

OPERAÇÃO “LAVA JATO”: RELAÇÃO ENTRE CORRUPÇÃO E COMBATE À COVID-19

OPERATION CAR WASH: RELATIONSHIP BETWEEN CORRUPTION AND COMBAT TO COVID-19

Recebido: 14/06/2020

Aceito: 26/11/2020

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho*

Doutora em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), na área de concentração Direito, Estado e Constituição (Linha de Pesquisa: Constituição e Democracia).

Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 1996.

Assessora de Ministro do Tribunal de Contas da União.

E-mail: acristinampb@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-4143-605X>

*Agradeço às contribuições de minha filha, Mariana Melo Botelho, aí incluídas as sugestões e revisões necessárias.

RESUMO

Em um cenário dramático de tantas incertezas trazidas pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), o presente artigo se propõe a trazer à lume recente discussão travada na Suprema Corte brasileira na ADPF 568 e na Reclamação 33.667, que trataram da adequada destinação de recursos que retornaram aos cofres públicos como resultado do combate à corrupção operacionalizado no âmbito da Operação Lava Jato. O valor da multa paga pela Petrobras com base no acordo “Non Prosecution Agreement”, firmado entre a Estatal e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, tem sido revertido por sucessivas decisões do STF para Estados da Amazônia Legal, para ações de prevenção, contenção, combate e mitigação da pandemia do Coronavírus, o que mostra que o STF, a partir de um diálogo com outras instituições públicas, tem proferido importantes decisões que vem possibilitando o repasse de recursos públicos para a área de saúde pública. Enfatiza-se, ao final, que a situação de calamidade pública não pode permitir que esses recursos sejam mal utilizados, motivo pelo qual não só os órgãos de controle precisam fiscalizar o uso dos recursos públicos, como também toda a sociedade.

Palavras-chave: STF. Operação Lava Jato. Petrobras, Coronavírus. Acordo de Assunção de Compromissos.

ABSTRACT

In a dramatic scenario of so many uncertainties brought about by the pandemic of the new coronavirus (COVID-19), this article aims to bring to light a recent discussion at the Brazilian Supreme Court in ADPF 568 and RCL 33,667, which dealt with the appropriate

Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.



This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.

allocation of resources that returned to the treasury as a result of the fight against corruption operationalized under “Car Wash” Operation. The fine amount paid by Petrobras based on the “Non Prosecution Agreement”, signed with the United States Department of Justice, has been reversed by successive STF decisions for States in the Legal Amazon, for prevention, containment, combat and mitigation of the coronavirus pandemic, which shows that STF, through a dialogue with other public institutions, made important decisions that has been allowing the transfer of public resources to the public health area. In the end, it is emphasized that the situation of public calamity cannot allow these resources to be misused. For this reason, not only the controlling institutions need to inspect the use of public resources, but also the whole society.

Keywords: Supreme Court. Car Wash Operation. Petrobras. Coronavirus. Commitment Assumption Agreement.

I. Considerações iniciais

Thomas Morus, ao falar sobre a soberba¹ dos homens no século XVI considerava que ela é a rainha, a mãe de todos os males e que, por estar profundamente enraizada na natureza humana, é difícil extirpá-la das ações praticadas pelo homem. Reconhecia que havia na República utopiana muitas coisas que desejava ver nas cidades, mas enfatizava que desejava mais do que esperaria ver (MORUS, 1997, p. 153).

Muitos dos que sonham com uma sociedade mais igualitária e justa², provavelmente já se imaginaram vivendo na ilha de Utopia. Quantas teorias sociais mais avançadas foram propostas com base na obra paradigmática de Thomas Morus? Quantos modelos de sociedade ideal foram traçados? Todavia, mesmo diante de toda a descrição de uma sociedade ideal contida na obra Utopia, pragmaticamente falando, vemos tal República como um verdadeiro sonho, pois, em regra, a soberba tem se mostrado inerente a própria natureza humana e parece se acentuar quando está associada a ocupação de cargos de poder, o que reverbera, não raro, em ações corruptas em que se rouba o prazer de outrem na busca do próprio prazer³.

1 Acerca da soberba, acentua que: “Essa serpente do inferno se enrola em volta do coração dos homens para desviá-los do caminho correto; ela se prende a eles e os puxa para trás como um freio” (MORUS, Thomas. **A utopia ou o tratado da melhor forma de governo**. Porto Alegre: L&PM Pocket Ensaios, 1997, p. 153.).

2 John Rawls, ao falar da concepção política de justiça, coloca que é necessário respeitar as liberdades individuais. Mas se trata de uma concepção que se recusa a privilegiar uma visão particular do bem. Nesses termos, políticos, muitas vezes, têm uma concepção particular de seu próprio bem e não uma concepção do bem comum e da necessidade de pautarem suas ações em ações morais e éticas (RAWLS, John. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002).

3 Já em 1516, Morus demonstrava preocupação com a consciência ética do serviço prestado em prol da sociedade e enfatizava: “Mas roubar o prazer de outrem ao buscar o seu é verdadeiramente uma injustiça, enquanto privar-se de algo em favor de outrem é verdadeiramente um ato humano e generoso” (MORUS, Thomas. **A utopia ou o tratado da melhor forma de governo**. Porto Alegre: L&PM Pocket

A prática vivenciada por toda a humanidade, infelizmente, tem sido bem diversa. A classe política, em geral, não está preocupada com o bem-estar social, mas com seu próprio bem-estar, felicidade, e, é claro, com a manutenção do poder, não importando os resultados negativos⁴ trazidos para os administrados a partir de ações corruptas e desonestas.

No Brasil, temos uma realidade bastante diferente da teorizada por Morus, desde os primórdios da nossa colonização. São inúmeros os episódios de corrupção na política que nos entristecem, envergonham e fazem com que pensemos sobre possíveis caminhos para reduzir o problema, já que não vislumbramos como ele possa ser extirpado definitivamente da vida social.

A corrupção se dissemina das formas mais diferenciadas possíveis no seio da sociedade e é praticada não só por políticos, como também por servidores públicos, agentes privados, entre outros. No bojo do presente trabalho, focaremos nosso estudo nos benefícios financeiros que estão sendo trazidos para a sociedade brasileira por desdobramentos da Operação Lava Jato na Petrobrás, os quais podem ajudar, sobremaneira, na execução de ações de saúde relacionadas ao combate ao Coronavírus (COVID-19).

A corrupção política, verificada na Operação Lava Jato, não é um fenômeno que pode ser visto de forma simplificada, como uma corrupção praticada, tão-só, por agentes políticos, em virtude de desvios de conduta próprios dos seres humanos. Está situada num nível mais complexo e abrangente, pois se trata de uma corrupção sistêmica, estrutural, que envolve uma rede sofisticada, composta por agentes políticos, empresários, servidores públicos, doleiros e entre outros.

Quando há um bloqueio da Constituição⁵ e ela é deturpada, de forma sistemática, pela pressão de conformações particulares de Poder, aí está presente a corrupção sistêmica. A constitucionalidade e a legalidade são postas de lado de conformidade com a relação concreta de poder e com os interesses políticos daí decorrentes.

A corrupção sistêmica também ocorre quando a política se afasta dos vínculos ao código lícito/ilícito, expondo-se aos particularismos relacionais e exigências econômicas, o que impede a sua reprodução autônoma. O código lícito/ilícito não funciona de forma eficiente como um segundo código da Política, o que implica, nas palavras do professor Marcelo Neves numa “deficiente legitimação pelo procedimento”, impondo

Ensaio, 1997, p. 101).

4 Infelizmente, vemos que em meio a calamidade pública trazida pela pandemia do Coronavírus, a imprensa já noticia superfaturamentos e desvios na aplicação de recursos públicos utilizados para a compra de respiradores e para a construção de hospitais de campanha. Esses fatos ocasionarão a instauração de processos administrativos e judiciais, mas, certamente, não trarão de volta vítimas do COVID-19, que poderiam ter sido salvas caso os recursos tivessem sido corretamente aplicados.

5 A Constituição, na teoria dos sistemas de Luhmann, é conceituada como acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico.

apoios “particularistas como mecanismos supridores da falta de legitimação política (generalizada) do Estado como organização” (NEVES, 2006, p. 242).

Nessa ambiência, os subsistemas sociais Direito e Política não podem caminhar dissociados, mas estão intrinsecamente relacionados. Com os bloqueios recíprocos entre Direito e Política, termina acontecendo uma sobreposição destrutiva do código do poder sobre o código lícito/ilícito, uma vez que este não é suficientemente forte para enfrentar a força do código político⁶. Dessa forma, a Constituição não mais atua como acoplamento estrutural entre a Política e o Direito.

Ao falar em poder⁷ político vem à mente a frase famosa de Lord Acton⁸: “O poder tende a corromper – e o poder absoluto corrompe absolutamente”. Significa dizer que, em geral, o poder político transforma o seu detentor em uma pessoa diferente, pois é cercada de privilégios e imunidades que aumentam não só a hierarquia diante dos demais, como também a sensação de que nada pode interferir no exercício do poder e na sua própria manutenção.

No caso da Operação Lava Jato, a corrupção sistêmica mostrou sua face mais perversa. Os detentores do poder político buscaram benefícios privados a partir da obtenção de recursos ilícitos advindos de operações ilegais e irregulares realizadas em licitações e contratos milionários firmados pela Petrobras.

Constatou-se que os grupos políticos (de vários partidos), que desviavam recursos públicos, agiram por meio de associações criminosas, e uniram esforços para praticar diversos crimes, como os de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, confirmando a afirmação de Lord Acton de que o poder tende a corromper. Houve prisões de várias pessoas importantes, como: políticos, empresários, servidores públicos, dentre outros.

Os atos de corrupção se disseminaram de tal forma em uma enorme rede criminosa, que a Operação Lava Jato, iniciada no Paraná, teve vários desdobramentos e as investigações foram expandidas para os tribunais superiores para conferir maior agilidade aos processos que envolvem investigados com foro especial.

Mas, a boa notícia é que os desdobramentos processuais vêm permitindo que parte dos recursos desviados retornem aos cofres públicos. No presente artigo, focamos a atenção numa parcela desses recursos, que adveio do acordo feito entre a Petrobras

6 A contingência, portanto, está sempre presente quando ocorrem os bloqueios recíprocos entre o Direito e a Política, havendo sempre o perigo de desapontamento diante de determinada expectativa. Daí a necessidade de assumir riscos de apontamento ou desapontamento quando lidamos com a política (LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, p. 46).

7 Para Bobbio, o significado mais geral da palavra poder designa “a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos.” Em sentido social, o sentido de poder para ele é mais preciso, podendo ir desde “a capacidade geral de agir, até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem.” (BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1995, p. 993).

8 ACTON, Lord. **Pensamentos de Lord Acton**. [S.l.]: Pensador, 2020. Disponível em: <https://www.pensador.com/frase/MjEyNzY3NQ/>. Acesso em: 01 nov. 2020.

e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América (DoJ) e a *Securities & Exchange Commission* (SEC), denominado *Non Prosecution Agreement*. Por meio desse acordo, a Estatal comprometeu-se a pagar multa no valor total de US\$ 853,2 milhões, dos quais US\$ 682,56 milhões (80% do valor) poderiam ser compensados mediante o pagamento de valor equivalente, em reais, no Brasil.

Após isso, a partir de um “Acordo de Assunção de Compromissos” firmado entre o Ministério Público Federal do Paraná (MPF/PR) e a Petrobras, com o aval da 13ª Vara Federal de Curitiba⁹, foi definido que os recursos advindos do *Non Prosecution Agreement* seriam destinados à constituição de uma fundação privada para administrar recursos depositados em conta vinculada.

Diante das polêmicas em torno do “Acordo de Assunção de Compromissos”, a questão foi levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal, a partir de iniciativa da Procuradoria-Geral da República, que interpôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 568). Também a Câmara dos Deputados ingressou com a Reclamação (RCL 33.667), que teve o mesmo objeto da ADPF.

Como veremos adiante, a partir das decisões adotadas nas ações mencionadas acima é que serão gerados, paulatinamente, entendimentos sobre a necessidade de aplicação dos recursos advindos do desdobramento financeiro da Operação Lava Jato no combate ao COVID-19.

Embora o artigo não tenha um marco teórico específico, pois explora, de forma mais aprofundada, a jurisprudência do STF e seus desdobramentos práticos, vários autores foram estudados para que houvesse uma percepção mais nítida sobre a importância das decisões tomadas no âmbito da Suprema Corte e sobre as correlações destas decisões com questões de judicialização da política, de legitimação democrática e de necessidade de fiscalização dos recursos públicos destinados ao combate à Covid (Sars Cov 2).

Na construção dos tópicos exploramos: qual o papel que o Ministério Público Federal (MPF) tem desempenhado na Operação Lava Jato; quais os questionamentos feitos ao STF sobre a legalidade do “Acordo de Assunção de Compromissos”; quais as consequências práticas das decisões adotadas pelo STF na ADPF 568 e na RCL 33.667¹⁰ para as ações de combate ao COVID-19; como o STF tem agido para garantir que recursos recuperados da corrupção praticada na Petrobras sejam utilizados no combate ao COVID-19.

9 TRF4, Pet 5002594-35.2019.4.04.7000/PR, julg. 25/01/2019.

10 BRASIL, STF, 2019.

II. O papel do Ministério Público Federal (MPF) na Operação Lava Jato

É bom acentuar que o Ministério Público vem se aperfeiçoando sempre em observância às novas competências que lhe são atribuídas. Aos poucos, como suas funções foram ampliadas, passou ele a atuar não só na parte criminal, onde é o titular da ação penal, como também no processo civil, área na qual tem papel variado e importante.

Antes de ser promulgada a atual Carta Magna, na esfera Federal, o Ministério Público era quem representava os interesses do Poder Executivo em juízo¹¹, o que significava uma verdadeira anomalia, uma vez que as atribuições institucionais do Órgão eram confundidas com a defesa dos interesses do Poder Executivo.

Com o advento da Constituição de 1988, a instituição do Ministério Público teve especial relevo, figurando num capítulo à parte, sendo desvinculada dos demais Poderes da República, de forma a não guardar grau de subordinação com o Poder Executivo, quer de ordem profissional, quer de ordem administrativa, o que faz com que, atualmente, goze de plena autonomia e independência para o desempenho do seu mister, qual seja: “[...] a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”¹².

Dessa maneira, a Constituição conferiu ao Ministério Público a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, razão pela qual assumiu o Órgão importante papel no controle da Administração Pública, visto que é legitimado para a ação civil pública e para a ação de improbidade administrativa e atua de forma independente e de acordo com os limites preconizados pelo Estado Democrático de Direito. Devido a essa independência, alguns querem ver na Instituição um quarto poder¹³ do Estado.

O Ministério Público atua em dois segmentos básicos, quais sejam: extrajudicial e judicial. Neste intervém nos processos que tramitam no Poder Judiciário (promoção

11 Artigo 126 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 *In*: BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 13 jun. 2020

12 Artigo 126 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 *In*: BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

13 José Afonso da Silva, levando em conta que só existem três Poderes, assim se posiciona, *litteris*: “Não é aceitável a tese de alguns que querem ver na instituição um quarto poder do Estado, porque suas atribuições, mesmo ampliadas aos níveis acima apontados, são ontologicamente de natureza executiva, sendo, pois, uma instituição vinculada ao Poder Executivo, funcionalmente independente, cujos membros integram a categoria dos agentes políticos, e, como tal, hão de atuar com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 582).

da Ação Civil Pública - artigo 129, inciso III da Constituição Federal de 1988), enquanto, naquele, age fora do âmbito dos processos judiciais (promoção do controle externo da atividade policial - artigo 129, inciso VIII da Constituição Federal de 1988). Tem como princípios norteadores de sua ação a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, os quais asseguram ao Órgão sua autonomia administrativa.

A atuação do Ministério Público na Operação Lava Jato, iniciada em março de 2014, tem sido essencial para a obtenção dos resultados alcançados até o momento. Trata-se de uma operação que já pode ser descrita como a maior iniciativa de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil. Conduzida perante a Justiça Federal em Curitiba, a investigação teve por objetivo verificar as operações ilícitas praticadas por quatro organizações criminosas lideradas por doleiros. Mas, no seu desenrolar, foram descobertas irregularidades praticadas no âmbito da Petrobras e da construção da usina nuclear Angra 3.

Coube à Polícia Federal (PF), de um lado, fazer as investigações iniciais, razão pela qual pediu fossem monitoradas as conversas dos investigados. Realizou buscas, apreensões e prisões, ouviu testemunhas. A partir dos elementos colhidos, foram elaborados relatórios e encaminhados ao Ministério Público Federal/PR.

Por outro lado, os Procuradores da República que atuam no caso, vêm confirmando os pedidos da Polícia perante a Justiça. Além de atuarem como fiscais do procedimento policial, dirigem trabalhos investigativos e analisam provas e relatórios. Passaram, a partir daí, a formular as acusações criminais e pleitear, junto à Justiça, o bloqueio dos patrimônios dos réus.

A integração e sintonia dos trabalhos executados no âmbito do MPF/PR, da PF e da Justiça Federal, além de outros órgãos, levou a resultados concretos na luta contra a corrupção, a impunidade e o crime organizado no Brasil. Além das diversas prisões, o resultado mais concreto e proveitoso para a sociedade tem sido o retorno de bilhões de reais ao erário.

Diante dos desdobramentos da operação iniciada no Paraná, a investigação teve que ser expandida para os tribunais superiores. Com isso, em janeiro de 2015, foi criado um grupo de trabalho formado por membros do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT) para auxiliar a Procuradoria-Geral da República na análise dos processos em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

Logo após, em março de 2015, foi instituída força-tarefa na Procuradoria Regional da República da 4ª Região (PRR4) para atuar junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). Doravante, em dezembro do mesmo ano, o Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) criou uma força-tarefa para atuar na Lava Jato perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Além disso, pelo menos 12 (doze) países iniciaram suas próprias investigações relacionadas à Operação Lava Jato, a partir de informações

compartilhadas por meio de acordos de cooperação internacional.

Com a prisão de várias figuras importantes da área política, empresarial e do serviço público, a Operação Lava jato quebrou um paradigma de que no Brasil só “ladrões de galinha” vão para a cadeia. Políticos de renome nacional, grandes empresários, doleiros, dentre outros, foram encarcerados e respondem processos criminais por terem dado causa a desvios da ordem de bilhões de reais para os cofres públicos.

Mas, mesmo diante do protagonismo da atuação do MPF/PR para o sucesso da Operação Lava Jato, esse fato não lhe conferiu o direito de utilizar recursos oriundos da referida Operação para a constituição de uma fundação privada para administrar os recursos advindos do acordo firmado entre a Petrobras e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América (DoJ) e a *Securities & Exchange Commission* (SEC), denominado “*Non Prosecution Agreement*”.

III. ADPF 568 e RCL 33.667: questionamentos ao STF sobre a legalidade do “Acordo de Assunção de Compromissos” firmado entre o MPF/PR e a Petrobras

É importante traçar um relato histórico do caso. O acordo “*Non Prosecution Agreement*” foi firmado entre a Petrobras e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América e a *Securities & Exchange Commission* com o objetivo de evitar o ajuizamento de ações judiciais em seu desfavor nos EUA. A Estatal brasileira comprometeu-se a pagar multa no valor total de US\$ 853,2 milhões. Como já acentuado, deste montante, 80% (US\$ 682,56 milhões) poderiam ser compensados mediante o pagamento de valor equivalente em reais no Brasil.

Doravante, foram instaladas polêmicas envolvendo o “Acordo de Assunção de Compromissos”, firmado entre a Petrobras e o Ministério Público Federal do Paraná, por intermédio de procuradores regionais da República e procuradores da República com designação para officiar na Operação Lava Jato. A questão foi parar no Supremo Tribunal Federal, pois a então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, interpôs a ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental/ADPF 568. Também a Câmara dos Deputados ingressou com a Reclamação/RCL 33.667, que teve o mesmo objeto da ADPF. No âmbito do TCU foi formulada Denúncia por Deputados Federais que integram a Mesa da Câmara dos Deputados (TC 005.844/2019-3)¹⁴, para a apuração de

¹⁴ Sobre o assunto existiam mais quatro processos tramitando no TCU: 3 representações e 1 pedido de fiscalização advindo do Congresso Nacional. A Unidade Técnica enfatizou que tendo em vista que a questão restou decidida no âmbito do STF, houve perda do objeto dos quatro processos. Em relação ao TC 005.557/2019-4, que tratou de denúncia sobre possíveis irregularidades ocorridas na Petrobras, relacionadas ao “Acordo de Assunção de Compromissos”, no valor de R\$ 2,5 bilhões, firmado com membros

possíveis irregularidades ocorridas na Petrobras, relacionadas ao “Acordo de Assunção de Compromissos” firmado entre o MPF/PR e a Petrobras.

Em relação à ADPF, a PGR argumentou que a decisão judicial que homologou o “Acordo de Assunção de Compromissos” violou preceitos constitucionais fundamentais como o da Separação dos Poderes, haja vista que atribuiu a um órgão do Estado brasileiro o desempenho de função e obrigações que extrapolaram os limites estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei Complementar 75/1993¹⁵, para a atuação do MPF. No entendimento da PGR, isso implicou numa concentração de poderes entre a atividade de investigar e de atuar em processos judiciais, e a de executar um orçamento bilionário, cuja receita se originou de acordo internacional, em relação ao qual o MPF/PR não é parte, tampouco interessado.

Nesse cenário, afirmou a Procuradora-Geral da República que inexistia fundamento constitucional, legal ou contratual para determinar que a administração desse dinheiro fosse feita pelo MPF/PR ou mesmo com a participação de membros do MPF/PR, tampouco para justificar a criação de entidade de direito privado a ser constituída a partir desses recursos.

Argumentou, ainda, na petição inicial da ADPF 568, que as responsabilidades assumidas pelo MPF/PR desbordariam das finalidades institucionais do Órgão, em violação aos artigos 127 e 129 da CF¹⁶. Em sendo assim, requereu a concessão de medida liminar para determinar a “suspensão do ato impugnado, determinando-se a transferência, com todos os seus acréscimos, do valor depositado pela Petrobras em conta à disposição do Juízo da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba-PR, em decorrência do acordo firmado com o Ministério Público Federal, para conta bancária à disposição desse Supremo Tribunal Federal”.

Na Reclamação (RCL) 33.667¹⁷, proposta pela Mesa da Câmara dos Deputados, com o mesmo objeto, que correu em paralelo com a ADPF 568 e também foi distribuída ao Ministro Alexandre de Moraes, as alegações foram no sentido de que o acordo entre a Petrobras e o MPF/PR violou a competência do STF, vez que parte dos inquéritos e

do Ministério Público Federal do Paraná, também foi reconhecida a perda de objeto e por meio do Acórdão 1042/2020-TCU-Plenário, recomendou-se à Secretaria de Orçamento Federal, com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU e na Portaria SOF 1, de 19/2/2001, que altere o nome e a descrição da Fonte 21, de forma que passe a refletir, de maneira clara, a origem dos recursos aportados, impedindo a confusão entre as receitas objeto do “Acordo sobre a Destinação de Recursos” (firmado após a resolução de mérito da ADPF 568 e da RCL 33.667) e as receitas decorrentes de acordos de leniência.

15 A Lei Complementar 75, de 20/5/1993, dispõe sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União.

16 Artigos 127 e 129 da Artigo 126 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 *In*: BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

17 Esta Reclamação, por tratar de mesmo objeto, foi apensada ao processo principal, no caso em pauta a ADPF 568. Ambos transitaram em julgado em 11/10/2019.

ações penais relacionados à Operação Lava Jato tramitaram e ainda tramitam perante a Suprema Corte, ante a presença de indiciados ou réus detentores de foro privilegiado por prerrogativa de função, o que justifica que a celebração de acordos seja feita perante esta instância e atrai também a competência para a homologação do “Acordo de Assunção de Compromissos”.

Questionou-se, outrossim, a afirmação contida na decisão impugnada de que seria o MPF/PR a entidade melhor posicionada para a celebração do acordo. Defendeu-se, assim, que o depósito dos valores pagos pela Petrobras deveria ter sido feito diretamente em favor do Tesouro Nacional e que caberia à União, por meio do Congresso Nacional, definir a destinação do montante, em conformidade com os princípios da unidade e universalidade orçamentárias.

Rememorou que os orçamentos anuais são estabelecidos por leis de iniciativa do Poder Executivo, que são discutidas e votadas pelo Congresso Nacional (art. 166 da Constituição Federal de 1988). Ao destinar o valor da multa pago pela Petrobras para fins específicos, o acordo entre o MPF/PR e a Petrobras, homologado pela Justiça Federal do Paraná, invadiu o âmbito de competência próprio dos Poderes Executivo e Legislativo, o que desembocou em ofensa ao princípio da Separação dos Poderes.

Quando da análise da dinâmica dos fatos narrados pelo MPF e pela Mesa da Câmara dos Deputados, o Ministro Alexandre de Moraes entendeu ser imprescindível analisar os dois acordos que têm relação com os atos de corrupção praticados no âmbito da Petrobras, investigados pela Operação Lava Jato. O primeiro foi realizado entre a Petrobras e o *Department of Justice/USA (DoJ)/Securities and Exchange Commission (SEC)*, no qual foi estipulado o pagamento de multa criminal de US\$ 853.200.000,00, pela Petrobras. Desse montante: a) US\$ 85.320.000,00 seriam destinados ao Tesouro Norte Americano (10% do valor da multa); b) US\$ 682.526.000,00 seriam destinados ao Brasil (80% do valor da multa); c) US\$ 85.320.000,00 seriam destinados à SEC (*Securities and Exchange Commission*) (10% do valor da multa).

Ressaltou o Ministro que em cláusula específica destinada ao Brasil, o acordo estabeleceu prazo máximo para o pagamento obrigatório da multa pela Petrobras a ser destinado às autoridades brasileiras, sob pena de reversão do valor ao Tesouro norte-americano. Segundo o acordo, seria desnecessária a designação de um monitor independente de *compliance* (“*independent compliance monitor*”) para a Petrobras, pois a empresa está submetida à fiscalização do Tribunal de Contas da União e da Comissão de Valores Mobiliários.

O Relator frisou que no Acordo firmado pela Petrobras com as autoridades norte americanas, as referências ao destinatário do pagamento no Brasil sempre eram feitas a “*Brazil*” e “*Brazilian authorities*”, sem a indicação de um órgão específico para a gestão dos US\$ 682.526.000,00 (80% do valor da multa), o que indica que deveriam ser entendidas como remissivas à União, pessoa jurídica de Direito Público Interno, a quem incumbem

as atribuições de soberania do Estado brasileiro.

Destacou, ainda, que a partir desse primeiro acordo celebrado entre as autoridades norte americanas e a Petrobras, a empresa brasileira optou pela realização de um segundo acordo, para efetivar o pagamento da multa. Escolheu, assim, de forma discricionária e duvidosa, os Procuradores do Ministério Público Federal do Paraná, ignorando a Lei Complementar 75/93 (Estatuto do Ministério Público da União), que define que é a chefia da Instituição que tem a competência para a sua representação administrativa (BRASIL, 1993).

No acordo firmado entre a Petrobras e o governo dos Estados Unidos não havia indicação de quais seriam as autoridades brasileiras destinatárias do pagamento da multa, tampouco sobre a obrigatoriedade de que o depósito dos valores fosse realizado perante a 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba.

No entender do Ministro Alexandre de Moraes, a atuação do MPF/PR perante o Juízo da 13ª Vara Federal nos inquéritos e nas ações penais da Operação Lava Jato não tornaria esse órgão prevento para a “execução” do acordo celebrado nos Estados Unidos, mesmo considerada a relação entre o *Non Prosecution Agreement* e os fatos investigados no Brasil.

Informou, também, que a multa estipulada no acordo entre a Petrobrás e o governo norte americano não se fundou em título condenatório expedido pelo Juízo da 13ª Vara Federal, tampouco decorreu de denúncia proposta pelo MPF do Paraná perante aquele órgão jurisdicional. No caso específico, o *Non Prosecution Agreement* teve por objeto os atos ilícitos sujeitos à legislação norte-americana, que, embora relacionados, não se confundem com os ilícitos sujeitos à jurisdição brasileira.

Salientou que o montante total da multa arbitrada, além de ser destinado a afastar sanções penais, também envolveu sanção aplicada por outras instâncias de controle, como a *Security and Exchange Commission* (SEC). Ao ver do Ministro Relator da ação no STF, caso fosse para traçar um paralelo com as autoridades homólogas no Brasil (como pretendeu o MPF do Paraná e a 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba), a Petrobras teria também que fazer negociação com a Advocacia-Geral da União, a Controladoria-Geral da União, com a Comissão de Valores Mobiliários, com o Tribunal de Contas da União, com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, e outras autoridades da União, visando a disponibilizar os valores que se destinam ao Brasil, conforme o compromisso assumido e a designação expressamente feita no acordo, ao se referir a “autoridades brasileiras”.

Para piorar a situação, no segundo acordo homologado pela 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba (“Acordo de Assunção de Compromissos”) foram estabelecidas providências não previstas no *Non Prosecution Agreement*, no qual havia apenas menção para que parte da multa fosse creditada a favor do Brasil, sem estabelecer quaisquer condicionamentos relacionados à constituição de uma pessoa jurídica de direito privado

ou afetação desse montante a atividades específicas do MPF/PR.

Entendeu, pois, ter ocorrido desvirtuamento ilegal na execução do acordo originariamente realizado entre a Petrobras e o *Department of Justice (DoJ)/Securities and Exchange Commission (SEC)*. Ao ver do Relator do caso, os Procuradores da República do MPF do Paraná não foram designados como as autoridades brasileiras competentes para definir que a 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba seria o juízo competente para homologar o segundo acordo (“Acordo de Assunção de Compromissos”). Destarte, houve desrespeito ao Princípio do Juiz Natural e estipulação de cláusulas subjetivamente escolhidas pelas partes para a destinação dos valores da multa, as quais não estavam previstas no acordo original.

Mesmo dando especial relevo para o trabalho meritório dos agentes públicos que têm atuado na condução dos inquéritos e ações penais relacionadas com a Operação Lava Jato e para os propósitos contidos no “Acordo de Assunção de Compromissos”, o Relator do feito entendeu que as ações praticadas exorbitaram as atribuições que a Constituição Federal delimitou para os membros do Ministério Público (BRASIL, 1988¹⁸), pois elas não têm correlação com a destinação a ser dada a receita pública, encargo que é do Congresso Nacional (BRASIL, 1998¹⁹).

Também, nos termos do artigo 37, XIX, da Constituição Federal de 1988, compreendeu ser duvidosa a legalidade de criação e constituição de fundação privada para gerir recursos derivados de pagamento de multa às autoridades brasileiras, cujo valor, ao ingressar nos cofres públicos da União, tornar-se-ia, igualmente, público, e cuja destinação a uma específica ação governamental dependeria de lei orçamentária editada pelo Congresso Nacional, em conformidade com os princípios da unidade e universalidade orçamentárias, definidos nos artigos 165 e 167 da Constituição Federal de 1988.

Considerando a necessidade de suspensão integral da eficácia do acordo celebrado entre Petrobras e Ministério Público Federal do Paraná, homologado perante a 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba; considerando os evidentes riscos ao interesse público, de várias ordens, que a execução do acordo poderia gerar; considerando a possibilidade de desvirtuamento de vultoso montante de dinheiro destinado ao Poder Público; considerando, ainda, a gravidade que envolve a discussão; o Ministro Alexandre

18 Artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 *In*: BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

19 Artigo 48, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 *In*: BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

de Moraes, mesmo diante das notícias veiculadas na imprensa a respeito da suspensão²⁰ dos procedimentos para a constituição da fundação privada prevista no “Acordo de Assunção de Compromissos”, entendeu estarem presentes a fumaça do bom direito e o perigo da demora, requisitos necessários para a concessão da cautelar pleiteada pela Procuradoria-Geral da República.

Em sendo assim, em 15/3/2019, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu medida cautelar²¹ na ADPF 568 para fins de suspender os efeitos da decisão do Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba que homologou o “Acordo de Assunção de Compromissos”. Determinou, ainda, o bloqueio do depósito bancário já feito pela Petrobrás e de seus rendimentos na conta corrente designada pelo juízo da 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba, que deverão permanecer vinculados ao mesmo Juízo. Proibiu, ademais, a movimentação destes valores sem autorização expressa do STF.

Instada a manifestar-se no feito, a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, em 18/3/2019, ao se referir a medida cautelar concedida pelo Relator da ADPF, mostrou-se preocupada com a guarda, pela Caixa Econômica Federal (CEF), de recurso de alta monta. Ressaltou, portanto, a necessidade de a CEF ser intimada para apresentar informações

20 Mesmo antes da concessão da medida cautelar supramencionada, diante do debate social veiculado pela mídia sobre o destino dos recursos, em 12/3/2019, membros do MPF integrantes da Força Tarefa da Operação Lava Jato e que atuam no Estado do Paraná, apresentaram ao Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba uma Petição para suspender os procedimentos para constituição da fundação em comento, de modo a buscar alternativas favoráveis para assegurar que os valores pudessem ser usufruídos pela sociedade brasileira (Petição 5002594-35.2019.4.04.7000/PR).

Em 13/3/2019, ao acolher a solicitação do MPF/PR, o Juízo da 13ª Vara Federal suspendeu, por noventa dias, o prazo para constituição da fundação privada que seria responsável pela gestão dos recursos depositados pela Petrobras. Com isso, o processo de criação da fundação foi interrompido e os recursos depositados pela Petrobras foram bloqueados.

21 A decisão foi proferida nos seguintes termos (STF, ADPF 568/PR, julg. 17/09/2019, DJe 19/09/2019), *verbis*:

“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.”

que retratassem, de forma objetiva, o montante depositado, a data do depósito, o tipo e natureza da aplicação e rendimentos incidentes sobre estes valores, bem assim, se haverá alterações nas regras do depósito decorrentes do bloqueio determinado pelo STF.

Com base nos documentos e informações necessárias para a produção da decisão de mérito, após a realização de reuniões, os participantes reconheceram, de maneira unânime: a ilicitude do “Acordo de Assunção de Compromissos” realizado entre a Petrobras e Procuradores da República no Paraná (Força-Tarefa Lava Jato); ser a União a destinatária dos valores depositados pela Petrobras; a impossibilidade de os valores depositados serem revertidos para os órgãos que atuam perante a Justiça, inclusive o próprio Ministério Público, ou serem revertidos para a Petrobras; bem como a condição de vítima da União e da Petrobras, em virtude dos atos ilícitos praticados por agentes públicos e terceiros, descobertos pela Operação Lava Jato.

Conhecidas a ADPF 568 e a RCL 33.667, no mérito, o Ministro Relator entendeu não haver qualquer dúvida sobre a nulidade absoluta do “Acordo de Assunção de Compromissos”, realizado entre a Procuradoria da República no Paraná e a Petrobras e homologado pela 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba, diante do desrespeito aos preceitos fundamentais da Separação de Poderes, da necessidade de respeito à chefia institucional, da unidade, independência funcional e financeira do Ministério Público Federal e aos princípios republicanos da legalidade e da moralidade administrativas, pois ambas as partes do acordo não possuíam legitimidade para firmá-lo, o objeto foi ilícito e o juízo era absolutamente incompetente para sua homologação.

Para o Relator, o segundo acordo, homologado pela 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba, foi ilícito e praticado com desvio de finalidade, pois restaram estabelecidas inúmeras providências não previstas no *Non Prosecution Agreement*, que apenas previu o crédito da multa em favor do Brasil, sem nenhum condicionamento relacionado à constituição de uma pessoa jurídica de direito privado ou afetação desse montante a atividades específicas.

Colocou que o “Acordo de Assunção de Compromissos” exorbitou das atribuições que a Constituição Federal delimitou para os membros do Ministério Público Federal (art. 129 da CF), que certamente não alcançam a fixação sobre destinação de receita pública, a cargo do Congresso Nacional (BRASIL, 1988²²).

Para o Ministro, a consagração de autonomia financeira para o Ministério Público Federal representa garantia institucional de duplo aspecto. De um lado, existe a garantia que as atividades institucionais do órgão sejam financiadas por impositivo constitucional e legal. Do outro lado, há um impedimento para que o financiamento do órgão ocorra

22 Artigo 48, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 *In*: BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

à margem da legalidade e do orçamento público. Nessa linha de análise, o acordo sob enfoque comprometeu a independência institucional do órgão.

Ao mesmo tempo em que a Instituição não pode se financiar à margem da legalidade, seus membros não podem receber valores não estipulados pela legislação, para gerenciamento direto ou por meio de fundação de direito privado. A eventual apropriação por membros do Ministério Público, da administração e destinação de proveito econômico resultante da atuação do órgão, implica em desrespeito aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Mesmo diante do perfil constitucional fortalecido da Instituição, promovido pela Constituição Federal de 1988, que confere autonomia funcional, administrativa e financeira aos seus membros, não é cabível o exercício de atribuições próprias do Poder Executivo, tampouco o recebimento de quaisquer vantagens pecuniárias relacionadas ao exercício da função (honorários, percentagens, etc). Também há vedação ao exercício de atividade político-partidária e, principalmente, “receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas” (BRASIL, 1988)²³.

O Ministro Relator salientou que o “Acordo de Assunção de Compromissos” foi ilegal e que ao ingressar nos cofres públicos da União, o valor torna-se público, o que demanda que sua destinação seja feita para a uma específica ação governamental, o que depende de lei orçamentária editada pelo Congresso Nacional, em conformidade com os princípios da unidade e da universalidade orçamentárias (BRASIL, 1988)²⁴.

Esclareceu que caso a execução do “Acordo de Assunção de Compromissos” se concretizasse ela iria permitir que, de forma ilegal e imoral, Procuradores da República no Paraná, que participaram da Força-Tarefa da Operação Lava Jato, tivessem a custódia do montante depositado para a criação de fundação de direito privado, a elaboração de seus estatutos, a escolha de seu Conselho Curador (com a possibilidade de participação direta de membro do MPF/PR), a fiscalização de suas atividades e a destinação dos recursos, inclusive para os sócios minoritários da Petrobras.

No mérito, nos termos do artigo 166 do Código Civil (BRASIL, 2002), o negócio jurídico celebrado por Procuradores da República no Paraná (Força-Tarefa Lava Jato) com a Petrobras, denominado “Acordo de Assunção de Compromissos”, foi declarado

23 Artigo 128, § 5º, II, “f”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 *In*: BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

24 Artigos 165 e 167 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 *In*: BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

nulo, sendo nula também a homologação feita pela 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba, haja vista que: (1) foi realizado por partes absolutamente ilegítimas e homologado por juízo incompetente, com exclusão da participação da União e da Chefia Institucional e Administrativa do Ministério Público Federal; (2) apresentou objeto ilícito. Demais disso, entendeu não aplicáveis o art. 65, parágrafo único, e o art. 66 do Código Civil (BRASIL, 2002).

Em 17/9/2019, nos termos do artigo 487, III, do Código de Processo Civil, combinado com o artigo 21, IX do Regimento Interno do STF (RISTF), foi homologado o “Acordo Sobre a Destinação de Valores” e julgados extintos os processos ADPF 568 e RCL 33.667, em vista da resolução de mérito²⁵.

Com isso, autorizou-se a transferência dos recursos financeiros depositados, com a devida correção, para a conta única do Tesouro Nacional, de modo a permitir o integral cumprimento do novo acordo homologado (“Acordo sobre a Destinação de Valores”), observados os critérios objetivos a serem fixados pelos Ministérios implicados para distribuição dos recursos financeiros.

IV. Consequências práticas das decisões adotadas pelo STF na ADPF 568 e na RCL 33.667 para as ações de combate ao COVID-19

Após o trânsito em julgado dos processos, com a emissão da certidão em 14/10/2019, os Estados do Maranhão, Pará, Amazonas, Mato Grosso, Amapá, Acre, Roraima, Rondônia e Tocantins entraram com uma manifestação por meio da Petição 73013 (BRASIL, STF, 2019).

Os Estados mencionados pleitearam o cumprimento da Cláusula 1.2.2. do “Acordo sobre Destinação de Valores” (Petição STF 54.953/2019), que determinou a destinação de R\$ 430.000.000,00 (quatrocentos e trinta milhões de reais) aos Estados da Região Amazônica, “a serem executados de maneira descentralizada”, a partir da transferência dos recursos por meio de fundos ou fontes específicas.

A argumentação dos Estados foi pela impropriedade da descentralização dos recursos via convênios, pois essa modalidade suporia transferência obrigatória de recursos de titularidade da União, e, no caso, os Estados entenderam que seriam os titulares dessas

25 STF, ADPF 568/PR, julg. 17/09/2019, DJe 19/09/2019. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Apontou como ato atentatório a preceito fundamental, a decisão da 13ª Vara Federal de Curitiba, que homologou Acordo de Assunção de Compromissos firmado entre a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e o Ministério Público Federal (MPF), para cumprir obrigações assumidas por aquela empresa perante autoridades públicas dos Estados Unidos, com relevo para a destinação de US\$ 682.560.000,00 (seiscentos e oitenta e dois milhões e quinhentos e sessenta mil dólares) a autoridades brasileiras.

receitas, conforme o acordo homologado. Ressaltaram que a transferência por meio de convênios esbarraria em dificuldades, como a consulta a cadastros de restrição da União (CAUC/CADIN²⁶), além de outros procedimentos e exigências. Assim, asseveraram que, independentemente da modalidade de transferência de recursos, os mecanismos de controle e prestação de contas estão absolutamente atrelados às finalidades do acordo homologado, o que afasta riscos que seriam relacionados com modalidades simplificadas de transferências.

Solicitaram, ao final, que fosse determinado à União a descentralização mediante transferências aos Fundos Estaduais e/ou Fontes Específicas, de cada unidade federada, conforme a ADPF 568. O requerimento foi complementado pela Petição 77.072/2019 (BRASIL, STF, 2019), que pediu que restasse explicitado que os recursos destinados aos Estados requerentes “sejam descentralizados de forma simplificada, sem exigência de projetos prévios, sem consultas em cadastros de restrição (CAUC/CADIN), ao tempo em que registram a total subsunção do uso dos recursos nas finalidades definidas em decisão judicial homologatória, o que, por si só, vincula a utilização da receita por parte dos entes beneficiados”.

Instada a se manifestar, a PGR apontou que “não há nos autos documentação que indique quais foram os critérios efetivamente elencados para a distribuição de recursos”. Com isso, solicitou fosse feita determinação de nova intimação da União para que apresentasse critérios fixados para a execução descentralizada dos recursos.

A Advocacia-Geral da União, de seu lado, apontou que a decisão judicial homologatória “constitui-se inegavelmente em obrigação a ser cumprida pelo entes públicos a elas vinculados... tendo a mesma força normativa de uma disposição constitucional ou legal, já que homologados por decisão judicial que faz coisa julgada material”, para concluir tratar-se de “determinação autoexecutável”. Apontou que os créditos definidos no item 1.2.2 do “Acordo sobre a Destinação de Valores” a serem executados na forma de transferências obrigatórias, para todos os fins orçamentários e financeiros, dever ser fiscalizados pela Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União.

No mérito, o Relator enfatizou que a destinação das ações foi definida tomando por base os interesse e o proveito público e social e que se construiu um consenso a respeito da destinação de significativa parte dos recursos para o desenvolvimento de ações na Amazônia Legal²⁷, com especial atenção para o desenvolvimento de ações voltadas

26 Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal e no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CADIN/CAUC).

27 Em termos administrativos brasileiros, a região chamada Amazônia Legal é composta dos seguintes estados: Acre , Amapá , Amazonas , Pará , Rondônia , Roraima , Tocantins , Mato Grosso e Maranhão. (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional. **Mais informações sobre a Amazônia Legal**. Brasília, DF, [20-]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/>

para a preservação ambiental no âmbito do bioma amazônico, parte das quais são de competência constitucional dos Estados (BRASIL, 1988²⁸). Por esse motivo, o Acordo²⁹ expressamente previu a destinação de parte desses recursos para o desenvolvimento de ações diretamente pelos Estados da Região.

Além disso, no tocante aos procedimentos a serem seguidos pela União para a utilização das receitas públicas em questão, preconizou-se a adoção do itinerário apresentado pela própria AGU³⁰, no qual também restou assentada a execução

cindra/amazonia-legal/mais-informacoes-sobre-a-amazonia-legal. Acesso em: 13 jun. 2020).

28 Artigo 23, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 *In*: BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

29 Transcrevo os seguintes excertos do acordo homologado:

1. Os valores depositados pela Petrobras serão alocados em ações voltadas para educação e proteção ao meio ambiente, conforme as seguintes discriminações: (...) 1.2. AMAZONIA LEGAL: R\$ 1.060.000.000,00 (um bilhão e sessenta milhões de reais), com as devidas atualizações, serão destinados à prevenção, fiscalização e ao combate do desmatamento, incêndios florestais e ilícitos ambientais na Amazônia Legal, inclusive na faixa de fronteira, sendo: 1.2.1. R\$ 630.000.000,00 (seiscentos e trinta milhões de reais), com as devidas atualizações, a serem executados diretamente pela União, inclusive por meio de ações como as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), ao amparo de orçamento no âmbito do Ministério da Defesa para atuação, inclusive nos termos do art. 16-A da Lei Complementar 97/1999; ações de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; de Regularização Fundiária e de Assistência Técnica e Extensão Rural, ambas ao amparo de orçamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 1.2.2. R\$ 430.000.000,00 (quatrocentos e trinta milhões de reais), com as devidas atualizações, a serem executados de maneira descentralizada envolvendo para tanto a articulação entre o Governo Federal e os Estados da região amazônica (grifos nossos).

30 Foram fixados os seguintes parâmetros para a utilização dos recursos: a) Com a homologação do Acordo sobre a Destinação dos Valores, o saldo em conta dos recursos financeiros depositados, devidamente corrigido, será transferido para a conta única do Tesouro Nacional, para alocação nos termos acordados; b) Uma vez que os recursos em causa sejam repassados e convertidos em receita da União, esta se compromete a fazer com que os referidos recursos passem a compor fonte de recursos específica, sendo sua aplicação passível de acompanhamento pelos órgãos de controle; c) Para concretização das medidas previstas no referido Acordo, foi publicada a Portaria SECAD/SOF n. 6, de 26/8/2019, para reativar o Código de Fonte de Recursos “21- Recursos Oriundos de Leis ou Acordos Anticorrupção”, para situações do gênero, de modo a prover meios para assegurar transparência e controle quando os valores forem utilizados para financiar as despesas públicas a que se refere o Acordo; d) Com a observância das normas orçamentárias e financeiras aplicáveis, em especial o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e o art. 9º da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a União, por meio do Ministério da Economia, se compromete a garantir as condições necessárias para execução total das despesas exclusivamente nas ações referidas no aludido Acordo neste exercício financeiro e nos seguintes, até o completo exaurimento dos valores nele referidos; e) A realização das despesas será concretizada especialmente por meio da concessão de limite de empenho e de movimentação financeira (“descontingenciamento”) e da abertura de créditos adicionais, abrangendo a abertura de crédito extraordinário quando admitido pela legislação, sendo sempre utilizada como fonte de recursos aquela indicada na alínea “c”, acima; f) Os recursos financeiros a serem executados de maneira descentralizada serão objeto de distribuição entre os Estados da região amazônica mediante critérios objetivos a serem fixados pelos ministérios implicados, ouvindo-se os Estados afetados. Dessa maneira, trata-se de “transferência obrigatória” da União para os Estados, não sendo possível qualquer interpretação que subtraia dos entes indicados na Cláusula 1.2.2 a disponibilidade dos recursos necessários para o financiamento das ações ali previstas; pois, embora a disponibilidade desses recursos tenham sido inicialmente franqueada à União, por meio da transferência para a conta única do Tesouro Nacional, importa dizer que, por meio do próprio Acordo, a União assumiu o compromisso

descentralizada dos montantes advindos da multa paga pela Petrobras.

Em 18/12/2019, após a fixação dos parâmetros, o Ministro Relator determinou que fosse realizado o repasse imediato para os Estados, dos créditos definidos no item 1.2.2 do “Acordo sobre a destinação de valores executados”, na forma de transferências obrigatórias, para todos os fins orçamentários e financeiros, sob fiscalização da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União. Consignou, ainda, que os créditos deveriam ser empenhados, ainda no ano de 2019, ficando os respectivos valores inseridos na rubrica de restos a pagar do orçamento, caso não fossem quitados até o dia 31/12/2019.

Na sequência, ao se pronunciar nos autos, o Procurador-Geral da República, Augusto Aras, colocou que em 5/9/2019 foi celebrado acordo sobre a destinação dos R\$ 2,6 bilhões recuperados da Petrobras a partir da Operação Lava-Jato. Ressaltou que segundo o acordo homologado, R\$ 1,6 bilhão seriam destinados a ações voltadas ao incentivo à educação e R\$ 1 bilhão para a proteção ao meio ambiente.

Todavia, diante da pandemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19), que atinge o Brasil e cria uma preocupação quanto à saúde pública sem precedentes na história recente do País³¹, o Procurador ressaltou que essa situação exige a adoção de ações emergenciais e extraordinárias para conter a propagação e contágio do vírus e cuidar dos doentes e públicos prioritários.

Considerando que parte dos pagamentos dos valores que seria destinado às ações de incentivo à educação³² ainda não foram executados; considerando, ainda, que se tratam de recursos extraorçamentários que permitem realocação; em 19/03/2020, a PGR solicitou a transferência dos recursos definidos no “Acordo sobre a Destinação de

de repassar obrigatoriamente parte desses valores para os Estados diretamente afetados pelas queimadas na Amazônia Legal, compromisso esse que, à evidência, exorbita da mera cooperação intergovernamental e não pode ser embaraçada por circunstâncias alheias ao próprio “Acordo sobre Destinação de Valores.”

31 O Decreto Legislativo 88/2020, reconhece a ocorrência de estado de calamidade pública, trazido pela pandemia do Coronavírus.

32 O Item 1.1 do Acordo Sobre Destinação de Valores previa a aporte de recursos na área da Educação nos seguintes termos: 1.1. EDUCAÇÃO: R\$ 1.601.941.554,97 (um bilhão, seiscentos e um milhões, novecentos e quarenta e um mil e quinhentos e cinquenta e quatro reais e noventa e sete centavos) 1.1.1 R\$ 1.001.941.554,97 (um bilhão, um milhão, novecentos e quarenta e um mil e quinhentos e cinquenta e quatro reais e noventa e sete centavos), com as devidas atualizações, serão destinados para o Ministério da Educação para ações relacionadas à educação infantil. 1.1.2. R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais), com as devidas atualizações, serão destinados para o Ministério da Cidadania, para ações relacionadas ao Programa Criança Feliz, que compreende uma série de iniciativas vocacionadas ao desenvolvimento integral da Primeira Infância. 1.1.3. R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais), com as devidas atualizações, serão destinados para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, para ações relacionadas a projetos ligados a empreendedorismo, inovação, popularização da ciência, educação em ciência e tecnologias aplicadas, tais como Bolsas de pesquisa pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e a Construção da Fonte de Luz Síncrotron de 4ª Geração – SÍRIUS. 1.1.4. R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), com as devidas atualizações, para ações socioeducativas em cooperação com os Estados, preferencialmente por intermédio do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Valores” à União para ser gerido pelo Ministério da Saúde e aplicado, exclusivamente, no custeio de ações voltadas ao combate do COVID-19.

Logo em seguida, em 20/03/2020, diante da reconhecida situação de emergência na saúde pública e da premente necessidade de enfrentamento à pandemia do Coronavírus, o Relator entendeu que a análise dos pedidos realizados dependeria de prévio requerimento conjunto de todos os signatários do “Acordo sobre a Destinação de Valores”.

O Presidente da Câmara dos Deputados, chamado a se manifestar, expressou anuência para que os recursos destinados à Educação “sejam imediatamente realocados para o custeio de ações voltadas ao combate à pandemia do COVID-19, para sua contenção e mitigação”.

O Senado Federal, por meio de seu Vice-Presidente, também concordou com a proposta da Procuradoria-Geral da República, assentindo que “os recursos públicos recuperados da Petrobrás a partir da Operação Lava-Jato, objeto de acordo homologado nestes autos, sejam imediatamente revertidos ao custeio das ações de prevenção e combate à pandemia do coronavírus, diante da situação excepcional e drástica de calamidade pública que assola o Brasil e o mundo neste momento, e que impõe a atuação urgente do Poder Público na disponibilização dos recursos necessários”.

A União, por meio do Advogado-Geral da União, em manifestação também subscrita pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, manifestou concordância com a proposta, sensível à “grave situação de saúde pública e a essencialidade da destinação de recursos para o custeio de medidas de enfrentamento da pandemia na proteção da coletividade”.

Ao adentrar no mérito da questão levantada pelo Procurador-Geral da República, o Relator acentuou que a Constituição Federal de 1988 prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da saúde pública. Nesse cenário, destaca que o direito à vida e a saúde consagram a dignidade da pessoa humana que é fundamento da República Federativa do Brasil e que os artigos 196 e 197 consagram a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

Nessa linha, a gravidade da emergência do Coronavírus exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde/SUS. Com base na iniciativa da PGR e na anuência dos Poderes Legislativo e Executivo, frisa que é consenso que as atividades de saúde assumem prioridade sobre os demais programas de governo contemplados pelo “Acordo sobre a Destinação de Valores”.

Feitas as diligências e com base cronograma de liberação dos valores em questão, registrou que, no tocante ao montante destinado à educação, a realocação solicitada

não acarretará descontinuidade de ações ou programas de governo. Demais disso, suprirá necessidade premente que ameaça a vida e a integridade física dos brasileiros. Destacou que o desafio atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas não pode ser minimizado, diante da elevada gravidade da situação e que a pandemia representa uma ameaça real e iminente que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato.

Compreendeu, pois, que a iniciativa da PGR e das demais autoridades anuentes está à altura do interesse de toda a sociedade, na busca de uma melhor estruturação e apoio ao Sistema Único de Saúde, pois deste depende o bem-estar da grande maioria dos brasileiros. Refletindo acerca do dinamismo com que o quadro de disseminação do coronavírus se desenvolve e das incertezas científicas acerca das melhores práticas para o seu enfrentamento, recomendou que não sejam definidas, com antecipação, quais serão as ações e programas específicos a serem custeados com os recursos a serem disponibilizados ao Ministério da Saúde.

Após a intimação da PGR para eventual aditamento do pedido, o Ministro Relator, em 22/03/2020, homologou a proposta de ajuste no “Acordo sobre a Destinação de Valores”, conforme pedido da PGR e anuído pelas autoridades intervenientes, e determinou a imediata destinação de R\$ 1.601.941.554,97 (um bilhão, seiscentos e um milhões, novecentos e quarenta e um mil e quinhentos e cinquenta e quatro reais e noventa e sete centavos), prevista no Item 1.1 do Acordo, ao Ministério da Saúde, para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do Coronavírus (COVID-19).

Na sequência, em 7/4/2020, o Ministro Alexandre de Moraes homologou a proposta de ajuste no “Acordo sobre a Destinação de Valores”, conforme requerimento do Estado do Acre e anuído pelas autoridades intervenientes e determinou a imediata destinação de R\$ 32.731.487,36 (trinta e dois milhões, setecentos e trinta e um mil, quatrocentos e oitenta e sete reais e trinta e seis centavos), referente ao Item 1.2.2, para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do Coronavírus no Estado, o qual deverá comprovar a efetiva utilização do montante autorizado.

Nessa mesma linha, também os Governadores do Maranhão (Petição STF 21048/2020), do Tocantins (Petição STF 21980/2020) e do Mato Grosso (Petição STF 22827/2020) apresentaram requerimentos para pleitear a desvinculação dos recursos repassados por força do Acordo homologado (Item 1.2) de sua destinação originária para o enfrentamento (prevenção, contenção e mitigação) da pandemia do COVID-19, para a aplicação em ações de saúde, assistência social e segurança pública (BRASIL, STF, 2019).

Diante das solicitações contidas nas petições, a Advocacia-Geral da União (Petição STF 21360/2020) apresentou pedido para o esclarecimento a respeito do alcance da

decisão adotada em 22/3/2020, de modo de definir “(i) se ela atinge realmente todo o montante de recursos previstos no item 1.1 do acordo homologado nos autos, isto é, os cerca de R\$ 1,6 bilhão, independentemente do estado de execução orçamentária; ou (ii) se ela destinou-se a compreender apenas os recursos do item 1.1 cuja execução ainda não havia sido iniciada (nem sequer empenhada) na data da prolação da decisão” (BRASIL, STF, 2019).

Em 22/4/2020, por meio de Despacho, o Relator intimou, com a urgência necessária, os participantes e intervenientes do acordo homologado nos presentes autos – Procurador-Geral da República, Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e a Advocacia-Geral da União – a se manifestarem sobre o requerimento do Estados do Maranhão, Tocantins e Mato Grosso, bem como a respeito do pedido de esclarecimento apresentado pela Advocacia-Geral da União.

Ao rememorar as decisões adotadas em 22/3/2020 e em 7/4/2020 e seus respectivos fundamentos, o Relator reafirmou a necessidade de adotar ações rápidas, em todos os níveis de governo, diante da emergência causada pela pandemia do COVID-19, de modo a concretizar a proteção à saúde pública, para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

Na linha do que restou decidido em relação ao Estado do Acre, considerando que as ações originalmente previstas com a destinação desses recursos, não tinham sido iniciadas; considerando, ainda, que a realocação não acarretaria a descontinuidade de ações ou programas de governo, ao mesmo tempo em que virá ao encontro de uma necessidade premente que ameaça a vida e a integridade física da população dos Estados postulantes; considerando que a alteração proposta teve a concordância das autoridades que firmaram o Acordo originalmente homologado; o Relator entendeu que as solicitações dos Estados guardam consonância com o interesse público, sendo a medida indispensável para tutelar o direito à saúde (art. 6º, *caput*, e 196 da Constituição Federal).

No que diz respeito ao pedido de esclarecimento formulado pela Advocacia-Geral da União, o Relator deixou assente que a decisão de 22/3/2020 delimitou, expressamente, que o montante a ser desvinculado de sua destinação originária diz respeito a quantia de “R\$ 1.601.941.554,97 (um bilhão, seiscentos e um milhões, novecentos e quarenta e um mil e quinhentos e cinquenta e quatro reais e noventa e sete centavos), prevista no Item 1.1”. Acrescentou que a desvinculação, por lógico, só será aplicável aos valores que ainda não foram empenhados na data da decisão homologatória.

Em sendo assim, em 13/5/2020, a proposta de ajuste para o Acordo Sobre Destinação de Valores foi homologada na forma solicitada pelos Estados do Maranhão, Tocantins e Mato Grosso, com a anuência das autoridades intervenientes. Determinou-se, assim, a imediata destinação dos recursos recebidos por esses Estados para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia. Ressalvou-se, no

entanto, que os Estados requerentes deverão comprovar a efetiva utilização do montante autorizado.

V. A atuação do STF para garantir que recursos recuperados da corrupção praticada na Petrobras sejam utilizados no combate ao COVID-19

Com base nas atribuições constitucionais e legais do MPF, o STF entendeu que o MPF/PR extrapolou suas competências, tendo sido declarada a nulidade do negócio jurídico (“Acordo de Assunção de Compromissos”), celebrado entre a Petrobras e os Procuradores da República no Paraná (Força-Tarefa Lava Jato), bem assim da homologação feita pela 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba.

Com a homologação do “Acordo Sobre a Destinação de Valores”, no mérito, foram julgados extintos os processos ADPF 568 e RCL 33.667. Doravante, por meio de petições advindas dos Estados, o STF passou a ser demandado para resolver como os recursos seriam repassados. A partir daí, uma atividade dialógica intensa começou a ser empreendida entre a Suprema Corte, a Procuradoria-Geral da República, a Advocacia-Geral da União, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, para se chegar a uma melhor solução orçamentária/financeira para a distribuição dos valores pagos pela Petrobras a título de multa, a partir do Acordo *Non Prosecution Agreement*, firmado entre a Petrobras e o *Department of Justice/USA* (DoJ) e a *Securities & Exchange Commission* (SEC).

Na medida do possível e considerando as regras orçamentárias aplicáveis ao caso, a destinação dos recursos do “Acordo Sobre a Destinação de Valores”, inicialmente vinculados para ações de educação e meio ambiente a serem desenvolvidas em Estados da Amazônia Legal, vem sendo revertida para ações de saúde atreladas ao combate e prevenção ao Coronavírus.

Esse fato demonstra que a Suprema Corte está atuando em sintonia com as necessidades sociais que emergiram com a pandemia, bem assim com o art. 196 da Carta Magna que estabelece ser a saúde “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

Essa postura institucional tem, inegavelmente, consequências diretas na concretização do direito fundamental à saúde, haja vista que vem permitindo que recursos financeiros sejam direcionados à Estados da Amazônia Legal para a execução de ações de saúde relacionadas ao combate à pandemia.

O Relator do feito junto ao STF, Ministro Alexandre de Moraes, destacou que a

utilização dos recursos está sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, o que demonstra a preocupação da Corte com a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados e com a observância, por parte dos gestores públicos, do princípio da prestação de contas, insculpido no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal de 1988. Noutros termos, a situação de pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde/OMS e de Calamidade Pública instituída pelo Decreto 88/2020, não pode servir de pretexto para que os recursos sejam utilizados ao alvedrio dos gestores públicos.

Vê-se que a Suprema Corte brasileira vem criando as condições necessárias para que os princípios administrativos contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, em especial os da legalidade, impessoalidade e moralidade sejam observados, num contexto social tão atípico, atualmente vivenciado não só pela sociedade brasileira, como mundialmente.

Espera-se que os intercâmbios de informações e a atuação conjunta e baseada no diálogo construtivo dos órgãos possam se refletir em resultados concretos para a eficácia das ações de saúde voltadas ao combate ao Coronavírus nos Estados beneficiados com os recursos do “Acordo sobre a Destinação de Valores”.

Em meio a tantas manifestações antidemocráticas que pleiteiam o fechamento do STF e expõem mensagens de ódio para a instituição e seus Ministros, percebe-se, no presente artigo, um pequeno exemplo da importância da Instituição para evitar a “erosão da justiça do contexto social” (RAWLS, 2002, p. 25) e concretizar o princípio democrático.

Mostrou o STF, nos argumentos traçados para fundamentar tanto a decisão liminar quanto a decisão de mérito adotadas na ADPF 568 e RCL 33.667, que por mais justas e equitativas que possam parecer transações particulares firmadas por instituições públicas, elas podem representar uma estratégia que, embora com ares de legalidade, mostra-se extremamente injusta para o contexto social como um todo, principalmente levando em conta as prioridades sociais mais prementes.

É importante perceber que em um tempo onde a escassez de recursos é mais visível do que nunca, há, sem dúvida, uma necessidade urgente de busca de novas fontes de recursos para financiar ações sociais prioritárias, com especial foco para as ações de saúde.

Fica bem claro, com base nos exames das decisões adotadas na ADPF 568, que

numa democracia constitucional³³ cada instituição³⁴ tem seu papel para que a engrenagem do Estado possa funcionar de forma adequada. É evidente que as instituições não são perfeitas e precisam de aperfeiçoamentos contínuos, diante da própria evolução social, mas isso não significa que não tenham funções primordiais na formação do Estado Democrático de Direito e em garantir que a Constituição seja plenamente cumprida.

Tratando mais especificamente da Suprema Corte brasileira, é inconteste que as decisões por ela adotadas têm um peso para a sociedade, pois esta guarda expectativas em relação às consequências das decisões. Mesmo diante das críticas a ela direcionadas no sentido de que ultrapassa, com frequência os limites de suas competências constitucionais, interferindo no equilíbrio da Separação dos Poderes, o STF precisa ter uma margem de manobra para agir examinando a política, pois não é um órgão essencialmente jurídico, mas também político³⁵. É claro que a adoção de medidas de autocontenção (*judicial self restraint*) é de extrema importância para o alcance a legitimação democrática que lhe falta.

Nesse contexto, muitos benefícios do envolvimento judicial em questões políticas são sistêmicos, tendo consequências de longo ou curto prazo, não só para minorias, como também para majorias, o que torna necessário que as Cortes Constitucionais estejam cada vez mais atentas com os anseios do constitucionalismo democrático³⁶. Em assim sendo, o Direito Constitucional e vários princípios constitucionais foram usados pelo STF para garantir que o direito fundamental à saúde possa ser observado com prioridade

33 Em relação ao sentido de uma democracia constitucional representativa, Mangabeira Unger nos ensina que: “Take for example, a constitutional representative democracy. Some of its laws will be part of the constitutional framework. Others will be the results of decisions made by authorized persons within the framework. (...) But why should all men have equal reason to favor majority rule? Surely some expect to find more allies than others in the pursuit of their objectives. That majority rule is not a principle of self-evident wisdom is shown by the fact that in a constitutional regime there are certain things the majority is not allowed to do.” (UNGER, Roberto Mangabeira. **Knowledge and politics**. New York: The Free Press, 1975, p. 86-87).

34 Para Antoine Garapon “um mundo que seria governado sem instituições, é simplesmente uma utopia.” (GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 92).

35 Dahl, já na década de 50, reconhecia que critérios políticos são utilizados nas Cortes Constitucionais, muitas vezes, porque os jurídicos não são mais adequados. Firmado na experiência concreta e objetiva da sociedade americana, coloca como ficção o fato de alguns entenderem que a instituição tem feição exclusivamente jurídica (DAHL, Robert. **Decision-making in a democracy: the supreme court as a national policy-maker**. Journal of Public Law 6, 279-295, 1957, p. 280-281).

36 Ackerman em seu livro “Nós, o povo soberano”, ao tratar de “momento constitucional” afirmou que a Suprema Corte é uma legítima protagonista do processo de desenvolvimento do constitucionalismo americano, sem deixar de lado a importância das decisões tomadas no âmbito da democracia deliberativa. A ideia expressa por Ackerman é que devemos viver o Direito Constitucional de forma evolutiva, não deixando que o estado de coisas que nos rodeia monopolize nossa visão jurídica. Ao enfatizar que devemos ter uma percepção abrangente e não restrita do direito moderno, ele quer nos alertar que caminhos formalistas são obstáculos para que novas soluções constitucionais surjam. Para que as alterações requeridas por novos contextos sociais possam se tornar realidade, há necessidade de interação entre os poderes (ACKERMAN, Bruce. **Transformação do direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p. 19).

nesses tempos de pandemia.

A postura garantista contida nas decisões adotadas na ADPF 568 e na RCL 33.667 ora sob enfoque pode dar ao STF a legitimidade³⁷ que não é obtida nas urnas. Ao adotar decisões que tragam bons frutos para a coletividade, a Corte pode obter a legitimação popular, própria dos demais poderes da República. Também chamam a atenção para o fato de que o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União têm que se manter vigilantes e trabalhar em conjunto para buscar garantir que os recursos repassados aos Estados da Amazônia Legal, para serem utilizados no combate à pandemia do Coronavírus, estão sendo regularmente utilizados, pois, paradoxalmente, pode ocorrer que recursos recuperados de ações corruptas praticadas no âmbito da Petrobras, detectadas pela Operação Lava Jato, possam ser usados em outras práticas corruptas derivadas de ações de saúde relacionadas com a Pandemia.

Não se pode abrir mão da lisura com que esses recursos devem ser aplicados. Os gestores públicos estaduais que atuam na área de saúde não podem pensar que em virtude da situação de pandemia estão autorizados a utilizar os recursos públicos advindos do “Acordo sobre a Destinação de Valores” do modo que lhes convier. A partir de ações concretas e incisivas, bem assim de ações de orientação, o TCU e a CGU têm que deixar claro que não vão abrir mão da eficiência e da transparência da aplicação desses recursos, afinal, essa situação calamitosa não representa um salvo conduto para que o dinheiro público possa ser usado ao alvedrio de normas públicas de *accountability*.

Um argumento que preocupa e que foi utilizado por Estados para a transferência dos recursos do “Acordo sobre Destinação de Valores”, por meio das petições mencionadas no item IV deste artigo, foi pela impropriedade da descentralização dos recursos via convênios, o que imporia uma série de restrições para a liberação dos recursos, inclusive relacionadas à regularidade documental dos entes federados. Por isso que pleitearam que os Estados fossem os titulares dessas receitas. Mas a PGR, instada a se manifestar sobre o fato de não terem sido indicados critérios para a distribuição de recursos, solicitou fosse feita determinação de nova intimação da União para que apresentasse critérios para a execução descentralizada dos recursos.

A Advocacia-Geral da União entendeu que a decisão judicial homologatória faz coisa julgada material e representa uma obrigação a ser cumprida pelos entes públicos a elas vinculados. Concluiu, pois, que a determinação é autoexecutável e, por isso, os créditos definidos no item 1.2.2 do “Acordo sobre a Destinação de Valores” sejam executados na forma de transferências obrigatórias, para todos os fins orçamentários

37 Para Alexander Bickel é a prudência e o contínuo exercício das “virtudes passivas” que habilitam o *judicial review* a ampliar seu grau de legitimidade e justificar, cada vez mais, sua atuação na defesa de minorias (BICKEL, Alexander. **The last dangerous branch**. New Haven and London: Yale University Press, 1986, p. 111-196).

e financeiros e que a fiscalização ficará a cargo do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, o que confirma o posicionamento já esposado pelo Relator da ADPF 568, Ministro Alexandre de Moraes.

Em relação à vinculação de significativa parte dos recursos para a realização de ações de saúde em Estados da Amazônia Legal, vê-se que o consenso para essa destinação não foi obtido sem justificativas plausíveis, mas adveio de uma percepção da real necessidade de que Estados mais carentes, em termos financeiros, possam promover, a partir de dinheiro recuperado de corrupção, ações de elevado interesse público e social na área de saúde pública.

Diante da importância de reverter recursos antes vinculados a ações de educação e de preservação do bioma amazônico, o Relator das ações junto ao STF ressaltou que a Constituição Federal de 1988 prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da saúde pública e que o direito à vida e a saúde consagram a dignidade da pessoa humana que é fundamento da República Federativa do Brasil.

Ao ponderar sobre a rapidez com que a pandemia se dissemina e sobre as incertezas científicas acerca das melhores práticas para o seu enfrentamento, o Relator pôs em destaque que a iniciativa da PGR e das demais autoridades que concordaram com a reversão dos recursos para ações de saúde está à altura do interesse de toda a sociedade na melhor estruturação e apoio ao Sistema Único de Saúde. Reafirmou, assim, a necessidade de adotar ações rápidas, em todos os níveis de governo, diante da emergência causada pela pandemia do COVID-19.

VI. Conclusão

Como visto, o combate à corrupção sistêmica operado no âmbito da Operação Lava Jato (sinônimo de combate à corrupção), vem possibilitando que recursos revertidos para os cofres públicos a partir do *Non Prosecution Agreement* estejam sendo aplicados em ações de saúde pública relacionadas ao combate ao Coronavírus (SARS COV-2).

Estados da Amazônia Legal têm se beneficiado financeiramente da repartição de recursos, cuja destinação foi objeto de homologação pelo STF, por meio do “Acordo sobre a Destinação de Valores” e, certamente, os cidadãos que neles habitam esperam que tais recursos possam ser aplicados na finalidade para a qual foram transferidos, qual seja: ações de combate à pandemia do Coronavírus.

A sociedade, como um todo, penalizada pelas consequências danosas causadas por essa patologia social que se chama “corrupção política”, espera que os recursos, tão escassos e altamente necessários para alavancar o sistema de saúde público brasileiro, sabidamente carente e vulnerável a atos corruptos, sejam utilizados com eficiência, eficácia, economicidade e dentro de estritos parâmetros de moralidade e transparência.

Afinal, como o próprio nome já identifica, recursos públicos são destinados para a sociedade e não para interesses privados de quem quer que seja.

Nesse cenário, os órgãos de controle devem estar atentos para que haja a boa e regular aplicação dos recursos públicos destinados à pandemia, pois, a partir da soberba humana, teorizado por Morus na obra *Utopia*, muitos ainda querem tirar proveito da desgraça alheia e não medem esforços para buscar ludibriar os órgãos de controle, buscando dar uma feição regular a atos irregulares praticados contra as regras e princípios que regem a Administração Pública no Brasil.

Destacamos aqui que o papel da sociedade³⁸ e da imprensa³⁹ também é extremamente importante neste momento, pois os órgãos de controle podem não conseguir fiscalizar, de forma concomitante, a totalidade dos recursos federais descentralizados aos Estados da Amazônia Legal beneficiados com os recursos advindos do “Acordo sobre a Destinação de Recursos”, homologado no âmbito do STF.

Enfim, como sociedade democrática que somos, precisamos empreender esforços para que haja um equilíbrio entre a necessidade de combate à doença, em muitos casos extremamente grave, e a necessidade de governança dos gastos realizados com recursos públicos nesse enfrentamento. Caso contrário, corremos sério risco de continuarmos sendo ludibriados!

38 A respeito da necessidade de controle social dos gastos públicos, frisei em meu livro “Corrupção Política: uma patologia social” que “Com a redemocratização, previram-se, constitucionalmente, algumas formas de controle social, tais como descritas no art. 31, §§ 2º e 3º e no artigo 74 da CF/88, respectivamente. Nesse contexto, transparência estatal significa dar ao cidadão possibilidade de acesso às informações governamentais. Parte-se do fundamento de que a maior eficiência advém de um regime político democrático e transparente, no qual a cobrança da ética e da transparência na condução dos negócios públicos torne-se essencial.” (BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política**: uma patologia social. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 178).

39 Ao falar sobre a pretensão da mídia em encarnar um novo espaço público, Antoine Garapon enfatiza que “...a verdadeira natureza da mídia é certamente aquela de uma *autoridade de fato*.” (GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 93).

Bibliografia final

ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano**: fundamentos do direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2006.

ACKERMAN, Bruce. **Transformação do direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009.

ACTON, Lord. **Pensamentos de Lord Acton**. [S.l.]: Pensador, 2020. Disponível em: <https://www.pensador.com/frase/MjEyNzY3NQ/>. Acesso em: 01 nov. 2020.

BICKEL, Alexander. **The last dangerous branch**. New Haven and London: Yale University Press, 1986.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1995.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política**: uma patologia social. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional. **Mais informações sobre a Amazônia Legal**. Brasília, DF, [20-]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cindra/amazonia-legal/mais-informacoes-sobre-a-amazonia-legal>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

DAHL, Robert. Decision-making in a democracy: the supreme court as a national policy-maker. **Journal of Public Law** 6, 279-295, 1957. Disponível em: <http://epstein.wustl.edu/research/courses.judpol.Dahl.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

- GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. México: Universidad Iberoamericana, 2002.
- LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.
- LUHMANN, Niklas; DI GIORGI, Raffaele. **Teoría de la sociedad**. 2. ed. México: Triana Editores e Universidad Iberoamericana, 1998.
- MORUS, Thomas. **A utopia ou o tratado da melhor forma de governo**. Porto Alegre: L&PM Pocket Ensaios, 1997.
- NEVES, Marcelo. **Entre Thêmis e Leviatã**: uma relação difícil. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- RAWLS, John. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- STF, ADPF 568/PR, julg. 17/09/2019, DJe 19/09/2019.
- STF, Rcl 33.667, julg. 17/09/2019, DJe 19/09/2019.
- TRF4, Pet 5002594-35.2019.4.04.7000/PR, julg. 25/01/2019.
- UNGER, Roberto Mangabeira. **Knowledge and politics**. New York: The Free Press, 1975.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>

e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.