excelência, **requerer sua admissão no feito na condição de AMICUS CURIAE**, nos termos do art. 138 da Lei n. 13.105 de 16 de março de 2015.

**I – DA DELIMITAÇÃO DO PROCESSO E DO INGRESSO DO CFOAB NO FEITO:**

Cuida-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido liminar proposta pela Procuradora-Geral da República contra ato do Poder Público baseado em decisão judicial que homologou o “Acordo de Assunção de Compromissos” entabulado entre o Ministério Público Federal e a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, para pagamento e destinação de 80% do valor que a Petrobras havia se comprometido a pagar em prévio acordo firmado com autoridades norte-americanas, o Departamento de Justiça (DoJ) e a *Securities and Exchange Commission* (SEC).



# *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

O acordo entre a Petrobras e as autoridades norte-americanas foi celebrado com o objetivo de encerrar as investigações iniciadas contra a empresa nos Estados Unidos. Segundo as particularidades do sistema jurídico norte-americano, a Petrobras se comprometeu com o pagamento de multa no montante de USD 853.200.000,00 para evitar, como contrapartida, a abertura de processos cíveis ou criminais contra a empresa. Ficou ajustado que, do valor a ser pago como forma de penalidade, somente 20% se destinariam ao Tesouro norte-americano, e 80% seria revertido ao Brasil, com base em acordo a ser estabelecido entre a Petrobras e autoridades brasileiras.

Com base nessa tratativa, em janeiro de 2019, o Ministério Público Federal firmou com a Petrobras o “Acordo de Assunção de Compromissos” que previu o pagamento e a destinação do montante de USD 682.560.000,00 – equivalente a 80% do total da multa – conforme o seguinte rateio:

- 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” (cláusula 2.3.1);*
- 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 Petrobrás em demandas judiciais e arbitrais decorrentes de possíveis prejuízos ocasionados a seus acionistas” (cláusula 2.3.2).*

Com relação à gestão dos recursos, o Acordo estipulou que:

- i. *Os valores destinados a reparar eventuais acionistas permanecerão depositados em conta judicial remunerada, sendo que, após o prazo de 2 (dois) anos, os acréscimos a título de correção monetária e rendimentos se reverterão às finalidades descritas na cláusula 2.3.1 (cláusula 2.5);*
- ii. *Os valores destinados ao investimento social previsto na cláusula 2.3.1 deverão constituir um **fundo patrimonial a ser administrado por uma fundação de direito privado** (cláusula 2.4 e 2.4.1);*

O Acordo enumera, ainda, uma série de incumbências ou possíveis atribuições conferidas ao Ministério Público Federal no âmbito desta fundação de direito privado, entre as quais se destaca:



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

- i. ***Cabe ao Ministério Público Federal buscar os meios para a constituição da fundação privada, com sede em Curitiba (cláusula 2.4.2);***
- ii. ***Cabe ao Ministério Público Federal constituir o Comitê de Curadoria Social (CCS), no prazo de 90 dias após a assinatura do Acordo, que supervisionará a constituição da fundação. O Comitê deve ser formado por até 5 (cinco) membros de reputação ilibada e de reconhecida trajetória em organizações da sociedade civil, na área de investimento social ou áreas relacionadas à destinação dos recursos (cláusula 2.4.3);***
- iii. ***Assegura-se ao Ministério Público Federal no Paraná e ao Ministério Público do Paraná a prerrogativa de, assim desejando, ocupar um assento em cada órgão de deliberação superior da fundação mantenedora, por indicação do Procurador da República Chefe e do Procurador-Geral de Justiça (cláusula 2.4.4)***

Entre os órgãos da fundação, o Acordo prevê a criação de um Conselho Curador com poder de deliberar sobre suas linhas mestras e de indicar os projetos e entidades que devem ser beneficiados, e um Conselho Fiscal voltado à atuação técnica na área contábil, financeira e de investimento (cláusula 2.4.7 e 2.4.8).

Vale ressaltar que o Acordo não atribui à Petrobras qualquer responsabilidade, ingerência ou prerrogativa na constituição, manutenção ou exposição da fundação, desonerando-se da obrigação pecuniária com a realização do pagamento (cláusula 2.4.5).

A cláusula 1.5. do Acordo previu que o compromisso celebrado entre a Petrobras e o MPF “*será submetido à homologação da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, em que tramitaram e tramitam os processos criminais e pedidos de cooperação internacional referidos nos considerandos*”. O acordo ainda determinou que tanto os membros indicados para compor o Comitê de Curadoria Social como o estatuto da fundação privada devem ser submetidos à aprovação do juízo que homologar o acordo, nos termos das cláusulas 2.4.3.3 e 2.4.9.

Em decisão de 25 de janeiro de 2019, o juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba homologou o Acordo firmado entre o MPF e a Petrobras. A decisão reconheceu a competência do juízo em razão da natureza criminal do acordo firmado entre a Petrobras e as autoridades norte-americanas, da sua relação com os processos da Operação Lava-Jato e da competência da 13ª Vara Federal de Curitiba para processar e julgar os feitos criminais relacionados à Petrobras no âmbito da referida Operação.



# *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

A eminente julgadora considerou que o ajuste se adequava aos ditames legais e ao interesse público, sob os seguintes fundamentos:

*“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.”*

Nesses termos, o Acordo foi homologado, conforme a parte dispositiva da decisão judicial impugnada que se transcreve:

*“Ante o exposto, homologo o Acordo de Assunção de Compromissos, firmado entre o MPF e a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás, para pagamento e destinação de USD 682.560.000,00, equivalente a 80% do valor que a Petrobrás havia se comprometido a pagar em prévio acordo celebrado com autoridades norte-americanas, o Departamento de Justiça (DOJ) e a Securities and Exchange Commission (SEC).”*

O órgão ministerial argumenta que o ato do poder público ofendeu os preceitos consubstanciados nos seguintes artigos: 1º, *caput*, 2º, 22, inciso XVII, 37, *caput*, 60 §4º, inciso III, 109, inciso I, 127, *caput* e §§1º e 2º, 128, inciso II ‘a’, 128, §5º, inciso II, ‘a’ e ‘f’ e 129, incisos II e IX, todos da Constituição Federal.

A matéria discutida na presente ação versa sobre a violação de preceitos constitucionalmente protegidos, tais como o princípio da separação dos poderes e os princípios orçamentários, temas que ensejam a admissão deste Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no feito, notadamente em decorrência de sua representatividade e finalidade institucional, conforme prevê a Lei n. 8.906/94, a saber:

*Art. 44 – A Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, serviço público dotado de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:*



# *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

*I – Defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.*

*(...)*

Observa-se, portanto, que a Ordem dos Advogados do Brasil é incumbida da defesa da Constituição, como também dos direitos humanos, da justiça social, da esmerada aplicação das leis e do aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas, sendo que tais competências lhe são atribuídas legalmente.

Sua legitimação para atuar em defesa da Constituição decorre do próprio texto constitucional (art. 103, VII), já tendo esse e. Supremo Tribunal Federal, por reiteradas vezes, reconhecido o caráter universal dessa legitimação, dispensando, inclusive, qualquer demonstração de pertinência temática.

Desse modo, este Conselho Federal entende que pode agregar valor à discussão travada no bojo desta ação e comparece para apresentar suas razões na condição de *amicus curiae*, ao entender preenchidos os requisitos autorizadores, isto é, representatividade e interesse direto no resultado do julgamento.

Passa-se, destarte, à exposição de razões e fundamentos jurídicos.

## **II – DAS RAZÕES DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO:**

O objeto central da presente arguição reside na discussão sobre o desrespeito a preceitos fundamentais no âmbito da decisão judicial da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba que homologou o “Acordo de Assunção de Compromissos” firmado entre o MPF e a Petrobras.

Este CFOAB vem reforçar os argumentos apresentados pela Procuradora-Geral da República, por verificar a existência de vícios de inconstitucionalidade que maculam o termo ajustado entre o MPF e a Petrobras, que conseqüentemente alcança o ato judicial homologatório do termo. Destaca-se a violação à legalidade e aos limites constitucionais à atuação do Ministério Público (II.1), ao princípio da separação dos poderes (II.2) e aos princípios orçamentários (II.3).

### **II.1. Desrespeito aos limites constitucionais à atuação do Ministério Público**

A Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público uma posição de destaque dentro do Estado Democrático de Direito. Ao Ministério Público incumbe a atuação

5



# *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

em defesa da sociedade, da ordem jurídica e do regime democrático, bem como a proteção de interesses difusos e coletivos, nos termos do art. 127 da CF/1988:

*Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

*§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.*

*§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.*

(...)

Note-se que o mesmo dispositivo constitucional cuidou de assegurar ao Ministério Público as garantias necessárias ao desempenho de suas elevadas funções, consubstanciadas nos princípios da unidade, indivisibilidade e independência, conjugados à autonomia funcional e administrativa.

Por sua vez, o art. 129 da CF/1988 elenca, de forma exemplificativa, as funções ministeriais.<sup>1</sup> Ainda que a lista das funções institucionais do Ministério Público não

---

<sup>1</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - 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.



# Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

seja exaustiva, ela deve obedecer aos limites que decorrem da própria Constituição. Nesse sentido, o mesmo art. 129, em seu inciso IX, prevê:

*Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*

*(...)*

*IX - 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.*

Ou seja, ao mesmo tempo em que admite o exercício de outras funções compatíveis com a sua finalidade institucional, a Constituição veda expressamente aos órgãos ministeriais atuar na representação judicial ou prestar consultoria jurídica a entidades públicas. Com maior razão deve-se considerar incabível a participação de membros do Ministério Público em fundação de direito privado constituída para gerir e aplicar recursos que deveriam se destinar à União.

Vale destacar que este Eg. STF já se manifestou sobre os limites das funções do Ministério Público, ao interpretar os termos da participação de membro ministerial no Conselho Estadual da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro:

*ACÇÃO 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*

---

§ 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

§ 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)



# *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

*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 “Poder Judiciário”.*

*(ADI 3463, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-110 DIVULG 05-06-2012 PUBLIC 06-06-2012)*

Tem-se, portanto, que a atuação do Ministério Público, mesmo que não restrita às funções enumeradas pelo art. 129, não pode se desviar da sua finalidade constitucional. No caso em exame, o “Acordo de Assunção de Compromissos”, homologado pela decisão impugnada, confere ao órgão ministerial prerrogativas para o desempenho de funções administrativas e financeiras que extrapolam os limites constitucionais.

Como se depreende dos termos do Acordo, o Ministério Público assume a responsabilidade de constituir a fundação de direito privado incumbida de gerir os recursos advindos do ajuste e recebe a prerrogativa de indicar um representante do MPF e um do MPE como membros dos órgãos de direção da referida fundação.

No entanto, à luz da Constituição, não é compatível com a finalidade institucional do Ministério Público desenvolver atividade orçamentária e financeira destes recursos, especialmente por meio de fundação de direito privado.

Note-se que a prática de atos de gestão pelo Ministério Público é regulada pela Lei Complementar nº 75/1993, que atrela o exercício desses atos ao âmbito de garantia da autonomia administrativa, financeira e orçamentária do órgão, nos termos do art. 22:

*Art. 22. Ao Ministério Público da União é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe:*

*I - propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como a fixação dos vencimentos de seus membros e servidores;*

*II - prover os cargos de suas carreiras e dos serviços auxiliares;*

*III - organizar os serviços auxiliares;*

*IV - praticar atos próprios de gestão.*

Ao mesmo tempo em que estabelece o escopo da atuação ministerial nessa seara, o dispositivo fixa seus limites. Não cabe ao Ministério Público ingerir-se na administração de recursos fora das hipóteses previstas e consentâneas com suas atribuições.





# *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

No caso da gestão de recursos advindos do acordo entre a Petrobras e as autoridades norte-americanas, é ainda mais flagrante a ilegalidade das funções assumidas pelo órgão ministerial. Isso porque o Ministério Público não é parte integrante e tampouco interessada nesse acordo internacional, que não diz respeito a processos penais ou cíveis em curso na justiça brasileira.

Além disso, cabe ao Ministério Público fiscalizar a atuação de fundações privadas, na proteção de interesses coletivos e difusos, o que é incompatível com a participação de seus membros na direção dessas entidades. Como aduz a douta PGR, ao acumular as funções de investigar e de executar um orçamento bilionário, o Ministério Público concentra poderes de maneira conflitante com a posição de fiscal da lei que ocupa no ordenamento jurídico brasileiro.

De fato, na medida em que membros do Ministério Público assumem função de gerência na fundação de direito privado a ser constituída para administrar os valores provenientes do acordo firmado entre a Petrobras e as autoridades norte-americanas, compromete-se a lisura de eventuais procedimentos de fiscalização pelo órgão ministerial quanto ao uso adequado dos recursos direcionados ao “fundo patrimonial”.

Note-se que o protagonismo de membros do Ministério Público na gestão do fundo foi reforçado por notícias que revelaram negociações do órgão ministerial com a Caixa Econômica Federal em relação a alternativas de investimentos dos valores a serem administrados.<sup>2</sup>

Em nome do princípio da legalidade, o Ministério Público não pode atuar em procedimentos para os quais não receba poderes por lei. Uma vez que o órgão ministerial deve se manter em posição equidistante em relação aos demais poderes do Estado, na medida em que se imiscui na destinação e gestão de recursos a serem administrados por uma fundação privada, coloca em risco a sua própria autonomia e independência funcional, em ofensa ao princípio da impessoalidade insculpido no art. 37, *caput* da CF/1988.

Por esses motivos, as funções conferidas ao órgão ministerial pelo acordo homologado extrapolam os limites constitucionais de atuação do Ministério Público e representam um abuso no exercício de suas funções institucionais.

## **II.2. Violação ao princípio da separação dos poderes**

Outro vício de inconstitucionalidade que macula o “Acordo de Assunção de Compromisso” diz respeito à violação do princípio da separação de poderes, uma vez que o

---

<sup>2</sup> A esse respeito, ver: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-15/dallagnol-negociou-caixa-opcoes-investimento-fundacao> e <https://tribunahoje.com/noticias/politica/2019/03/14/pgr-investiga-dallagnol-por-fundacao-lava-jato/>



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Ministério Público e o próprio Poder Judiciário, na decisão homologatória, invadiram competências próprias dos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito do planejamento de políticas públicas e da gestão orçamentária de recursos da União.

O princípio da separação de poderes é um preceito basilar do Estado de Direito que consagra a necessidade de dividir as funções do Estado como mecanismo para evitar a sua concentração e, assim, a degeneração do exercício do poder político em arbítrio. A Constituição de 1988 acolhe como um de seus princípios fundamentais a independência e harmonia entre os Poderes, nos termos do seu art. 2º:

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Ao organizar os poderes do Estado, o texto constitucional institui a repartição de competências entre eles (arts. 44 a 126), bem como as atribuições e prerrogativas que cabem ao Ministério Público (arts. 127 a 130). Se é certo que os poderes devem se controlar mutuamente por meio dos mecanismos de freios e contrapesos que admitem interferências recíprocas entre eles, essa atuação não pode extrapolar os limites constitucionais, sob pena de abrir espaço para práticas abusivas e de colocar em risco o próprio alicerce do regime democrático que se pauta na separação das funções do Estado.

Da análise do “Acordo de Assunção de Compromisso” se denota que são atribuídas ao Ministério Público obrigações e funções que não lhe competem. Particularmente, ao assumir obrigações de atuar como gestor de um “fundo patrimonial” a ser empregado como investimento social no desenvolvimento de atividades e de iniciativas ligadas ao combate à corrupção, o Ministério Público se responsabiliza, por vias transversas, a executar políticas públicas, usurpando competências dos Poderes Executivo e Legislativo.

Por sua vez, a decisão que homologou o acordo entre o MPF e a Petrobras padece de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, a começar pelo vício de incompetência do juízo. Uma vez que o ajuste internacional entre a Petrobras e as autoridades norte-americanas decorre de procedimentos que estavam em curso nos Estados Unidos e que não estão atrelados aos processos e feitos que tramitam sob a jurisdição da 13ª Vara Federal de Curitiba, este juízo não é competente para apreciar o conteúdo pactuado entre os membros ministeriais e a Petrobras. Nesses termos, a decisão impugnada viola o art. 109, I, da CF/1988.

Ao convalidar os termos do acordo, o ato homologatório também extrapolou o papel que cabe ao Poder Judiciário, uma vez que a decisão expõe um juízo de valor a respeito da aplicação de recursos públicos e se imiscui em critérios políticos relacionados às escolhas orçamentárias feitas pelos legisladores e governantes. Vale retomar o seguinte trecho da decisão impugnada, na qual avalia a constituição do fundo patrimonial voltado a financiar atividades e iniciativas para implementar uma agenda anticorrupção:



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

*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.*

*(...)*

*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 [Estados Unidos], 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 Petrobrás.*

*(...)*

O ato judicial homologatório extrapola os limites do controle jurisdicional de atos administrativos ao se imiscuir em juízo de conveniência e de oportunidade que diz respeito à avaliação do mérito do ato e que se pauta em critérios políticos, e não jurídicos. A eminente julgadora apoia-se em considerações sobre a escassez e a destinação de investimentos públicos que fogem ao escopo de atuação do Poder Judiciário. Ao fazê-lo, deixa de exercer a função de fato esperada do provimento judicial, qual seja, a de controlar a legalidade do ato por meio da verificação da competência, do objeto, conteúdo, finalidade e forma.

Não há dúvida de que, pelo crivo da legalidade, o “Acordo de Assunção de Compromisso” é nulo de pleno direito. Não é o Ministério Público competente para decidir sobre a destinação dos valores provenientes do ajuste entre a Petrobras e as autoridades norte-americanas, nem tampouco para gerir tais recursos e decidir sobre entidades e projetos que serão beneficiários da sua aplicação.

O atendimento do interesse público não pode ser buscado às expensas do que determina a Constituição. As decisões políticas relacionadas à programação do orçamento, à gestão de recursos e à execução de políticas públicas são confiadas, pela Constituição, a órgãos democraticamente eleitos, que respondem por seus atos igualmente nos termos da Constituição. Nessa sistemática, cabe ao Ministério Público e ao Poder Judiciário as funções de fiscalizar e controlar esses atos, sendo-lhes vedado substituir os Poderes Executivo e Legislativo.

### **II.3. Violação aos princípios orçamentários: necessidade de destinação do valor do acordo à União**

Cabe, por fim, qualificar a violação do princípio da separação de poderes do ponto de vista da atividade orçamentária. Uma vez que o acordo entre a Petrobras e as autoridades norte-americanas determinou o pagamento de multa pela empresa como condição para encerrar investigações cíveis e criminais em curso nos Estados Unidos e tendo como



# *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

objeto a prática de eventuais atos ilícitos, os valores que devem retornar ao Brasil, nos termos do ajuste, pertencem ao Tesouro Nacional.

Nesse sentido, a destinação e a administração desses recursos é incumbência da União e deve observar as regras constitucionais que disciplinam o orçamento público. Essas regras incluem a competência compartilhada entre os Poderes Executivo e Legislativo para organizar as operações financeiras e orçamentárias do Estado. Incluem também os princípios orçamentários de estatura constitucional, como é o caso do princípio da unidade e da universalidade orçamentária extraído do art. 165, § 5º da CF/1988:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*(...)*

*§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:*

*I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;*

*II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;*

*III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.*

Esses princípios estabelecem que o orçamento deve ser uno e deve conter todas as despesas e receitas do Estado, para oferecer um retrato das finanças públicas e permitir o acompanhamento da política econômica e o controle dos gastos públicos. A Lei 4.320/64, que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro, explicita a observância aos princípios da unidade e da universalidade orçamentária nos termos dos dispositivos a seguir transcritos:

*Art.2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.*

*Art.3º A Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei.*

Considerando que a Petrobras é sociedade de economia mista que tem o Poder Público como acionista majoritário, seus investimentos estão contemplados pelo orçamento da União. À mesma conclusão se chega ao considerar que os recursos retornados ao Brasil provenientes do Acordo entre a Petrobras e as autoridades norte-americanas se equiparam a



# Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

valores recuperados da prática de atos criminosos que, nos termos do art. 91, II, 'b' do Código Penal, devem beneficiar a União.<sup>3</sup>

Nesses termos, por melhores que sejam as intenções dos membros do Ministério Público que firmaram o “Acordo de Assunção de Compromissos” com a Petrobras, carece o órgão ministerial de competência para decidir sobre recursos que devem ser destinados ao Tesouro Nacional. Esses valores só podem ser adequadamente afetados e aplicados seguindo as regras e os princípios orçamentários que vinculam as operações financeiras e econômicas da União.

Nesse sentido, convém ressaltar que este Eg. STF já se manifestou a respeito da destinação de valores repatriados ou decorrentes de multas pagas em decorrência de acordos de colaboração premiada. No âmbito da própria Operação Lava Jato, o eminente ministro Edson Fachin apontou a União como destinatária dos valores das multas, em analogia ao comando do art. 91, II, 'b' do Código Penal. Confira-se trecho da decisão:

*(...) Trata-se, como dito, de uma analogia, pois o dispositivo refere-se à destinação do produto do crime. Tanto que há priorização, por meio da ressalva expressa, do direito da vítima, beneficiando-se a União (exceto, como no caso, ela mesma a vítima), apenas após satisfeito o direito do lesado.*

*A analogia, ao destinar a multa à vítima, justifica-se, conforme consta na decisão da PET 5.886, porque, nos casos referentes aos crimes delatados, o dano, ainda que não precisamente quantificado, seria presumidamente muito maior do que o valor da multa aplicada, servindo esta, portanto, de alguma maneira, também a sua compensação, tal como previsto no art. 91, II, “b”, da Lei Penal.*

*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/DF, Ministro Edson Fachin, 28/02/2019)*

---

<sup>3</sup> Art. 91 - São efeitos da condenação: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)  
(...)

II - **a perda em favor da União**, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

b) **do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.**



# Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Nesse caso, o ministro Edson Fachin entendeu que não cabia ao Poder Judiciário interferir na definição sobre onde os valores seriam aplicados, tratando-se de uma prerrogativa da União decidir sobre a alocação dos recursos.

Diante de todos os fundamentos jurídicos colacionados, este Conselho Federal da OAB entende que a decisão proferida pelo juízo da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba que homologou o “Acordo de Assunção de Compromissos” firmado entre o MPF e a Petrobras padece de flagrante inconstitucionalidade e incorre em violação de preceitos fundamentais, impondo-se a declaração da sua nulidade e, por extensão, do acordo homologado, como medida necessária à preservação do Estado Democrático de Direito e da integridade do texto constitucional.

### **III – CONCLUSÃO:**

Por todo o exposto, este Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil **requer** sua admissão no feito, na condição de *amicus curiae*, bem como a garantia de manifestação oportuna ao longo do transcurso do feito, incluída a possibilidade de sustentação oral, como já assegurado no Regimento Interno da Corte (Art. 131, § 3º).

No mérito, este Conselho se **manifesta pela procedência do pedido constante na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, para que seja declarada a nulidade do ato consubstanciado na decisão homologatória, da lavra da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, e na conseqüente nulidade do Acordo firmado entre o MPF e a Petrobras, por evidente ofensa aos princípios da legalidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*), aos limites constitucionais das funções ministeriais (arts. 126-129), ao princípio da separação dos poderes (art. 2º) e aos princípios orçamentários (art. 165, § 5º), todos previstos pela Constituição de 1988.

Termos em que, aguarda deferimento.

Brasília, 26 de abril de 2019.

**Luiz Viana Queiroz**

Presidente Nacional da OAB em exercício

OAB/BA 8487

OAB/DF 55.653

**Lizandra Nascimento Vicente**

OAB/DF 39.992

**Claudia Paiva Carvalho**

OAB/MG 129.382