



## NOTA TÉCNICA Nº 01/2022-CNPNG

EMENTA: Nota Técnica sobre a inviolabilidade da prerrogativa institucional contida no artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública e no artigo 5º, §1º da Resolução CNMP nº 179/2017, com fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/1988), 127, 196, 200 e 227, e na Resolução CNMP nº 179/2017, art. 5º, § 1º.

**O CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPNG)**, associação de âmbito nacional, que congrega todos os Procuradores-Gerais do Ministério Público brasileiro, possuindo como finalidade específica, entre outras, a defesa dos princípios, prerrogativas e funções institucionais do Ministério Público Brasileiro, vem se **MANIFESTAR**, por meio da presente **NOTA TÉCNICA**, aprovada pelo Colegiado do Conselho, sobre a **INVIOLABILIDADE** da prerrogativa institucional contida no artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública e no artigo 5º, §1º da Resolução CNMP nº 179/2017, com fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/1988), artigos, 127, 196, 200 e 227 e na Resolução CNMP nº 179/2017, art. 5º, § 1º.

### 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES



O **paradigma resolutivo** da atividade ministerial, consoante a Recomendação CNMP nº 54/2017, que tem orientado de forma contemporânea a atuação do Ministério Público, inclusive dentro das premissas da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público (Resolução CNMP nº 118/2014), leva à crescente utilização de mecanismos consensuais de resolução de controvérsias e de tutela da ordem jurídica.

Como consectário lógico desta forma de atuação, tornam-se recorrentes situações onde a tutela dos direitos sociais e individuais indisponíveis gera a necessidade de reparação pecuniária ou de medidas alternativas para a reconstituição de bens jurídicos lesados.

Isso impõe a necessidade de se reconhecer que o Ministério Público passa a **desempenhar relevante papel na relação jurídica processual ou no curso de procedimentos administrativos, nos quais deverá fazer proceder com a escolha juridicamente adequada de destinação de valores pecuniários e/ou estabelecer medidas alternativas consensuais com expressão financeira em face de réus ou investigados**, com vistas a recompor a ordem e os bens jurídicos violados.

Assim, é premissa basilar de análise contextual perceber que **tais recursos** (recomposições e multas decorrentes de Termos de Ajuste de Conduta, Acordos de Não Persecução Civil ou Não Persecução Penal; e/ou indenizações por danos sociais ou dano moral coletivo derivadas de Ações Cíveis Públicas), destinados à recomposição de danos à sociedade, **fazem parte da atuação finalística do Ministério Público, sendo devidamente regulamentada pela Lei nº 7.347/1985 e Resolução CNMP nº 179/2017.**

No ordenamento jurídico pátrio, a reversão de valores para a recomposição de dano coletivo encontra amparo no art. 13 da Lei 7.347/85 – Lei de Ação Cível Pública –, que prevê a destinação de condenações em dinheiro a “fundo”, gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, com



participação obrigatória do Ministério Público, e cujos recursos reverterão necessariamente para a reconstituição dos bens lesados.

Neste particular, convém destacar que toda a evolução histórico-institucional da tutela coletiva pátria é calcada em **teleologia voltada à efetividade de máxima amplitude da respectiva tutela jurisdicional**, que encontra correspondência com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor – CDC (*"art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela"*) e **aplicável de forma ampla em outras searas não jurisdicionais da tutela coletiva**, dado o pacífico reconhecimento do **microsistema processual coletivo**.

Assim, embora a **recomposição de danos prevista no art. 13 da Lei 7.347/85**, possa ser vista como regra básica orientativa do procedimento de reversão de recursos decorrentes da atividade finalística, ela não existe em hiato normativo em face do ordenamento, **nem veda a possibilidade de verificação, no caso concreto, de que outras formas alternativas de reversão são mais adequadas e efetivas à tutela coletiva**.

Adicionalmente, existem até mesmo classes de direitos coletivos específicos, tais como os sociais trabalhistas, que sequer contam com expressa previsão dentre os objetivos de recomposição de danos coletivos atribuídos a fundos federais e ou estaduais, criados para atender o art. 13 da LACP.

Nesse particular, é oportuna pequena digressão sobre os danos trabalhistas a cargo da tutela do Ministério Público do Trabalho, pois exemplificativos da incompletude do sistema de reparação de fundos difusos.

Com efeito, o **Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD)**, criado a partir da retromencionada Lei nº 7.347/1985 e regulamentado pela Lei nº

9.008/1995 e pelo Decreto nº 1.306/1994, **não possui assentos, em seu Conselho Federal (art. 2º da Lei nº 9.008/1995 e art. 3º do Decreto nº 1.306/1994), destinados aos representantes do Ministério Público do Trabalho ou dos trabalhadores, requisitos legais essenciais para tanto. Além disso, ambos os normativos não enumeram expressamente, entre suas finalidades, a reparação dos danos causados aos trabalhadores.**

Desse modo, a omissão legislativa para a efetiva criação do fundo a que se refere o artigo 13 da Lei 7.347/85, para fins trabalhistas, evidencia que **o ordenamento jurídico demanda integração com a adoção de solução intermediária, intra sistema processual de tutela coletiva, para possibilitar a destinação de valores e bens e efetiva recomposição da ordem violada, guardando sempre obediência à vontade do legislador quanto à necessidade de reconstituição ou reparação dos bens lesados e efetiva recomposição da ordem violada.**

Assim, é possível divisar **uma diretriz geral de que, diante da ausência de fundo público que atenda aos anseios legais para recomposição de bens lesados em determinado caso concreto, os membros do Ministério Público Brasileiro, de forma a promover sua adequada reconstituição, podem adotar, de acordo com o princípio da independência funcional e sob o mandamento legal de reparação dos direitos e interesses vilipendiados, formas alternativas de destinação para os recursos oriundos dos títulos executivos judiciais ou extrajudiciais, como vem acontecendo há alguns anos, a saber::**

- I. fundos públicos cujos objetivos permitam a reparação dos bens jurídicos lesados, atentando-se para a natureza destes e os objetivos daqueles ou;



- II. órgãos públicos ou entidades de interesse social consideradas em regular funcionamento, que desempenhem papel relevante na recomposição ou promoção dos bens jurídicos lesados.

**Importante destacar desde logo que tais conclusões estão em consonância estrita com a Resolução CNMP nº 179/2017. Tal Resolução, entre outros considerandos, leva em conta a necessidade institucional de estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça e redução da litigiosidade, como é exatamente o caso dos autos com um acordo judicial, sempre com vistas à transformação social.**

Ao fazer a leitura do art. 5º da Resolução CNMP nº 179/2017, é possível verificar que as indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, **quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.3247/1995.**

Ademais, conforme preconiza o §1º do artigo acima mencionado, *"(...) é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósitos em contas judiciais ou, ainda, poderão receber destinação específica que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano"*.

Assim, é possível verificar a íntima relação entre o dever de indenizar adequadamente e reparar os bens difusos e coletivos. O Ministério Público, por sua manifesta vocação para atuação extrajudicial e em tutela coletiva, sempre foi extremamente ativo na reparação social e identificação de formas alternativas de destinação de recursos decorrentes de sua atuação finalística,



**tudo com vistas a atender ao princípio da reparação integral, constitucionalmente previsto.**

Nos últimos anos, porém, surgiram alguns questionamentos acerca dos processos administrativos de gestão e transparência na aplicação dos recursos decorrentes da atividade finalística de seus Membros.

Nessa seara, são de notório conhecimento as críticas feitas à destinação dos recursos advindos do "Acordo de Assunção de Obrigações" firmado entre a Petrobrás e os Procuradores da República do Ministério Público Federal do Paraná, que ensejou, inclusive, a judicialização da questão perante o Supremo Tribunal Federal (ADPF 568 e Rcl 33.667). Durante o processamento do feito perante o Excelso Pretório, acordou-se, para extinção das ações, que os recursos financeiros seriam depositados diretamente na conta única do Tesouro Nacional. Adicionalmente, também questionando a destinação de recursos decorrentes de atuação ministerial em seara criminal, foi proferida medida cautelar na ADPF 569, apontando para a necessidade de integração ao orçamento público.

Nesses precedentes, que não contam com o exame exauriente da questão, diga-se, sinalizou-se para a possibilidade de se submeterem os recursos decorrentes da atividade finalística reparatória do MP brasileiro, em seara criminal, ao crivo do princípio do Orçamento Único, sujeito à fiscalização dos órgãos de controle.

Na mesma toada, importa dar relevo à atenção dada pelo Tribunal de Contas da União ao assunto (TC 007.597/2018-5). Foram expedidas solicitações de documentos e esclarecimentos sobre os procedimentos internos de controle e fiscalização na destinação dos recursos oriundos da atividade finalística de todo o Ministério Público da União.

Registrem-se, ainda, tentativas legislativas de se vincular a destinação desses recursos a finalidades específicas, tal como intentado pela Medida



Provisória n 905/2019, devidamente questionada na Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI nº 6.306, até a perda do objeto pela caducidade da MP. O Projeto de Lei nº 6160/2019 faz a mesma vinculação da MP 905, desta vez, em alteração da própria Lei de Ação Civil Pública.

Por fim, de forma bastante recente no tocante a seara trabalhista, a Advocacia-Geral da União, por meio da Consultoria-Geral da União, consolidou internamente o entendimento (Parecer nº 110/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado em 21 de fevereiro de 2020) de que os valores destinados à indenização de direitos difusos ou coletivos em sentido estrito, bem como as multas eventualmente pagas por força de descumprimento dos TACs, deverão ser direcionados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Tal entendimento tem se traduzido na intervenção anômala da AGU em processos do Ministério Público do Trabalho, buscando condicionar a destinação de condenações judiciais e multas de termo de ajustamento de conduta à conta única da União, em violação ao que se entende ser clara prerrogativa dos membros inerente à sua independência funcional e ao controle jurisdicional próprio ao microsistema de tutela coletiva, conforme expressa autorização contida no art. 5º, parágrafo primeiro da Resolução CNMP n. 179/2017.

Para além dos questionamentos próprios à seara trabalhista, na atuação criminal, também é recente a necessidade de se dar contornos claros da extensão do espaço de decisão funcional no tocante a valores decorrentes da atividade finalística ministerial após à r. decisão proferida pelo Exmo. Ministro do Supremo Tribunal Federal, Rel. Alexandre de Moraes, em 10.02.2021, em sede de medida cautelar aviada aos autos da ADPF nº 569/DF.

Com efeito, o GRUPO NACIONAL DE COORDENADORES DE CENTRO DE APOIO CRIMINAL – GNCCRIM, órgão vinculado a este CNPG, editou a NOTA EXPLICATIVA GNCCRIM 01/2021, trazendo a diferenciação, em tons de

*distinguish*, entre o conteúdo mandamental contido naquela medida cautelar, e as prestações pecuniárias decorrentes de acordo de não persecução penal, suspensão condicional do processo e transação penal, bem como destacando que tais institutos possuem regramento legal expresso no sentido de os recursos, deles derivados, serem destinados à vítima ou a entidades públicas ou privadas com finalidade social.

Assim, **diante de todo este contexto, mostra-se relevante a edição da presente Nota Técnica para defesa da prerrogativa institucional do Ministério Público brasileiro**, contida no artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública e no artigo 5º, §1º da Resolução CNMP nº 179/2017, e **suporte institucional das membras e membros do Ministério Público Brasileiro**, no tocante à inviolabilidade da prerrogativa associada a situações específicas de reversão de recursos de expressão financeira e decorrentes da atuação finalística.

## 2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Da dinâmica de reversões de recursos decorrentes da atuação finalística. Caráter cogente das Resoluções do CNMP. Impossibilidade de um controle transversal de constitucionalidade das atribuições e prerrogativas dos membros do Ministério Público Brasileiro. Inteligência da ADI nº 5388.

Inicialmente, cumpre destacar que os **valores decorrentes da atuação ministerial consensual** (TACs em tutela coletiva, Acordos de Não Persecução Civil ou Penal) **e de indenizações decorrentes de ações e acordos judiciais**, destinados à recomposição de danos à sociedade, **fazem parte da atuação finalística do Ministério Público**, sendo devidamente regulamentados pela Lei nº 7.347/1985 e pela Resolução CNMP nº 179/2017, ou mesmo contando com outros suportes normativos específicos, como é o caso do art. 45, § 1º, do





Código Penal, combinado com o art. 28-A, IV, do Código de Processo Penal, e arts. 76, caput, e 89, § 2º, da Lei n. 9.099/95.

**Em nenhum momento, portanto, tais valores compõem o Tesouro Nacional, tampouco são contabilizados no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), uma vez que a sua natureza, ontologicamente, em nada difere dos valores de condenações judiciais que versam sobre a indenização por dano coletivo à sociedade as quais também recompõem o dano causado.**

**Com efeito, são valores privados que, por se relacionarem a reparação de ilícitos a direitos difusos e coletivos, devem receber destinação atinente ao interesse público primário (da sociedade) e não secundário (interesse de governo).**

Nesse particular, cumpre lembrar que a Procuradoria-Geral da República apresentou a ADI nº 6.306 exatamente para preservar a capacidade de destinação específica dos membros do Ministério Público, em face da MP nº 905 que almejava exatamente vincular o recolhimento de recursos decorrentes das ações do MPT.

**Veja-se importante trecho da ADI nº 6.306:**

Saliente-se que o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública não restringe a um único e exclusivo fundo a destinação dos recursos provenientes de penalidades e multas aplicadas em ação civil pública trabalhista ou de valores decorrentes de reparações ou compensações por danos morais coletivos ajustados em acordo judicial ou TAC.

Em certos casos, a reparação há de ser mais específica, voltada ao retorno dos bens jurídicos atingidos ao status quo ante, em benefício da coletividade mais diretamente atingida.

Tal decorre do próprio dever de reparar, reconhecido constitucionalmente. No tocante aos bens ambientais em geral, ao que se inclui, no particular, o meio ambiente do trabalho, no art. 225, § 3º, de estatura de direito



fundamental. Também é expressamente ressalvada a obrigação de reparar da regra de intranscendência subjetiva das sanções, passando aos sucessores no limite do patrimônio transferido (art. 5º, inciso XLV).

A cláusula geral de reparação dos atos ilícitos, consagrada no art. 186 do Código Civil e que densifica as garantias constitucionais de ubiquidade Justiça e de proteção ao direito adquirido (art. 5º, incisos XXXV e XXVI), conduz à busca da reparação que melhor possibilite a restauração do bem jurídico atingido ou o resultado que a isso mais se aproxime.

Com o fim de atender ao disposto no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, foi criado, na estrutura organizacional do então Ministério da Justiça, o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD). Esse Fundo, assim como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nem sempre se apresentam como os mais adequados para a reparação dos danos causados a trabalhadores.

Ante a não obrigatoriedade de destinação dos recursos a um único fundo ou programa, somada à ausência de previsão nesses fundos de amparo a diversos outros bens difusos lesados, consignou-se a possibilidade de reversão alternativa dos recursos, conforme se observa do § 1º do art. 5º da Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público [...]

**Por outro lado, a Resolução CNMP nº 179/2017 foi editada com base na competência normativa outorgada ao Conselho Nacional pelo artigo 130-A, § 2º, I, da Constituição da República, o qual autoriza a elaboração de atos normativos de caráter geral e abstrato para a disciplina de temas que se insiram no âmbito da competência daquele Órgão de Controle.**

**O poder normativo concebido pelo referido dispositivo constitucional não se confunde com o poder regulamentar, na medida em que as resoluções expedidas pelo CNMP ostentam a natureza de fontes normativas primárias, extraindo seu fundamento de validade diretamente do texto constitucional. Prescindem da existência de lei intermediária para a sua criação.**

Logo, a análise de legalidade da Resolução em processos judiciais é, em verdade, uma análise de inconstitucionalidade de norma primária,



decorrente do artigo 130-A, § 2º, I, da Constituição da República, o que desafia esquemas próprios de controle de constitucionalidade.

Aliás, por simetria Constitucional, é oportuno destacar posicionamento do Exmo. Ministro Gilmar Ferreira Mendes **sobre a natureza normativa das resoluções do Conselho Nacional de Justiça:**

(...) Competência de grande significado institucional, nesse contexto, é aquela referente à expedição de atos regulamentares. É uma das atribuições que, certamente, tem ensejado maiores contestações e polêmicas. A amplitude do poder normativo do CNJ certamente ainda será matéria de apreciação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

[...] A Corte concluiu que o CNJ possui poder normativo voltado a uniformizar regras que alcancem todo o Judiciário, visto tratar-se de Poder de caráter nacional. Além disso, frisou que o poder normativo do CNJ possui como fonte primária a própria Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pela EC n.º 45/2004, o qual deve ser levado a efeito, observando-se as normas constitucionais e as disposições contidas na LOMAN.

[...] Assim, o Supremo Tribunal Federal, ao assentar a competência constitucional primária do CNJ, afirmou que esse órgão é detentor de poder normativo no âmbito da magistratura, bem como que a ele compete exercer atividade disciplinar e correicional concorrente às dos tribunais em geral. (...) (Destacado).

Saliente-se que o e. Supremo Tribunal Federal possui precedentes exatamente no sentido de admitir questionamentos de constitucionalidade concentrada em face de Resoluções do CNJ, notadamente por tais atos normativos se revestirem "(...) dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para



renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos)“.

**Saliente-se que qualquer pretensão da condicionar as destinações ao orçamento único redundaria em efetivamente eliminar a prerrogativa conferida pelo art. 5º, § 1º, da Resolução CNMP nº 179/2017.**

Neste particular, chegar-se-ia ao absurdo de que a **vedação de destinações alternativas**, especialmente homologadas em acordo judicial, no âmbito dispositivo das partes, **a um só tempo fulminaria a independência judicial, bem como poderia ser enquadrada como violação à autonomia do Ministério Público.**

Com efeito, este ponto resta evidenciado na **ADI 5.388**, ajuizada pela **Procuradoria-geral da República para preservar a prerrogativa inalienável do Ministério Público enquanto titular da transação intraprocessual, em demandas de sua atribuição, e, neste sentido, determinar a destinação e eventuais recursos privados que sejam utilizados em reparação.**

Perceba-se a pertinência da questão.

O Conselho Nacional de Justiça editou a Res. 154/2012, na qual atribuiu ao Judiciário a indicação de reversões alternativas para recursos decorrentes de transação penal. **A Procuradoria-Geral da República destacou claramente o caráter inerente da independência funcional do MP na indicação da destinação, verbis:**

A lei assegura ao Ministério Público, como titular constitucional da persecução penal (art. 129, I, da Constituição do Brasil), certa margem de discricionariedade nesse entendimento com o autor do fato.

Não cabe ao Poder Judiciário, do qual faz parte o Conselho Nacional de Justiça (CR, art. 92, inciso I-A), definir destinação de recursos provenientes de transação penal.

A disponibilidade excepcional da ação penal pública é privativa do Ministério Público, na qualidade de dominus litis penal (CR, art. 129, I), e compete-lhe,



na proposta a ser homologada pelo órgão judicial, estabelecer a finalidade das prestações pecuniárias nela envolvidas.

[...]

Estabelecer destinação de valores provenientes de penas de prestação pecuniária decorrentes de transação penal ou suspensão condicional de processo é função institucional do Ministério Público (CR, art. 129, I, e Lei 9.099/1995, art. 76 e 89).<sup>10</sup> Não está inserida entre as competências constitucionais do CNJ, razão por que não lhe cabe regulamentar a matéria, e fazê-lo significa desbordar dos limites constitucionais impostos ao Conselho. A Resolução 154/2012 representa, no que tange à transação penal e à suspensão condicional do processo, controle administrativo do Judiciário sobre atividade-fim do Ministério Público, que extrapola o poder regulamentar conferido ao CNJ pelo art. 103, § 4º, da Constituição da República.

Destinação de recursos oriundos de transação penal e de sursis processual, por serem institutos inerentes à atividade do Ministério Público, poderiam, quando muito, ser objeto de regulamentação pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), mas nunca pelo Conselho Nacional de Justiça.

[...]

Ingerência indevida sobre a atividade-fim do Ministério Público, além de extrapolar os limites do poder regulamentar do CNJ, constitui afronta à independência funcional do Ministério Público (CR, art. 127, § 1º).<sup>12</sup> É que, “no espaço de atribuições que lhe são próprias, o MP não pode sofrer interferência de nenhum outro órgão ou poder constitucional”.

(destacado)

**A mesma razão jurídica clara se impõe de forma mais sistêmica e geral para as situações concretas onde membros do Ministério Público, por força expressa do encargo constitucional, devem avaliar a mais adequada forma de reversão e reparação da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis lesados. Tudo para atender a finalidade de recomposição dos bens violados, tal como ordenado pelo art. 13 da LACP.**

Realmente, endereçar recursos para o FDD ou FAT ou Fundos Estaduais, quando, no caso concreto e mediante prerrogativa inviolável de ponderação do membro do MP – instituição com mandato constitucional para tutela dos direitos e interesses coletivos – outras formas alternativas de reversão se afiguram mais consentâneas e efetivas à recomposição dos bens coletivos lesados, é arruinar todo o sistema processual de tutela coletiva, calcado que está na reparação integral e específica dos bens violados, na forma do CDC e da LACP.

É que remeter recursos para fundos de reparação coletiva que não contemplam, entre suas finalidades, a recomposição dos bens alvo da lesão, é justamente subverter a lógica de tutela dos direitos e interesses coletivos. É, em última análise, não reparar o dano, pois os bens lesados continuarão a descoberto e corrompidos, sem qualquer ação reparatória ou compensatória.

Isto é particularmente visível quando se trata de lesões a direitos e interesses sociais trabalhistas, sob a tutela do Ministério Público do Trabalho, na medida em que os fundos existentes, como demonstrado acima – o FDD e o FAT – não possuem, em seu mandato reparatório, ações destinadas a reparar bens coletivos de natureza trabalhista violados

Enquanto estiver dentro de suas atribuições funcionais, o membro do Ministério Público possui independência funcional para as transações com partes adversas em processos destinados à reparação social. Se essa prerrogativa existe na seara penal de forma expressa pela própria natureza do sistema acusatório, também está evidente na seara da tutela coletiva *latu sensu* onde há a necessária adoção de medidas alternativas para reparações de múltiplas situações que não podem a priori ser adequadamente tratadas em fundos públicos.



## **2.2. Inaplicabilidade das ADPFs 568 e 569 em sede de tutela coletiva não penal. Naturezas distintas das verbas decorrentes de atuação finalística cível.**

Considerando as noticiadas invocações recorrentes de aplicabilidade das questões jurídicas contidas nas ADPFs n<sup>os</sup> 568 e 569 em searas não penais e de tutela coletiva *latu sensu*, cumpre fazer algumas distinções.

**Primeiro, do próprio texto da decisão do Exmo. Min. Alexandre de Moraes, colhe-se a remessa expressa de seu conteúdo mandamental para todas as Justiças e Ministérios Públicos, desde que com atribuições criminais. Com efeito, naquelas ADPFs, extrai-se a definição do âmbito subjetivo de instituições sobre as quais incidirá o comando mandamental, isto é, todas as Justiças e Ministérios Públicos com atribuições criminais**

**Segundo, o escopo das ações constitucionais é ainda mais restrito, não abarcando todas as destinações penais.** Nesse particular, percebe-se o teor da nota do Conselho Nacional de Procuradores Gerais - NOTA EXPLICATIVA GNCCRIM 01/2021, que trata da destinação, pelo Ministério Público, das prestações pecuniárias decorrentes das transações penais, suspensões condicionais do processo e acordos de não persecução penal:

Infere-se da r. decisão supracitada que o Exmo. Ministro determinou que os valores ou bens provenientes dos efeitos da condenação criminal ou de acordos observem os estritos termos do art. 91, II, b, do Código Penal, do inciso IV do art. 4<sup>o</sup> da Lei 12.850/13 e do inciso I do art. 7<sup>o</sup> da Lei 9.613/98, valendo dizer, então, que caberá à União a destinação de valores referentes a restituições, multas e sanções análogas decorrentes de condenações criminais, colaborações premiadas ou outros acordos realizados, desde que não haja vinculação legal expressa e ressalvado o direito de demais entidades lesadas. Desse modo, estar-se-ia a vedar que tais montantes fossem distribuídos de maneira vinculada, estabelecida ou determinada pelo



Ministério Público, por termos de acordo firmado entre este e o responsável pagador, ou por determinação do órgão jurisdicional em que tramitam esses procedimentos.

A toda evidência, portanto, que, ao menos por ora – em absoluta observância à mutabilidade do r. decisum, ainda passível de reforma em decorrência de eventual recurso -, os limites impostos pelo e. Supremo Excelso se circunscrevem às hipóteses adstritas unicamente aos dispositivos legais citados no artigo 91 do CP, alcançando tão somente os valores decorrentes de condenação penal ou que devem ser devolvidos ao Estado, a título de reparação do dano, quando ele é a própria vítima do delito.

Daí decorrendo a conclusão manifesta de que, por ora, está excetuada da proibição toda e qualquer prestação pecuniária decorrente de acordo de não persecução penal, suspensão condicional do processo e transação penal, uma vez que, esclareça-se mais uma vez, tal instituto possui regramento legal expresso no sentido de ser destinado à vítima ou a entidades públicas ou privadas com destinação social, nos termos do art. 45, § 1º, do Código Penal, combinado com o art. 28-A, IV, do Código de Processo Penal, e arts. 76, caput, e 89, § 2º, da Lei n. 9.099/95.

**Deste modo, todos os recursos e suas destinações, havidos em sede de atuação do MP brasileiro para implementar a tutela coletiva cível, bem como os decorrentes de acordo de não persecução penal, suspensão condicional do processo e transação penal estão infensos às restrições mandamentais contidas na decisão judicial cautelar dardejada naquelas ações constitucionais.**

**Isto porque, nestas hipóteses, a vítima não é o Estado brasileiro, mas sim o plexo coletivo de atores sociais titulares de interesses e direitos metaindividuais, cabendo ao membro do MP brasileiro, instituição que possui mandato constitucional para zelar pela tutela coletiva, na forma dos arts 127 e 129 da CF/88, definir a melhor e mais efetiva forma de recomposição e reparação daqueles bens coletivos lesados, seja via fundos, seja mediante**



reversões alternativas, tudo em consonância com a LACP e com a Resolução CNMP n. 179/2027.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNPG, ratifica a inviolabilidade e a incolumidade da prerrogativa institucional, assegurada ao Ministério Público brasileiro e prevista no art. 5, parágrafo primeiro da Resolução CNMP n. 179/2017, quanto à apreciação e definição das medidas de reparação e recomposição de bens coletivos lesados, nisto incluído a reversão de recursos a fundos e/ou outras formas de reparação coletiva direta, ancorada nos princípios constitucionais da independência funcional e da reparação integral do dano.

Reafirma, ainda, com igual convicção jurídica, os seguintes axiomas da atuação do Parquet:

a) o posicionamento técnico da NOTA EXPLICATIVA GNCCRIM n° 01/2021, destacando que a medida cautelar proferida nos autos da ADPF n° 569/DF não engloba prestação pecuniária decorrente de acordo de não persecução penal, suspensão condicional do processo e transação penal, considerado o regramento legal expresso no sentido de serem os recursos deles derivados, destinados à vítima ou a entidades públicas ou privadas com finalidade social, nos termos do art. 45, § 1º, do Código Penal, combinado com o art. 28-A, IV, do Código de Processo Penal, e arts. 76, caput, e 89, § 2º, da Lei n. 9.099/95.

b) a escolha, no caso concreto, de formas alternativas de reversão de recursos financeiros decorrentes da atuação finalística, nos termos da Resolução CNMP n° 179/2017, é medida inerente à resolutividade e à



**independência funcional dos membros do Ministério Público**, devendo a escolha ser orientada pelos critérios de máxima efetividade, reparação da ordem jurídica e transformação social.

**c) os membros do Ministério Público**, no âmbito de sua independência funcional e no exercício legítimo de formas de atuação resolutiva consensuais, quando a reparação social assim demandar no caso concreto, **podem pactuar com réus e/ou investigados, meios alternativoss de recomposição de bens coletivos lesados e reparação social mediante ações e/ou destinações específicas voltadas ao aparelhamento de órgãos públicos de fiscalização do bem jurídico violado e/ou a entidades de interesse social consideradas em regular funcionamento que desempenhem papel relevante na recomposição ou promoção dos bens jurídicos lesados;**

**d) dada a natureza inerente à independência funcional das reversões alternativas em casos concretos, o sistema de controle administrativo é aquele próprio à atividade ministerial, composto pelos Conselhos Superiores na homologação de acordos, Corregedorias Gerais e Corregedoria Nacional do Ministério Público, sem prejuízo do controle jurisdicional, no bojo de processos judiciais próprios.**

**e) a adoção de uma pauta de atuação resolutiva e socialmente útil por parte do Ministério Público pressupõe a adoção plena de todos os mecanismos consensuais à sua disposição e impõe o aprimoramento constante dos meios de transparência ativa das reversões e ações ministeriais como forma de prestação de contas à sociedade.**

Brasília, 26 de JANEIRO de 2022.

**IVANA LÚCIA FRANCO CEI**  
Presidente do CNPG