

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 007.597/2018-5.

Natureza: Representação.

Órgãos: Defensoria Pública da União; Ministério Público da União; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Federal; Ministério Público Militar.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA FORMA DE RECOLHIMENTO E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DE MULTAS E INDENIZAÇÕES PECUNIÁRIAS DECORRENTES DE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC), ACORDOS E AÇÕES JUDICIAIS PROMOVIDOS PELO MPU. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

I - Os recursos provenientes das indenizações pecuniárias pactuadas nos acordos e ações com base no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, bem como das multas aplicadas em razão de seus descumprimentos, devem ser recolhidos ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), ressalvadas as hipóteses em que legislação especial lhes prescreva destinação específica, nos termos dos arts. 13 da LACP e 1º, § 2º, da Lei 9.008/1995.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com os devidos ajustes de forma, a instrução de peça 116, complementada e ratificada pela instrução de peça 151, que também segue transcrita no presente relatório, com as quais se manifestaram de acordo o corpo gerencial da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação – AudGovernança (peças 152 e 153):

Instrução de peça 116

I - Introdução

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) do Tribunal de Contas da União (TCU), originalmente, sobre possíveis irregularidades na forma de recolhimento e destinação, por parte do Ministério Público do Trabalho (MPT), dos recursos oriundos de indenizações trabalhistas decorrentes de termos, ações e acordos judiciais e de multas em razão do descumprimento de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).

2. Após expedição da instrução de mérito pela unidade técnica (peça 23) e manifestação do MP/TCU (peça 27), com proposta de se determinar ao MPT que os recursos provenientes de multas aplicadas em razão do descumprimento de TAC firmados com base no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985 (LACP), e os provenientes de indenizações trabalhistas oriundas de ações e acordos judiciais fundados na mesma lei, passassem a ser recolhidos ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), conforme disciplina o art. 13 da Lei 7.347/1985, adveio Comunicação Plenária do min. Bruno Dantas (peça 28), para ampliação do escopo da representação, de modo a incluir os demais ramos do Ministério Público e a Defensoria Pública da União (DPU), bem como avaliar aspectos adicionais, tais como a magnitude dos valores envolvidos, tanto em TAC, quanto nos acordos em geral celebrados pelos *parquets*, e a transparência das informações, consoante excerto

abaixo:

Comunicação Plenária, ministro Bruno Dantas, 5/6/2019

(...) Considerando a quantidade de transações, TACs e acordos em geral que vêm sendo pactuados, outras reflexões se fazem necessárias. Indaga-se, por exemplo, qual seria a real magnitude dos recursos envolvidos nesses ajustes, cuja destinação tem sido dada à margem do ciclo orçamentário. Questiona-se se não está sendo completamente desconfigurada a repartição de tarefas estatais já há alguns séculos estabelecida no mundo ocidental.

(...) Considerei relevante que o TCU ponderasse a pertinência de avaliar a regularidade da forma de recolhimento e gasto dos recursos, bem como o grau de transparência dessas informações para o público em geral (no mínimo, quantidade de acordos desse tipo e valores envolvidos). É fundamental a participação desta Corte no aperfeiçoamento da transparência dessas informações para os contribuintes e para o público em geral.

3. Desta forma, os autos retornaram a esta unidade técnica, para extensão da fiscalização (peça 30).

II – Contextualização

II.1 – Geral

4. Com o advento da Lei 8.078/1990, de 11/9/1990 (CDC), foram acrescentados os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 5º da Lei 7.347, de 24/7/1985 (LACP), o que incluiu a possibilidade da celebração do compromisso de ajustamento de conduta (TAC), como instrumento e título executivo extrajudicial, por parte dos legitimados a proporem a Ação Civil Pública (ACP) – o que inclui MPU e DPU –, para reparação de danos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (esses incluídos pelo art. 81, inc. III, da Lei 8.078/1990, CDC).

5. No entanto, os arts. 3º, 11 e 13 da LACP não foram modificados, mantendo-se as previsões de que nas ações civis públicas, os magistrados podem condenar o infrator ao cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer, ou ao pagamento de indenização em espécie, a qual deve ser recolhida para fundos públicos:

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

(...) Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

(...) § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

(...) Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

(...) Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. [Lei 7.347/1985]

6. No âmbito federal, tais valores (indenizações pecuniárias e multas) devem ser destinados ao FDD (Lei 9.008/1995ⁱ e Decreto 1.306/1994ⁱⁱ). Nos estados, a fundos congêneres. Porém, o CNMP, por meio da Resolução-CNMP 179/2017 (art. 5º, § 1º), autorizou que os membros dos MPs, nos TACs por eles firmados, direcionem esses recursos para destinações alternativas, isto é, são revertidos diretamente para custear projetos e ações promovidos por instituições de interesse público ou social, não recompondo, portanto, o dano específico gerado, mas, teoricamente, aquele mais próximo possível do fato gerador do prejuízoⁱⁱⁱ.

7. O Portal da Transparência do MPF aponta que as procuradorias regionais da República celebraram 5.836 TAC até 25/9/2020^{iv}, distribuídos em diversas áreas de atuação (*custos legis*, criminal, eleitoral etc), porém a quase totalidade na área cível para a tutela de direitos coletivos (4.476). O MPT firmou número significativamente maior: 164.213 TAC, conforme consulta feita na mesma data, no portal do *parquet*^v.

8. A Resolução-CNMP 179/2017 autorizou inclusive a celebração de TAC envolvendo atos de

improbidade administrativa, não obstante a vedação da Lei 8.429/1992, só recentemente superada pela Lei 13.964/2019, que admitiu expressamente os nominados acordos de não persecução cível (art. 17, § 1º).

9. Em manifestação anterior, o MPT já relatou que a destinação alternativa das multas e indenizações em espécie acordados em seus TACs está respaldada nas diretrizes estabelecidas pelas Resoluções-CNJ 154/2012 e CNMP-179/2017. Sobre esses pontos, o MP/TCU manifestou que a Resolução-CNJ 154/2012 seria norma de caráter geral, portanto sua aplicação dar-se-ia apenas nos casos em que não existisse lei que determinasse destinação específica para os recursos, e que a Resolução-CNMP 179/2017, ao disciplinar a tomada do TAC, extrapolou matéria já disciplinada em lei, de modo que o disposto no seu art. 5º, § 1º, deveria ser desconsiderado, por não se prestar a fundamentar o procedimento adotado pelo MPT (peça 21).

10. Considerando que a comunicação plenária utilizou a expressão “acordos em geral”, os acordos de leniência e de colaboração premiada foram incluídos nesta representação. Diversos desses instrumentos foram celebrados no âmbito da Força-Tarefa “Operação Lava Jato” em Curitiba/PR, mas as ações espalharam-se por outros estados, especialmente no Rio de Janeiro/RJ. Na página da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (5ª CCR/MPF), estão listados 32 acordos de leniência e 27 de colaboração premiada já homologados^{vi}.

11. Para os acordos de leniência, a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) fixa a obrigação da reparação integral do dano causado à vítima (ou lesado) e permite a aplicação de multas em percentual do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo (art. 6º e § 3º); a Lei 8.429/1992 (Lei da Improbidade) estabelece que nos ilícitos de improbidade administrativa também deve haver o ressarcimento integral do dano, acrescido de multa civil à pessoa jurídica prejudicada (art. 12). Para os acordos de colaboração premiada, os recursos recuperados devem reparar a pessoa jurídica prejudicada (art. 4º, inc. IV, da Lei 12.850/2013 e art. 91, inc. II, alínea “b”, do Código Penal - CP).

12. No MPF, alguns acordos incluem a destinação de percentagem da multa aplicada – que em algumas situações têm caráter de reparação de danos - nos termos do art. 7º da Lei 9.613/1998, cujo *caput* estabelece que são efeitos da condenação, além dos previstos no CP, a perda, em favor da União – e dos estados, nos casos de competência da justiça estadual –, de todos os bens, direitos e valores ganhos em crimes de lavagem de dinheiro, inclusive os utilizados para fiança. Há ainda destinação de valores para fundos, como o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e o FDD.

13. Recentemente a Lei 13.964/2019 alterou o Decreto-Lei 3.689/1941 (Código de Processo Penal – CPP) e autorizou a celebração do “acordo de não persecução penal” para os crimes sem violência e grave ameaça à pessoa, embora a Resolução-CNMP 181/2017^{vii} já autorizasse os MPs a proporem ao investigado acordo extrajudicial mediante, entre outras condições, o pagamento de prestação pecuniária, para as quais, igualmente, os membros têm dado destinação alternativa com base no § 1º do art. 5º da Resolução-CNMP 179/2017. A nova lei, no art. 28-A, inc. IV, fixou que os valores sejam destinados à entidade pública ou de interesse social na mesma linha do § 1º do art. 45 do CP.

14. Registra-se que tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 569, cumulada com ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), na qual é discutida a competência do MP para dar destinação a valores referentes às restituições, multas e sanções análogas oriundas de produtos de crimes, colaborações premiadas e outros acordos do microsistema de combate à corrupção, bem como restituições, multas e sanções decorrentes de condenações criminais e aos valores oriundos dos produtos de crime cujas infrações estejam baseadas no Decreto-Lei 2.848/1940 (CP) e nas leis 12.850/2013 e 9.613/1998.

II.1 – Específica

II.1.1 – TAC

15. Por meio dos TACs, as partes se comprometem a cumprir obrigações de forma a resolver o

problema em andamento ou a compensar danos e prejuízos ocorridos. O compromisso poderá ser tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial, devendo conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto, e ser assinado pelo órgão do Ministério Público e pelo compromissário (art. 3º da Resolução-CNMP 179/2017).

16. A Resolução-CNMP 179/2017 prevê a comunicação formal a órgão superior acerca da promoção de arquivamento do inquérito civil ou procedimento correlato em que foi celebrado o TAC (§ 2º, art. 6º). A fiscalização do cumprimento deve ser realizada pelo próprio órgão do *parquet* que firmou o ajuste (art. 9º).

17. Após o Ministério Público ou a Defensoria Pública proporem a ação civil pública, o TAC tomado depende de homologação do Poder Judiciário. A destinação dos valores eventualmente acordados a título de indenização e multa depende da aquiescência do Juízo.

18. Nos termos do art. 3º da Lei 7.347/1985, a reparação do interesse difuso ou coletivo pode ter por objeto: i) a condenação em dinheiro; ii) o cumprimento de obrigação de fazer, ou não fazer. Quando acordada a compensação do dano por equivalente pecuniário, geralmente é pactuado o depósito em conta específica (privada, ou judicial vinculada ao processo), ou a transferência direta da indenização ou da multa para o órgão, entidade, projeto, ação ou atividade escolhido pelo MPU/magistrado para receber a destinação alternativa.

19. Tendo em vista a ampla utilização do instrumento da destinação alternativa, isto é, a entrega direta, pelo *parquet*, de recursos para entidades públicas e privadas com finalidade social, em 3/4/2020, o Ministério da Justiça (MJ), através da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon/MJ), o FDD, o CNMP e o MPF celebraram o Acordo de Cooperação Técnica 1/2020 para, entre outras, fomentarem iniciativas visando ao fortalecimento do FDD como órgão condutor de políticas públicas elencadas na LACP (peça 109).

20. Consoante o ajuste, caberá ao MPF e ao CNMP realizarem ações de conscientização dos membros do MP (das esferas federal e estadual) acerca da importância do direcionamento de recursos oriundos de ações civis públicas ao FDD, e à Senacon prestar suporte para que o fundo atue no fomento de políticas públicas que tenham por objeto ações/projetos relacionados aos temas elencados na Lei 7.347/1985, selecionados pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), nos moldes da Lei 9.008/1995, dentro dos limites estabelecidos pelas leis orçamentárias.

21. O acordo também prevê a promoção de atividades conjuntas que possibilitem e divulguem a atuação do FDD (tais como seminários e eventos) e demonstrem a importância da participação do Ministério Público para que o fundo atinja as finalidades legalmente estabelecidas.

II.1.2 – Acordos de leniência e de colaboração premiada

22. Os acordos de leniência e de colaboração premiada são utilizados nas investigações de atos ilícitos praticados por organizações criminosas. As negociações são efetivadas pelos membros do MP e as pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção, e a homologação dos termos ocorre, respectivamente, na 5ª (combate à corrupção) e 2ª (criminal) Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

23. Nos termos da Orientação 7/2017 – 5ª CCR o valor arrecadado em acordo de leniência deve levar em consideração as regras de responsabilidade fiscal e não deve haver previsão de aplicação ou investimento nos órgãos da administração pública, para evitar risco moral nas negociações. Além disso, não se dá quitação por danos ou prejuízos. Considera-se antecipação de pagamentos o valor fixado a título de multa/reparação.

24. Além da confirmação pela 2ª CCR/MPF, os acordos de colaboração premiada são homologados pelo Juízo, nos termos do art. 4º, § 7º, da Lei 12.850/2013. Quanto aos acordos de leniência, a Lei 12.846/2013 não prevê essa hipótese, até porque os insere na competência da Controladoria-Geral da União (CGU). No entanto, o MPF adota como praxe a homologação desses ajustes por suas câmaras de coordenação e revisão.

III – Competência do TCU

25. Em se tratando da gestão e da utilização de recursos públicos federais, o TCU tem a competência de fiscalizar sua aplicação, consoante art. 70, § único, da Constituição Federal (CF/1988). Adicionalmente, o art. 5º, inc. I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do tribunal abrange qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, e o art. 16, que o tribunal apreciará seus processos considerando a regularidade, a legitimidade e o cumprimento das normas legais ou regulamentares pelos jurisdicionados.

26. Nesta representação, o TCU exerce a competência para fiscalizar a aplicação de recursos federais administrados pela DPU e pelo MPU, provenientes das multas, indenizações pecuniárias, restituições pactuadas em TAC, acordos de leniência e de colaboração premiada, ou decorrentes das ações civis públicas ajuizadas, o que decorre da natureza jurídica pública de ambos entes e das rubricas comentadas.

27. Não é objeto deste processo discutir a competência desses órgãos para celebrarem termos ou acordos, quanto a sua necessidade, conveniência e oportunidade, ou a definição das regras neles prescritas. O trabalho avalia a destinação dos valores que têm origem nesses ajustes, se está em conformidade com os parâmetros normativos vigentes, bem como o nível de transparência das informações. Nesse sentido, a alocação e seleção dos beneficiários dos recursos (projetos, atividades, órgãos, entidades etc), não configuram atuação finalística dos entes ou de seus membros, mas gestão de verba pública, a qual, por vezes, mescla-se, interfere ou atravessa políticas públicas, cuja seleção e priorização é de competência do Poder Executivo.

28. Trata-se, portanto, de fiscalização de conformidade e de exame de transparência, que não interfere nas prerrogativas legais e funcionais dos membros do MPU ou da DPU, e que tem o objetivo de identificar os montantes envolvidos nesses ajustes, sua contabilização, destinatários, controles e transparência adotados.

29. Nesse contexto, os tópicos subsequentes apresentam quadro acerca da destinação das indenizações e multas fixadas em TAC e ACP, avaliando-se os aspectos jurídicos – aderência à Lei 7.347/1985 – e de observância das regras de direito público pertinentes. No que toca aos acordos de leniência e de colaboração, buscou-se traçar, na medida do possível, panorama geral sobre os montantes e as destinações das reparações/indenizações e multas decorrentes da assinatura desses instrumentos pelo MP federal.

30. Não fizeram parte do trabalho os denominados “acordos de não persecução civil” e “acordos de não persecução penal”, introduzidos no ordenamento jurídico no final de 2019 pela Lei 13.964/2019, nem a destinação dos valores das penas de prestação pecuniária como substitutivas das penas restritivas de direitos ou como condição da suspensão condicional de processos penais. No entanto, registra-se que a celebração de acordos em matéria de improbidade administrativa já era autorizada pelo CNMP, por resolução, de modo que a equipe teve oportunidade avaliar alguns desses acordos no conjunto da amostra analisada, exclusivamente sob a perspectiva da destinação dos valores das multas ou reparações nele negociados.

IV – Anexos à instrução

31. Para tornar esta instrução mais objetiva, os procedimentos adotados neste trabalho, a identificação de expedientes anexados e demais informações complementares foram dispostas em anexos (peça 115).

32. A síntese das respostas às diligências e oitivas realizadas, apresentadas pela DPU, MPU, CNMP, CNJ e STN/ME, consta do Anexo 3. Os Anexos 5 a 9 exemplificam as destinações dadas às indenizações pecuniárias da LACP e eventuais multas pelos ramos do MPU (em especial, MPF e MPT) e pelo Poder Judiciário, e para alguns valores relativos aos acordos de leniência e de colaboração premiada.

V – A destinação de dinheiros em TAC: quadro geral e as inadequações verificadas

33. A seguir, apresenta-se quadro geral com informações quantitativas sobre a celebração de TACs e destinatários dos valores ajustados. Na sequência, faz-se análise jurídica da possibilidade de destinação alternativa no âmbito da Lei 7.347/1985 e diagnóstico sobre a destinação direta dos valores, tendo em foco a aderência às regras de direito público, ademais de apontamentos sobre transparência.

V.1 – Direcionamento de indenizações e multas em TAC para destinações alternativas: dados amostrais e inviabilidade de estimativa dos recursos envolvidos

34. No tocante à DPU, observou-se que a celebração de TAC é residual e, em regra, envolve a defesa de interesses coletivos cuja reparação ou pagamento em dinheiro é destinada aos beneficiários da demanda, de modo que as considerações feitas neste trabalho serão concentradas nos termos firmados pelo MPU.

Quadro 1: Quantitativo de TACs informados

TACs com	Qtde	
	MPF	MPT
Indenização pecuniária, destinação alternativa	25	85
Indenização pecuniária, ao FDD ou congênere	32	18
Multa descumprimento, destinação alternativa	1	129
Multa descumprimento, ao FDD ou congênere	20	84
Total	78	316

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos por MPF e MPT atendendo os parâmetros da amostra solicitada.

35. Em termos amostrais não probabilísticos, o MPF e o MPT, principais ramos que celebram acordos pactuando o pagamento de indenizações em dinheiro ou aplicaram multa pelo descumprimento de compromisso assumido, deram informações relativas a 394 TACs (Quadro 1).

36. Os montantes envolvidos estão sintetizados abaixo. Ainda que meramente amostrais, os totais sugerem subestimação, considerando que somente o **MPT**, por exemplo, **para as ações de combate à Covid-19, destinou cerca de R\$ 312,5 milhões até 5/10/2020**, conforme noticiou em sua página na internet (peça 111, p. 1-5)^{viii}; e que o MPF informou número bastante reduzido de TAC – o que demandou consulta complementar da equipe feita diretamente no Portal de Transparência do *parquet*, tendo sido localizados outros termos de compromissos e levantado o montante adicional abaixo especificado (peça 112, p. 8-11):

Quadro 2: Indenizações pecuniárias e multas por descumprimento de TACs – MPF/MPT – dados amostrais (R\$)

Natureza do valor	MPF		MPT	
	Negociado com compromissários	Distribuído a beneficiários	Negociado com compromissários	Distribuído a beneficiários
Indenização pecuniária, destinação alternativa	5.062.838,17	1.903.884,26	10.412.297,14	10.391.177,14
Indenização pecuniária, ao FDD ou fundo congênere	895.848,03	895.848,03	1.672.829,11	1.672.829,11
Multa por descumprimento, destinação alternativa	11.500.000,00	6.230.742,25	17.317.977,03	17.485.483,02
Multa por descumprimento, ao FDD ou congênere	20.000,00	20.000,00	7.683.378,86	7.623.378,86
Total - dados fornecidos pelo Ministério Público	17.478.686,20	9.050.474,54	37.086.482,14	37.272.868,13

Indenização pecuniária, destinação alternativa ¹	65.356.089,92	---	---	---
Total - dados do MP e de coleta da equipe	119.921.258,26			

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo MPF e MPT atendendo aos parâmetros da amostra solicitada.

¹ Valores levantados pela equipe de TACs publicados no Portal de Transparência do MPF, consulta feita em 20/4/2020, amostra aleatória. Para esta pesquisa considerou-se como indenização pecuniária a pactuação de obrigação de fazer consistente em pagar quantia certa.

37. Assim, diante da notícia dos membros dos *parquets* na reunião ocorrida em 12/11/2019 sobre a inexistência de sistemas ou mecanismos internos que permitam a extração automática de informações ou de valores relativos às indenizações pecuniárias pactuadas com base na Lei 7.347/1985 (LACP) e às multas por descumprimento de TAC, e das respostas obtidas na diligência para levantamento amostral de valores, a conclusão é que, nos termos em que atualmente são realizados os processos de trabalho, controles e registros, **não é possível obter a real magnitude dos recursos envolvidos nesses ajustes**, os quais são administrados diretamente pelos membros de cada *parquet* e cuja aplicação ocorre à margem do ciclo orçamentário.

38. O Código de Recolhimento da União GRU 13920-3, MPF – Recuperação de Recursos – Combate à Corrupção e Proteção de Outros Direitos Difusos poderia ser fonte parcial para essa informação, uma vez que foi criado para controlar e mensurar os resultados da atuação do MPF na recuperação de valores resultantes de ações penais e cíveis. Todavia, a rubrica é exclusiva do MPF, portanto não mensura recolhimentos do MPT, MPM e MPDFT, bem como sua utilização não é obrigatória para os procuradores. Além disso, os valores que têm destinações dadas por leis específicas, como os negociados em TACs envolvendo a reparação a direitos coletivos e difusos, a rigor, não poderiam ser recolhidos nessa conta contábil.

39. A amostragem (não probabilística) de beneficiários informa que os valores das multas e indenizações são destinados a diversos atores, a exemplo de: i) públicos: municípios; defesas civis; corpos de bombeiros; conselhos tutelares; centros de saúde; escolas; hospitais; unidades do sistema penitenciário; polícias civil, militar, federal ou rodoviária; agências do trabalho; batalhões do exército, etc; ii) privados: conselhos comunitários; grupos de apoio; ordens evangélicas; associações; hospitais; clubes; dioceses; obras sociais; lares de idosos, etc; iii) organizações internacionais: Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS, sigla em inglês); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

40. Em termos gerais, o **MPF** distribuiu cerca de 68% das indenizações em dinheiro informadas para aplicação alternativa; recolheu 3% para fundos públicos e alocou 29% do total na rubrica do MPF 13920-3. O **MPT** direcionou 86% das indenizações pecuniárias para destinação alternativa e 14% aos fundos públicos – sendo 82% ao FAT; 11% a fundos municipais; 6%, a estaduais; e cerca de 1% (R\$ 22.500,00) ao Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Paraná (Fuemp/PR). Não destinou valor ao FDD:

Quadro 3: Destinação das indenizações pecuniárias – MPF/MPT 2019 – dados amostrais (R\$)

Destinatários dos recursos	MPF		MPT	
	Destinação Alternativa	Fundos	Destinação Alternativa	Fundos
Projetos e ações	0,00	0,00	466.376,62	
Ente público	573.840,14	0,00	3.519.042,84	
Entidade privada	1.325.044,12	0,00	4.649.424,36	
Organismo internacional	0,00	0,00	1.734.333,32	
Fundo federal	0,00	17.000,00	0,00	1.367.500,00
Fundo estadual	0,00	10.000,00	0,00	100.000,00
Fundo municipal	0,00	58.914,63	0,00	182.129,11
Fundo vinculado a órgão	0,00	0,00	0,00	22.500,00
Rubrica MPF - 139320-3	0,00	809.933,40	0,00	0,00
Subtotal por ramo do MP	1.898.884,26	895.848,03	10.369.177,14	1.672.129,11
Total	2.794.732,29		12.041.306,25	

pria a partir dos dados fornecidos pelo MPF e MPT atendendo aos parâmetros da amostra solicitada.

41. No tocante às multas por descumprimento de compromisso, o **MPF** as destinou majoritariamente para aplicação alternativa (99,68% - entidades privadas receberam 70%) e recolheu apenas 0,32% ao FDD. O **MPT** direcionou cerca de 69% para aplicação alternativa (entidades públicas 34%, privadas 48%, organismos internacionais 8%), e 31% para fundos públicos – a maior parte para fundos federais, sendo: 63% para o FAT; 37% para o FDD; 15% restantes recolhidos a fundos estaduais (3%), municipais (2%) e ao Fuemp/PR (10%):

Quadro 4: Destinação de multas por descumprimento do TAC – MPF/MPT 2019 – dados amostrais (R\$)

Destinatários dos recursos	MPF		MPT	
	Destinação Alternativa	Fundos	Destinação Alternativa	Fundos
Projetos e ações	0,00	0,00	1.589.475,97	0,00
Ente público	921.539,98	0,00	5.714.962,76	0,00
Entidade privada	5.309.202,27	0,00	7.926.431,31	0,00
Organismo internacional	0,00	0,00	1.276.012,98	0,00
Fundo federal	0,00	20.000,00	0,00	6.513.954,86
Fundo estadual	0,00	0,00	0,00	221.000,00
Fundo municipal	0,00	0,00	R\$ 108.600,00	156.875,34
Fundo vinculado a órgão	0,00	0,00	0,00	731.548,66
Rubrica MPF - 139320-3	0,00	0,00	0,00	0,00
Subtotal por ramo do MP	6.230.742,25	20.000,00	16.635.483,02	7.623.378,86
Total	6.250.742,25		24.238.861,88	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo MPF e MPT atendendo aos parâmetros da amostra solicitada.

relaciona algumas entidades privadas que receberam acima de R\$ 300.000,00:

Quadro 5: Entidades privadas beneficiárias que receberam acima de R\$ 300.000,00 – MPF/MPT – 2019 (R\$)

Beneficiário	CNPJ	Valor
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)	03.774.819/0001-02	715.400,00
Associação Espírita Paz e Jesus/RS	98.417.538/0001-09	339.000,00
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Serafina Correa/RS	90.221.631/0001-23	328.356,81
Centro de Educação de Santa Rita (Cedus)/PR	77.923.498/0001-99	640.331,20
Ass. O Pequeno Nazareno e Hospital Pronto Socorro João Lúcio/AM	09.634.524/0001-09	350.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo MPF e MPT atendendo os parâmetros da amostra solicitada.

43. No conjunto de projetos e ações, foi direcionado R\$ 1 milhão para o financiamento de bolsas de estudo para alunos de escolas públicas do Governo do Distrito Federal (GDF), e R\$ 221.216,00 para o projeto biblioteca contêiner em Santa Catarina/SC, por exemplo. Entre as organizações internacionais, a OIT recebeu R\$ 1.260.307,14 (98,76%) e o UNOPS, R\$ 15.705,84 (1,23%) – totalizando R\$ 1.276.012,98.

44. Os dados amostrais obtidos demonstram que os recursos oriundos de TAC, relativos a indenizações e multas, são canalizados majoritariamente para destinação alternativa, beneficiando diretamente projetos e ações de órgãos e entidades (MPF: indenizações, 68%; multas, 99,68%; MPT: indenizações, 86%; multas, 69%). Tal prática, a despeito de meritório objetivo, não encontra amparo nas Leis 7.347/1985 (arts. 11 e 13) 9.008/1995 (art. 1º, § 2º, inc. I) e no Decreto 1.306/1994 (art. 2º, inc. I), conforme exposição mais adiante.

45. Adicionalmente, nos moldes atuais não há controle estruturado que permita o levantamento dos valores de indenização em dinheiro e multas fixadas nesses acordos, nem a coleta de informações estatísticas ou qualificadas sobre os respectivos empregos e destinações desses montantes, incluindo os entes e entidades beneficiários. O Portal de Direitos Coletivos, sob a gestão do CNMP, não atende a esse objetivo.

46. Também é inviável consulta a cada documento disponibilizado no formato “pdf” nos portais de transparência do MPF, MPT ou MPDFT (*links* atividade fim / termos de ajustamento de conduta firmados^{ix}). Embora essa medida ofereça alguma transparência, ela não é suficiente para obtenção

de dados estatísticos e financeiros, tanto pela inviabilidade de se consultar, individualmente, cada arquivo em .pdf, quanto por não ser garantia de coleta confiável, vez que os ajustes eventualmente são alterados e/ou não adimplidos.

V.2 - A inadequação da destinação alternativa de recursos em TACs e ações civis públicas (Resolução-CNMP 179/2017): incompatibilidade com a LACP e não comparabilidade com a prestação pecuniária

47. Para o MPU, a destinação das indenizações em dinheiro e das multas a entidades de interesse social, organizações internacionais, órgãos públicos ou fundos outros, estaria respaldada pelo princípio da independência funcional e pelas Resoluções-CNJ 154/2012 e CNMP-179/2017. Especificamente sobre essa questão, o MP/TCU já teceu as análises pertinentes, expostas em seu parecer, abaixo transcritas (peça 27):

Em relação à independência funcional, conquanto seja indiscutível que os membros do MPT dispõem, no exercício de suas competências, de independência funcional, há que se considerar que esta encontra limites na lei, isto é, a atuação de seus membros não pode se dar ao arpejo da lei. Pelo princípio da independência funcional, não há subordinação intelectual, nem hierarquia entre os membros do Ministério Público, sendo a atuação destes pautada apenas por sua consciência e pela interpretação das normas. Isso significa, por exemplo, que um membro do MPT não pode ser obrigado a ingressar com uma ação civil pública, caso entenda que não estão presentes os requisitos para a propositura da ação. Todavia, caso o faça, estará sujeito ao cumprimento de todo o conjunto de normas que regem ações da espécie.

Quanto às disposições da Resolução CNJ 154/2012, cumpre esclarecer que se trata de uma norma caráter geral, que define diretrizes para a utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. Por se tratar de uma resolução, a sua aplicação, por certo, dá-se nos casos em que não exista lei que determine uma destinação específica para o recurso. Na situação presente, como a LACP determina expressamente que, havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá ao FDD, a regra estabelecida pela Resolução CNJ 154/2012 não se aplica ao caso.

No que se refere à Resolução CNMP 179/2017, cabe destacar que a norma trata exclusivamente da regulamentação do artigo 5º, §6º, da LACP, disciplinando, no âmbito do MP, a tomada do TAC. Embora, nas palavras do Procurador-Geral do Trabalho, a Resolução tenha pretendido “*estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do MPT para a promoção da justiça e redução da litigiosidade*”, deveria, por certo, limitar-se aos contornos estabelecidos pela lei cujo dispositivo pretendia regulamentar. Entretanto, pensamos que essa limitação não foi respeitada pelo artigo 5º, §1º, da Resolução, senão vejamos:

“Art. 5º 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 7.347/1985.

§ 1º Nas hipóteses do caput, também 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 depósito 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.

§ 2º Os valores referentes às medidas compensatórias decorrentes de danos irreversíveis aos direitos ou interesses difusos deverão ser, preferencialmente, revertidos em proveito da região ou pessoas impactadas.”

Como se vê, o §1º do artigo 5º retrotranscrito, ao estabelecer procedimento que alarga o que fora previsto no artigo 13 da LACP, invadiu espaço já ocupado pelo legislador, inovando sobre matéria que foi disciplinada em lei. Diante dessa falha, pensamos que o disposto no artigo 5º, §1º, da Resolução CNMP 179/2017 deva ser desconsiderado, não se prestando, portanto, a fundamentar o procedimento que vem sendo adotado pelo MPT.

48. Assim, no tocante à exposição de que a destinação das indenizações e multas é respaldada pelas Resoluções-CNJ 154/2012 e CNMP-179/2017, ratifica-se o entendimento expresso pelo MP/TCU de que, ao criar a possibilidade de o membro destinar as indenizações pecuniárias a ações e projetos vinculados a entidades públicas ou privadas com alguma finalidade social, depósito em contas judiciais ou outra destinação específica, o CNMP regulamentou matéria sobre a qual o Poder Legislativo já deliberou expressamente, trilhando caminho diferente do que fez o CNJ na Resolução-CNJ 154/2012, uma vez que essa resolução apenas disciplinou a aplicação de valores que já estava autorizada por lei.

49. Acerca da preferência do MPT pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) à destinação dos recursos ao FDD, o MP/TCU já registrou a inadequação desse fundo para o recolhimento dos valores em questão, em razão de ser fundo destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico (Lei 7.998/1990). De fato, apesar de igualmente haver jurisprudências do TST e posicionamentos da Procuradoria-Geral da União (PGU) pela possibilidade de encaminhamento das indenizações por danos a direito difuso ao FAT, tão-somente em razão da extensa jurisprudência do tribunal superior, sob os aspectos, tanto legal, quanto jurídico, tal destinação é indevida, visto que o FAT não atende qualquer finalidade de reparação de danos coletivos ou trabalhistas, transparecendo, nesse sentido, ser tão inadequada sua escolha quanto a resistência e críticas do próprio MPU à utilização do fundo indicado na Lei 7.347/1985: FDD.

50. Nas situações que envolvem a reparação de bens coletivos, direitos e interesses difusos e coletivos, fixada indenização em dinheiro por lesão a bem protegido (dano moral ou patrimonial) ou multa por descumprimento de determinação do Juízo, as Leis 7.347/1985, 9.008/1995 e o Decreto 1.306/1994 são taxativos em direcioná-la a fundos públicos. Entende-se que também as multas (cláusula penal) por descumprimento do TAC devem ser destinadas a fundo público, dado que, por interpretação sistemática, a sua natureza é similar à prevista no art. 11 da LACP, que tem o objetivo de compelir o causador do dano ao cumprimento das obrigações de fazer e de não fazer, seja na sentença ou no acordo, seguindo o caminho das indenizações em dinheiro, como pacto acessório ao ajuste principal.

51. Além do argumento da independência funcional, o MP defende a destinação alternativa dos recursos suscitando que o conhecimento da realidade local permitiria a alocação mais eficiente dos valores. Apesar de eloquente o argumento, não é garantia da adequada utilização dos valores. A proximidade em relação aos atores, se eventualmente pode gerar risco de parcialidade, pode ter como efeito adverso a priorização de projetos menos relevantes, ainda que supram determinada demanda local.

52. A Lei 9.008/1995, no § 3º, art. 1º, estabelece que os valores arrecadados pelo FDD serão utilizados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º do art. 1º da lei. Se eventualmente há críticas e falhas em relação ao exato cumprimento desses direcionamentos no âmbito do FDD, igualmente se pode apontar similares deficiências no âmbito do MP.

53. Cabe ao CFDD, no âmbito federal, a gestão dos recursos oriundos de indenização em dinheiro e multa decorrentes da aplicação da LACP, nos termos do art. 1º da Lei 9.008/1995^x. O MP, ao não encaminhar os recursos para o FDD, fazendo a destinação diretamente, na prática, atua como gestor de política pública, e exerce competência que foi legalmente atribuída a órgão do Poder Executivo, em afronta à repartição de competências definidas na Constituição Federal/1988, ferindo ainda o princípio da legalidade, da gestão democrática dos recursos públicos e da transparência e controle dos gastos.

54. A amplitude das obrigações e o direcionamento dos valores fixados em TACs não tem sido objeto de discussão nos tribunais superiores, ao menos em julgados mais recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) ou do Superior Tribunal de Justiça (STJ). No STF, a questão não é debatida por envolver a análise de legislação infraconstitucional e o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, eventualmente necessário para o debate, o que é vedado pela Súmula-STF 279.

55. A decisão mais importante sobre o assunto foi adotada pelo STJ ao julgar o Recurso Especial 802.060-RS. Nessa deliberação, o tribunal assentou a observância nesses acordos dos critérios definidos na LACP quanto à definição das espécies de obrigações e ao direcionamento dos recursos (julgado de 17/12/2009):

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. INQUÉRITO CIVIL. TERMO DE AJUSTE DE

CONDUTA. ART. 5º, § 6º, DA LEI 7.347/85. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. IMPOSIÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. CERCEAMENTO DE DEFESA. COAÇÃO MORAL. VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXCESSO DE COBRANÇA. MULTA MORATÓRIA. HOMOLOGAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO PELO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 9º, §§ 2º E 3º DA LEI 7347/85 1. A revogação da manifestação de vontade do compromitente, por ocasião da lavratura do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC junto ao órgão do Ministério Público, não é objeto de regulação pela Lei 7347/85. 2. O Termo de Ajustamento, por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico. 3. Sob esse enfoque a abalizada doutrina sobre o tema assenta: "(...) Como todo negócio jurídico, o ajustamento de conduta pode ser compreendido nos planos de existência, validade e eficácia. Essa análise pode resultar em uma fragmentação artificial do fenômeno jurídico, posto que a existência, a validade e a eficácia são aspectos de uma mesmíssima realidade. Todavia, a utilidade da mesma supera esse inconveniente. (...) Para existir o ajuste carece da presença dos agentes representando dois "centros de interesses, ou seja, um ou mais compromitentes e um ou mais compromissários; tem que possuir um objeto que se consubstancie em cumprimento de obrigações e deveres; deve existir o acordo de vontades e ser veiculado através de uma forma perceptível(...)" (RODRIGUES, Geisa de Assis, Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002, p. 198). (Grifamos).

(...) 7. **A reparação de danos, mediante indenização de caráter compensatório, deve se realizar com a entrega de dinheiro, o qual reverterá para o fundo a que alude o art. 13 da Lei 7345/85.**

8. **Destarte, não é permitido em Ação Civil Pública a condenação, a título de indenização, à entrega de bem móvel para uso de órgão da Administração Pública.**

9. Sob esse ângulo, sobressai **nulo o Termo de Ajustamento de Conduta in foco, por força da inclusão de obrigação de dar equipamento de informática à Agência de Florestal de Lajeado.**

10. Nesse sentido direciona a notável doutrina:“(...) como o **compromisso de ajustamento** às “exigências legais” substitui a fase de conhecimento da ação civil pública, contemplando o que nela poderia ser deduzido, são três as espécies de obrigações que, pela ordem, nele podem figurar: (i) **de não fazer, que se traduz na cessação imediata de toda e qualquer ação ou atividade, atual ou iminente, capaz de comprometer a qualidade ambiental;** (ii) **de fazer, que diz com a recuperação do ambiente lesado;** e (iii) **de dar, que consiste na fixação de indenização correspondente ao valor econômico dos danos ambientais irreparáveis** (Edis Milaré, Direito Ambiental, p. 823, 2004).

56. O TRF-1, por sua vez, teve entendimentos de que a prerrogativa de o MP celebrar TAC não lhe autoriza a escolher a destinação dos valores depositados em juízo a título de cumprimento de sentença e reconheceu o FDD como destinatário das indenizações em ação civil pública, conforme ementas a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. VALORES DEPOSITADOS EM JUÍZO. DESTINAÇÃO VINCULADA. FUNDO FEDERAL DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. UTILIZAÇÃO DA QUANTIA DEPOSITADA PARA A REPARAÇÃO DE DANO EM OUTRO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DISPONIBILIDADE DA QUANTIA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

I – A prerrogativa do Ministério Público de firmar Termo de Ajustamento de Conduta, no âmbito de ação civil pública, **não lhe confere o poder de escolher a destinação dos valores depositados em juízo a título de cumprimento de sentença condenatória, ainda que o objetivo seja a proteção do patrimônio público, na medida em que os referidos valores devem necessariamente ser vertidos ao Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos, conforme art. 13 da Lei nº 7.347/85.**

II – Agravo de instrumento desprovido.

(AI 0059656-68.2010.4.01.0000/MG, relator Souza Prudente, Quinta Turma, julgado em 24/12/2016)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS. EXPLORAÇÃO DE MINÉRIO DE MANGANÊS E LANÇAMENTO DE RESÍDUOS IN NATURA NO ECOSISTEMA. INÉPCIA DA INICIAL. PRINCÍPIOS PROCESSUAIS. APROVEITAMENTO. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. ART. 13 DA LEI 7.347/85. DESTINAÇÃO OBRIGATÓRIA DO VALOR DE INDENIZAÇÃO. NÃO INTIMAÇÃO DA UNIÃO E DO MPF. ANULAÇÃO DA SENTENÇA.

(...) 2. Nada impede a cumulação de pedidos consistentes no cumprimento de obrigação de fazer e não-fazer e condenação ao pagamento de indenização. No art. 3º da Lei 7.347/85, a expressão "ou" deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins). Precedentes do STJ.

3. **Quanto à destinação final de eventual condenação em dinheiro, o art. 13 da Lei 7.347/85 obriga a**

reverter o valor da indenização a um fundo gerido por um conselho federal ou conselhos estaduais, sendo a pretensão de receber diretamente esse valor motivo inadequado e irrelevante para ensejar o indeferimento liminar da inicial.

4. Necessidade, ainda, de intimação da União e do Ministério Público Federal, em primeira instância, para, querendo, intervirem na lide, tutelando o interesse federal. 5. Apelação a que se dá provimento para anular a sentença apelada e determinar o retorno dos autos ao juízo de origem.

(relator David Wilson de Abreu Pardo, Sexta Turma, julgado em 12/5/2008)

57. Há outras decisões do TRF-1, em sede de apelação, no mesmo sentido (Processos 0016260-42.2009.4.01.3600, julgado em 8/5/2019, e 0008438-10.2001.4.01.3300, 20/1/2016, ambos da 5ª Turma).

58. O TRF-4 segue idêntico posicionamento, a exemplo de:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. PETROBRÁS. REFINARIA PRESIDENTE GETÚLIO VARGAS, EM ARAUCÁRIA (PR). OLEODUTO. DERRAMAMENTO DE ÓLEO CRU. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E REMANESCENTES DE MATA ATLÂNTICA ATINGIDOS. DANOS MATERIAIS (FAUNA, FLORA, AR, SOLO E ÁGUAS). DANOS MORAIS COLETIVOS. OBRIGAÇÕES DE FAZER. REPARAÇÃO DOS DANOS. REMEDIAÇÃO AMBIENTAL. DESTINAÇÃO DA INDENIZAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PARCIAL PROVIMENTO.

(...) 12 - DESTINAÇÃO DOS VALORES DAS INDENIZAÇÕES. A destinação mais apropriada é que cada uma das indenizações específicas sejam destinadas integralmente ao Fundo que melhor puder empregá-las no cumprimento das providências específicas que justificaram a condenação, já que a ação civil pública foi movida pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal, envolvendo discussão de questões que estavam na esfera de competências concorrentes das duas esferas federativas (artigo 23-VI da CF/88), e órgãos federais e estaduais estiveram envolvidos no atendimento imediato às consequências do derramamento de óleo e reparação dos danos. Provimento parcial à apelação do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual para determinar que as indenizações que se referem ao artigo 13 da Lei 7.347/85 sejam destinadas ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos do Decreto federal 1.306/94 (indenizações que se referem a danos à fauna, à flora, às águas, ao ar, ao solo, com utilização específica na recuperação dos bens específicos na região atingida) ou ao Fundo Estadual do Meio Ambiente do Paraná da Lei estadual 12.945/2000 (indenização pelos danos morais, com utilização pelo IAP no Estado do Paraná).

(AC 5081785-08.2014.4.04.7000/PR, relator Cândido Alfredo Silva Leal Junior, julgado em 11/9/2019)

59. A AGU, no Parecer 00110/2019/DECOR/CGU/AGU (NUP 00405.0019117/2017-61), de 6/1/2020 (peça 111, p. 6-22), debateu a destinação de recursos de indenizações e multas oriundas de TAC, posicionando-se contrária ao direcionamento discricionário dos valores, embora admita, na temática trabalhista, o encaminhamento para o FAT, diante de precedentes do Tribunal Superior do Trabalho (TST). Anote-se que foram ponderados na manifestação subsídios solicitados, entre outros, à PGR, PGFN e CGU:

COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. FUNDO DE DEFESA AOS DIREITOS DIFUSOS. DANO AO DIREITO DIFUSO. DESTINAÇÃO DA RESPECTIVA INDENIZAÇÃO.

1. Os valores destinados à reparação de direitos difusos serão depositados junto ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) criado pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

2. A jurisprudência predominante do Tribunal Superior do Trabalho reconhece a possibilidade daqueles mesmos valores serem destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, quando se tratar de dano ao direito trabalhista.

3. As multas, eventualmente pagas por força de descumprimento dos compromissos de ajustamento de conduta, também deverão ser direcionados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador.

60. Além disso, foi pontuada a necessidade de ser observada a dinâmica do ciclo orçamentário, que veda o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, inc. I e II, da CF/1988), bem como a harmonia entre os Poderes, que impõe ao Executivo a gestão e a execução do orçamento sob sua administração, nos estritos termos das prescrições e prioridades delimitadas na lei.

61. Nesse sentido, a AGU, na Nota Jurídica 00245/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, de

14/5/2020, manifestou-se contrária à homologação da cláusula terceira do Termo de Ajustamento de Conduta realizado entre o MPF e a Microsoft, por contrariar o artigo 13, § 2º, da Lei 7.347/1985 e o § 2º do art. 1º, da Lei 9.008/1995. O ajuste, firmado no âmbito da ACP 5009507-78.2018.4.03.6100, prevê que, do total de R\$ 2.500.000,00, R\$ 2.000.000,00 seriam aplicados em projetos específicos elencados pelo MPF, e somente R\$ 500.000,00 deveriam ser revertidos diretamente para o FDD (peça 110, p. 64-71).

62. Mais recentemente, a Resolução-CJF 587/2019, de 30/9/2019, do Conselho da Justiça Federal, fixou que “*Os valores destinados à reparação de direitos difusos serão destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) criado pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985*” (art. 2º, § 2º), medida que indica aos magistrados a necessidade de observância dos comandos da LACP e da Lei 9.008/1995.

63. Por sua vez, o Código Penal (CP), no art. 45, § 1º, autoriza a destinação dos recursos oriundos da pena de prestação pecuniária, como espécie de pena restritiva de direitos, para entidades públicas ou privadas com finalidade social. Essa possibilidade, entretanto, não foi prevista nas Leis 7.347/1985, 8.429/1992, 12.846/2013 e 12.850/2013 (no Anexo 1 desta instrução resumem-se as principais situações que regulam as destinações legais para indenizações em dinheiro e multas vinculadas).

64. Consoante a manifestação da SG/PGR, a autorização do § 1º do art. 5º da Resolução-CNMP 179/2017 teria se amparado no § 1º do art. 45 do CP, que admite a destinação da pena de prestação pecuniária para entidades públicas ou privadas com destinação social e cuja política de utilização foi regulamentada pela Resolução-CNJ 154/2012, de 3/7/2012.

65. Todavia, como comentado, a Resolução-CNJ 154/2012 fixou os critérios do Poder Judiciário para o emprego e a destinação social dos recursos decorrentes de **prestação pecuniária aplicada pela justiça criminal**, medida que visava, entre outros, o aprimoramento da destinação das penalidades, inclusive em termos de dar qualidade às penas impostas, fiscalizar o emprego dos valores recebidos pelas instituições beneficiadas e fixar marcos regulatórios. A norma é, portanto, inadequada como fundamento para a destinação dos recursos oriundos de reparação e de multas por danos a direito difuso e coletivo, conforme apontou o MP/TCU, cujo direcionamento já está definido expressamente por lei específica.

66. Por fim, a jurisprudência do TST reconhece a remessa dos recursos da aplicação da LACP para o FAT. A AGU qualifica o encaminhamento como produto da atividade hermenêutica, não sendo, sob o aspecto jurídico, o melhor entendimento a respeito da matéria. Nesse sentido, diante da independência das instâncias administrativa, civil e penal (as ressalvas no direito penal não se aplicam ao presente caso), alinha-se ao posicionamento do MP/TCU, considerando esse encaminhamento como oportunidade para que a divergência específica possa ser, se eventualmente questionada, sanada em âmbito próprio, no Poder Judiciário.

67. Diante do exposto, propõe-se ao TCU, no esteio defendido pelo MP/TCU (peça 27), **determinar** ao MPU e à DPU que os recursos provenientes de indenizações em dinheiro e multas fundadas na Lei 7.347/1985, oriundas de acordos (TAC) e ações civis públicas (ACP), passem a ser recolhidos ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), nos termos dos art. 13 da LACP e art. 1º, § 2º, da Lei 9.008/1995.

68. Ademais, propõe-se ao TCU **recomendar** ao CNMP avaliar a revisão do entendimento proferido no § 1º do 5º da Resolução CNMP-179/2017, uma vez que vai contra o art. 13 da Lei 7.347/1985, o qual dispõe que as indenizações em dinheiro e multas decorrentes da aplicação da respectiva lei devem ser recolhidas para fundo gerido por conselho Federal ou por conselhos estaduais, sendo tal fundo, no âmbito federal, o FDD, regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, e gerido pelo CFDD, instituído pela Lei 9.008/1995.

V.3 - A destinação alternativa de recursos em TACs e ações civis públicas: não aderência a critérios de gestão pública e riscos inerentes ao direcionamento direto dos valores

69. O TAC e as decisões em ações civis, conforme amostra analisada, têm se concretizado como instrumentos para a destinação de recursos de indenizações em dinheiro e multas em descompasso com as disposições das Leis 7.347/1985 e 9.008/1995, bem como sem observar critérios de direito público para a aplicação dos valores, em especial a previsão orçamentária da receita e da fixação da despesa e as disposições para a transferência de valores da União para órgãos e entidades públicos e privados (Decreto 6.170/2007), inclusive organizações da sociedade civil (Lei 13.019/2014).

70. Nesse aspecto, o MP/TCU destaca a natureza pública dos recursos de indenizações e multas oriundas de ações civis e acordos firmados, na ocasião, pelo MPT, entendimento aplicável aos demais ramos no direcionamento dos recursos públicos oriundos da Lei 7.347/1985:

Uma outra questão que deve ser abordada diz respeito à natureza dos recursos oriundos das multas decorrentes do descumprimento de TAC e de indenizações trabalhistas provenientes de ações e acordos judiciais manejados pelo MPT. Por se tratar de recursos cuja origem decorre da atuação do Poder Público, com vistas à satisfação de um interesse difuso ou coletivo, entendemos que tais recursos, ainda que sejam destinados à reparação do dano, são públicos. Nesse sentido, devem estar sujeitos às formas de controle a que estão submetidos todos os recursos públicos, isto é, devem ser contabilizados em sistemas próprios; a escolha dos beneficiários deve ser transparente e pessoal; a aplicação dos recursos deve ser fiscalizada com segregação de função; e sua gestão deve seguir as regras próprias da administração pública. Cumpre ressaltar que, na hipótese de os recursos serem direcionados para o FDD, tais condições serão inteiramente atendidas, fato que não ocorre na integralidade com o procedimento que vem sendo adotado pelo MPT.

71. Os arts. 2º e 3º da Lei 4.320/1964 estabelecem que a lei orçamentária conterà a discriminação das receitas e das despesas e compreenderá todas as receitas. No art. 56, a lei estabelece que “*O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais*”. Se há o dever de indenizar ou pagar multa, definido em lei, que tem como fato gerador um dano ao meio ambiente, por exemplo, esses valores compõem receita pública, devendo ser reconhecidos na lei orçamentária. Por fim, o art. 72 estabelece que a aplicação das receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei do Orçamento ou em créditos adicionais. É o caso do FDD, cuja aplicação dos valores depende de autorização orçamentária.

72. A CF/1988, no art. 165, § 5º, prevê que a lei orçamentária anual compreenderá “*I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive suas fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (...)*” e, no art. 167, que a realização de qualquer despesa ou assunção de obrigação só será admissível quando houver crédito orçamentário suficiente.

73. Por sua vez, a Lei 13.019/2014 instituiu as normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos. As disposições e controles desta lei não são observados pelo MP quando promove a destinação direta dos valores a entidades privadas.

74. O Decreto 6.170/2007 regulamenta os convênios e os contratos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades. Aqui também, a destinação alternativa realizada pelos MPs não segue critérios de repasse, gestão, acompanhamento e prestação de contas sequer similares.

75. Conforme identificado, MPF e MPT destinam as indenizações e multas decorrentes da aplicação da LACP majoritariamente de forma direta para entidades públicas e privadas (municípios, escolas, hospitais, clubes etc), inclusive organizações internacionais (Unicef, Unops etc). O Poder Judiciário também tem validado esse tipo de destinação ao decidir sobre ações civis públicas ou na homologação dos acordos.

76. A título ilustrativo, para demonstrar a diversidade dos órgãos e entidades beneficiados e os valores distribuídos, originários de indenizações e multas, destacam-se alguns TACs firmados pelo MPU:

MPF: indenizações: a.1) para entes públicos: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), R\$ 110.570,88; Marinha do Brasil, R\$ 49.453,37; São José do Norte/RS, R\$ 921.539,98; a.2) para entidades privadas: Conselho Comunitário Pró Segurança Pública do RS (Consepro^{xi}), recebeu sozinho R\$ 903.757,56; **multas:** a.3) para entes públicos: município de São José do Norte/RS, R\$ 921.539,98; a.4) para entidades privadas: Fundação de Apoio ao Hospital de Ensino do Rio Grande (Faherg), R\$ 2.585.000,00; Mitra Diocesana do Rio Grande, R\$ 1.385.781,36; Fundação Cidade do Rio Grande, R\$ 1.255.020,91; Associação de Voluntárias do Hospital de São José do Norte, R\$ 58.400,00;

MPT: indenizações: b.1) para entes públicos: Comando da 7ª Companhia de Polícia Militar do Estado da Bahia, R\$ 529.344,89; Corpo de Bombeiro de Medianeira/PR, R\$ 380.000,00; Defesa Civil de Matelândia/PR, R\$ 360.985,86; Gerência do Ministério do Trabalho e Emprego/PR, R\$ 100.000,00 para reforma; PRT-6ª Região, R\$ 15.000,00 camisas para a campanha #chegadetrabalho infantil; b.2) entidades privadas: Senai-PB, R\$ 1.196.194,07 para cursos profissionais; Rede Feminina de Combate ao Câncer de Içara/SC, R\$ 350.000,00 para construção de sede; b.3) para organizações internacionais: UNOPS, R\$ 1.500.000,00 para implementação de infraestrutura e compras para o Centro de Pastoral para Migrantes no estado do Mato Grosso/MT; **multas:** b.4) para entes públicos: Delegacia da Polícia Federal de Itajaí/SC, R\$ 1.843.000,00; Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária/PR, R\$ 596.625,96; 1ª Vara do Trabalho de Araçatuba para aplicação a ser definida pelo próprio TRT-15ª, R\$ 490.000,00; Andradina/SP, R\$ 315.700,00, para o projeto Esporte no Bairro; b.5) para entidades privadas: Senai, R\$ 715.400,00; Associação Espírita Paz e Jesus/RS, R\$ 339.000,00; Centro de Educação de Santa Rita (Cedus)/PR, R\$ 640.331,20.

77. Os magistrados federais, por vezes, seguem o prescrito no art. 13 da Lei 7.347/1985 e destinam os valores ao FDD. Em se tratando de ações do MPT, também ao FAT. Em outros casos, optam pela destinação alternativa indicando as instituições a serem beneficiárias ou facultando essa escolha ao MP, e há hipóteses de o juiz decidir pela destinação alternativa, a despeito do posicionamento do *parquet*. Eventualmente discordam dos beneficiários dos recursos sugeridos pelos membros do MP, designados na ACP, e decidem monocraticamente o destino da indenização e/ou multa, relegando a segundo plano o cumprimento da lei específica. O Anexo 5 exemplifica as diversas formas de destinações dadas no âmbito do Judiciário federal.

78. Tanto no MP, quanto no Judiciário, quando acordada a compensação do dano por equivalente pecuniário/indenização em dinheiro, geralmente é pactuado o depósito em conta específica, privada ou judicial vinculada ao processo (Anexo 6, item 1), ou a transferência direta do montante indenizatório ou da multa diretamente para o órgão, entidade, projeto, ação ou atividade escolhida pelo membro do MP ou magistrado.

79. Em muitos casos a indenização é pactuada como obrigação de fazer ou dar coisa, consistente em adquirir/entregar/doar bem ou prestar serviço, no montante equivalente à indenização financeira estimada, e que servem tanto para reparação do dano específico, quanto para executar medidas compensatórias (Anexo 6, item 2). A indenização ou multa na forma de entrega de valor, bem ou serviço por vezes ocorre como doação (obrigação de dar/pagar), o que, todavia, não muda sua característica pecuniária (Anexo 6, item 3). Nos termos relativos à aplicação de multas por descumprimento do TAC, o contexto é o mesmo (Anexo 6, item 4).

80. Também foi observado o uso de contas de terceiros para o depósito dos valores destinados a entes públicos, para serem utilizados na implementação de obras, aquisição de equipamentos, entre outros (Anexo 7). Os valores das indenizações e multas financiam, para os órgãos e entidades beneficiários, ações e projetos dos mais diversos matizes, desde a aquisição de equipamentos – como televisores, veículos, barcos, lanchas, aparelhamento para hospitais, fogões, brinquedos –, até a prestação de serviços e realização de obras, a exemplo de reforma de hospitais, construção de edifícios, sedes de entidades (Anexo 8).

81. Há contorno de política pública nessas decisões, as quais não passam pelo orçamento público, nem sob o aspecto de registro das receitas – correspondente ao valor da indenização pecuniária e das multas pactuadas nos TACs ou determinadas nas ACPs –, nem de seleção e controle da despesa

– consistente na definição da atividade, programa ou política pública prioritária a ser executada, sua economicidade etc.

82. Observou-se que algumas procuradorias regionais criaram cadastros de entidades interessadas em receber bens, valores oriundos de indenizações e multas decorrentes de ações judiciais e TACs; lançaram edital de chamamento público para a escolha de projetos; ou outras formas de processo seletivo para cadastro e/ou seleção de beneficiários, por exemplo, por vezes com previsão de submissão a algum controle, seja no edital de seleção ou nos próprios acordos firmados, por vezes passando pelo crivo do Judiciário; nos MPs estaduais a prática parece mais utilizada, embora não constante (peça 111, p. 23-55)^{xii}.

83. No entanto, não é possível atestar a adequação ou a suficiência desses procedimentos, tendo em vista que não foram objeto de análise específica, ademais de a escolha e a destinação dos valores seguir rito bastante simplificado, muito ao critério de cada unidade envolvida ou agente decisor.

84. Apesar de fundamentar a destinação alternativa na autorização dada pela Resolução-CNJ 154/2012, o MPU não fixou critérios objetivos para o direcionamento dos valores.

85. Nesse sentido, a referida resolução do CNJ estabeleceu que o manejo e a destinação dos recursos exigem prestação de contas formal perante a unidade gestora (juízo da execução), publicidade e transparência da destinação dos valores (art. 4º), e movimentação em conta judicial por meio de alvará (art. 1º); quando não forem destinados à vítima ou seus dependentes, os valores depositados na conta devem ser, preferencialmente, direcionados à entidade pública ou privada com finalidade social, previamente conveniada, ou para atividades de caráter essencial à segurança pública, à educação e à saúde, desde que atendam as áreas vitais de relevante cunho social, a critério do Juízo da execução da pena ou medida alternativa de prestação pecuniária (art. 2º).

86. O CNJ também fixou critérios para a priorização de projetos apresentados, vedando escolha arbitrária e aleatória de beneficiário (art. 2º e § 3º); proibiu a destinação dos recursos para custeios do Poder Judiciário; para promoção pessoal de magistrados ou de integrantes das entidades beneficiadas e, no caso destas, para o pagamento de quaisquer espécies de remuneração aos seus membros; para entidades que não estejam regularmente constituídas; e para fins político-partidários (art. 3º).

87. Por sua vez, o Conselho da Justiça Federal (CJF), na Resolução-CJF 295/2014, de 4/6/2014, uniformizou os procedimentos de aplicação e controle dos valores na Justiça federal, tendo estabelecido critérios adicionais, tais como: i) necessidade de editais para a seleção de projetos; ii) celebração de convênio para destinação dos recursos (art. 3º e parágrafo único); iii) vedação à concentração de recursos em entidade única (art. 4º, inc. II). Definiu, também, competir às unidades gestoras (Juízo federal para execução da pena) a liberação dos recursos, o acompanhamento da execução dos projetos e a aprovação das contas (art. 7º), a qual deve ser completa, com balanços, notas fiscais, notas técnicas, relatórios, fotografias e provas outras que se justifiquem pela natureza do projeto desenvolvido (art. 10º).

88. Recentemente, a Resolução-CJF 587/2019, de 30/9/2019, regulamentou a destinação dos valores vinculados a procedimento penal determinando que sejam destinados ao FND ou FDD, conforme a origem da infração, bem como estabeleceu vedações no direcionamento dos recursos pelos magistrados, cujas prescrições também se aplicam aos juízes que homologarem acordos de leniência e de colaboração (art. 4º):

Art. 2º [...] § 1º Os valores cujo perdimento foram decretados em favor da União, em decorrência de crimes tipificados na Lei 11.343/06, serão revertidos diretamente ao Fundo Nacional Antidrogas.

§ 2º Os valores destinados à reparação de direitos difusos serão destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) criado pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

§ 3º Os valores destinados à reparação de danos a pessoas naturais e jurídicas de direito privado serão levantados mediante alvará judicial, transferência bancária, ou qualquer outra forma que assegure o proveito ao destinatário.

Art. 3º É vedado ao magistrado

- I - condicionar a conversão de renda à vinculação da receita a órgão, fundo ou despesa, ainda que a órgãos encarregados da persecução penal, ou a programas diretamente prejudicados pelo delito;
- II - determinar a utilização dos valores para o pagamento de credores da administração pública;
- III - destinar valores a entidades públicas ou privadas com destinação social, salvo se imputados como prestação pecuniária, na forma do art. 45 do Código Penal, hipótese na qual será observada a Resolução CJF 295/2014;
- IV - determinar ou autorizar o abatimento de valores destinados à reparação do dano, a título de despesa ou de contribuição a órgão de persecução penal, salvo para satisfazer despesas com depósito ou conservação de bens;
- V - determinar ou autorizar a destinação de verbas de pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública a entidade associativa ou fundacional.

89. Nesse contexto, embora o CNMP, por meio do § 1º do art. 5º da Resolução-CNMP 179/2017, tenha buscado reproduzir no âmbito do MPU a administração dos valores indenizatórios pactuados em TACs, à semelhança da competência do Poder Judiciário para gerir os valores da aplicação da substituição das penas restritivas de direitos pelas penas de prestação pecuniária do art. 45, § 1º, do CP, o CNJ e o CJF fixaram parâmetros para a destinação social, a aplicação, o controle e a prestação de contas dos valores.

90. Já no MPU, embora tenham sido visualizadas iniciativas de cadastro de entidades beneficiárias, previsão de fiscalização em alguns editais e TACs, trata-se de medidas isoladas, e não se detêm informação sobre sua eficiência ou efetiva execução. Não há, a priori, critérios uniformes e abrangentes para a gestão e o controle da aplicação desses recursos, ressalvadas as simplificadas diretrizes da Resolução-CNMP 179/2017.

91. Ao desejarem dar a destinação que entendem apropriada aos recursos, que têm caráter público, os membros do MPU assumem papel de gestores públicos e, por isso, deveriam observar os parâmetros de gestão pública aplicáveis. Daquilo que se pôde colher de informação, o MPU não dispõe de estrutura para o acompanhamento sistemático e avaliação de prestações de contas de TACs. Algum controle é feito, porém como o apontado pelo MPTCU abaixo, e não foi dada resposta objetiva pelo *parquet* sobre esse ponto:

Quanto à fiscalização da aplicação desses recursos, o Procurador-Geral do Trabalho nada comentou sobre o assunto. Contudo, da leitura atenta dos quadros anexos que consolidam o pronunciamento das diversas Procuradorias Regionais do Trabalho (peça 21, p. 10-30), extrai-se que a verificação do cumprimento dos objetos pactuados é realizada, em regra, pelos Procuradores do Trabalho que atuam nos ofícios integrados pelos procedimentos respectivos e que a fiscalização se dá segundo critérios estabelecidos individualmente por cada um deles. Não obstante a afirmação de que, de forma genérica, o controle da aplicação dos recursos esteja sendo realizado pelos procuradores, não há nos autos qualquer referência concreta sobre os resultados efetivos desse controle.

92. Mesmo que aparentemente não levado em conta pelos membros do *parquet*, a destinação direta a cargo de cada procurador pode criar conflitos de interesse e/ou resultar em violações de impessoalidade, na medida em que o sancionador é também aquele que define o beneficiário da sanção, bem como envolve os riscos inerentes da administração de valores públicos. Veja-se que esta representação se originou de supostas irregularidades praticadas pelo município de Campina Grande/PB com recursos que foram repassados por membro do MPT para a construção de um centro de reabilitação. Tivesse a fiscalização constatado desvio no uso dos recursos, a imagem do MPT e/ou do membro envolvido também restaria afetada.

93. Outro argumento do MP, na defesa da destinação alternativa, já ventilado, é que, com essa medida, haveria aplicação mais ágil, eficiente e apropriada dos recursos. Já o CFDD entende que os MPs, assim como os magistrados, não estariam autorizados a adotar medidas compensatórias, mas somente a promover a recomposição direta dos danos apurados (reparação *in natura* do dano).

94. Em 2019 as ações civis públicas recolheram para o FDD apenas R\$ 16 milhões, o que representou 2,69% do total arrecadado pelo fundo nesse exercício, o qual alcançou R\$ 594 milhões. Entre 2015-2019 a arrecadação do FDD foi concentrada em multas e taxas relacionadas a infrações na área de consumidor e concorrência (96,1%), sendo grande parte originária das multas aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), referente a infrações à ordem

econômica (Lei 8.884/1994, art. 53), as quais, em 2019, por exemplo, somaram R\$ 503,5 milhões da arrecadação total de R\$ 594 milhões. Isso reforça que indenizações e multas da LACP não estão sendo, com o potencial existente, encaminhadas ao fundo.

Quadro 6: Arrecadação do FDD por eixo temático – 2015/2019 – (R\$)

Fontes de arrecadação	2015	2016	2017	2018	2019
Meio ambiente (Eixo I)	192.407	2.732.991	4.313.766	11.650.387	4.418.497
Consumidor e concorrência (II e III)	524.911.157	760.121.936	576.088.938	572.711.123	570.519.940
Patrimônio cultural brasileiro (IV)	36.095	4.974	35.204	1.589	289.973
Outros direitos difusos (V)	37.178.132	12.013.347	11.308.595	5.184.294	7.850.282
Outras receitas	1.954.835	1.114.861	1.492.475	9.292.675	11.333.161
Total	564.272.628	775.988.110	593.238.980	598.840.070	594.411.854
Dotação orçamentária	169.066.412	345.322.850	569.835.538	802.220.923	693.220.695
Orçamento empenhado	3.833.440	2.402.207	1.544.676	2.156.831	632.543.683
Reserva de contingência	163.297.732	340.466.346	566.435.538	798.698.460	0

Fonte: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/arrecadacao-1>, acesso em 29/5/2020; Siop, consulta em 22/6/2020. Nota 1: Eixo Temático I – Promoção da recuperação, conservação e preservação do meio ambiente; II – Proteção e defesa do consumidor; III – Promoção e defesa da concorrência; IV – Patrimônio cultural brasileiro; V – Outros direitos difusos e coletivos. Nota 2: O baixo nível de execução orçamentária no período 2015-2018 é explicado, em grande parte, pela retenção de recursos para reserva de contingência da LOA, prevista no art. 5º, inc. III, da LRF e na LDO de cada exercício. A ausência de reserva de recursos do FDD em 2019, deveu-se à decisão judicial liminar, que vedou o contingenciamento do fundo, conforme informação contida no Relatório de Gestão de 2018 (TC 037.959/2019-0, peça 1, p. 25): “*Em relação aos Direitos Difusos e Coletivos o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD) no ano de 2018, em decorrência de decisão judicial ocorrida no âmbito da Ação Civil Pública nº 5008138-68.2017.4.03.6105 que proporcionou o envio ao Congresso Nacional de um projeto de Lei Orçamentário Anual com a previsão para o Fundo de Defesa de Direito Difuso-FDD de um orçamento que ultrapassa R\$ 714 milhões de reais, a Secretaria-Executiva do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (SE/CFDD) estruturou um planejamento orçamentário contemplando os cinco eixos de atuação em que o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD) pode aprovar projetos, sendo eles meio ambiente, consumidor, ordem econômica, patrimônio histórico e econômico e outros direitos difusos.*”. Em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, onde tramita o referido processo, verificou-se que a citada decisão judicial foi suspensa. Efeito disso pode ser observado na LOA 2020: 66,7% do FDD voltou a compor a reserva contingência.

95. Relativamente ao FDD existem questões que podem ser reavaliadas, como o fato de os editais para seleção de projetos não terem condicionantes em relação ao local de origem dos recursos, onde deveriam ser aplicados, mas apenas eleição da diversidade regional dos projetos como critério de priorização. A aplicação pontual ou regional é alocação que os membros do MP, em tese, conseguiriam fazer mais objetivamente, embora, na prática atual, a pulverização dos recursos entre as diversas organizações beneficiárias sinalize que também o MP não está conseguindo recompor o bem de forma mais próxima ao direito ou ator lesado.

96. Bem assim, ainda existem limitações em razão da baixa execução financeira do fundo (elevado percentual do orçamento para composição de reserva de contingência); dificuldades inerentes ao modelo de chamamento público para a seleção de projetos (que, por ser dependente da demanda de terceiros interessados, não é capaz, por si só, de assegurar a destinação dos recursos em harmonia com as fontes de arrecadação do fundo); e críticas quanto à aderência da gestão dos recursos do FDD ao Decreto 1.306/1994 (indicativo de os projetos selecionados não estarem garantindo a aplicação prioritária relacionada com a natureza da infração ou do dano que originou o pagamento das indenizações). Esses assuntos, especificamente, estão sendo tratados pela SecexDefesa nas contas da Senacon/MJSP de 2017 (TC 027.094/2018-9).

97. Mesmo com questões operacionais e orçamentárias a serem aperfeiçoadas, importante relevar que no FDD a destinação dos recursos é precedida de seleção pública de projetos; segue eixos e linhas temáticasⁱⁱⁱⁱ; são aprovados por meio da Ação Orçamentária 6067 - Defesa de Direitos Difusos; a gestão dos valores segue as regras orçamentárias e financeiras; a liberação dos montantes e o acompanhamento da execução são feitos na Plataforma +Brasil (abertos e transparentes ao público); e a prestação de contas é exigida, prestada e analisada conforme Decreto

6.170/2007, Portaria-Interministerial 424/2016, Portaria-Conjunta 8/2012 etc.

98. Todavia, no âmbito do MPU e das unidades do Poder Judiciário os recursos financeiros oriundos de TACs e ACPs estão sendo aplicados sem atender critérios de gestão, controle e transparência típicos da natureza pública desses valores; sem passar pelo crivo orçamentário; nem observar as regras pertinentes para a transferência/repasso de recursos da União, como a assinatura de convênios ou contratos de repasse.

99. Assim, além de a destinação alternativa perpassar a definição de execução de políticas públicas, o que não caberia, em regra, ao MP e ao Judiciário realizar, são geridos de forma simplificada, o que permite, como evidenciado, depósito de valores em conta de terceiros, para execução de projetos de órgãos públicos, e destinação também a fundos municipais (o art. 13 da LACP cita apenas fundos geridos por conselho federal ou estaduais) ou corporativos (a exemplo, Fuemp/PR, Furebom/CB), embora a Lei 7.347/1985 não os autorize.

100. Mesmo a utilização do Código de Recolhimento 13920-3 MPF - Recuperação de Recursos para o recolhimento das indenizações ou multas decorrentes de acordos extrajudiciais, como citado, é imprópria, pois recolhidos a essa conta, são vinculados à Fonte 100 e à UO 98.000, podendo ser aplicados em qualquer despesa da União. Daí que, o direcionamento de recursos da ação civil pública para essa rubrica retira valores de objetivos específicos delimitados em lei, para atender demandas gerais no orçamento.

101. O fato de a destinação ser no âmbito de processos/procedimentos/inquéritos conduzidos pelo MP, com ou sem a confirmação do Judiciário, quando ação civil, não autoriza caminhos alternativos, não aderentes a princípios constitucionais e legais e normas orçamentárias e financeiras em vigor. A destinação de recursos públicos é atividade administrativa, ainda que conduzida, de forma atípica, pelo MP ou Poder Judiciário.

102. Diante do exposto, propõe-se dar ciência aos TRFs 1ª a 4ª região e aos TRTs da 1ª à 23 Região de que a destinação alternativa das indenizações em dinheiro e das multas oriundas da aplicação da LACP, sem o recolhimento ao fundo federal preconizado no art. 13 da respectiva lei e regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, ofende os princípios e as regras pertinentes ao ciclo orçamentário, estabelecidos na CF/1988 (art. 165, § 5º, e art. 167), Lei 4.320/1964 (art. 2º, 3º, 59, 60, 72 entre outros), Lei Complementar 101/2000, no Decreto 93.872/1986, e os critérios legais para a transferência de recursos da União (Lei 13.019/2014 e Decreto 6.170/2007).

V.4 – Os TACs e as ações civis públicas: a transparência e o novo modelo proposto pelo CNJ

103. A transparência das informações sobre os TAC e ações civis públicas não alcançou o padrão adequado, tendo em vista a não implementação da Resolução Conjunta CNJ-CNMP 2/2011.

104. A resolução previa a instituição dos cadastros nacionais de informações sobre as ações coletivas, inquéritos civis e termos de ajustamento de conduta, fixando parâmetros para sua disponibilização ao público interessado. O primeiro no encargo do CNJ e os demais, do CNMP.

105. O CNMP passou a disponibilizar parte das informações sobre TACs e ICs no “Portal de Direitos Coletivos”^{xv} (como estado de origem, ramo do MP responsável, procuradoria/promotoria/órgão, número do procedimento, nome do compromissário) e possibilitar algumas consultas estatísticas (como o percentual, por tipo, dos acordos assinados, processos ou procedimentos arquivados nos últimos 36 meses, entre outras). O sítio ainda não fornece dados sobre valores negociados (indenizações e multas), beneficiários (ações, projetos, órgãos etc), documentos acerca dos projetos, acompanhamentos ou prestações de contas, por exemplo. Tais informações, associadas à eventual possibilidade de realizar consultas customizadas, contemplaria conjunto essencial para dar melhor qualidade de transparência que esses instrumentos podem ter.

106. Quanto às informações sobre as ACPs, o CNJ informou que tem mantido contato com o CNMP para ampliar as funcionalidades do portal, abranger ações coletivas e ferramentas de consulta, tendo iniciado tratativas para termo de cooperação técnica. A propósito da questão,

identificou-se que o conselho instituiu, por meio da Portaria 152/2019 (peça 111, p. 61-63), grupo de trabalho com o objetivo de apresentar propostas para o aprimoramento da atuação do Poder Judiciário nas ações de tutela de direitos coletivos e difusos.

107. Foi noticiado no sítio do CNJ^{xvi} que o grupo de trabalho apresentou três propostas administrativas para serem avaliadas pelo conselho e recomendações, sendo uma das propostas minuta de ato normativo para criar o Comitê Executivo Nacional dos Núcleos de Ações Coletivas, no âmbito do CNJ, e Núcleos de Ações Coletivas (NACs), nos tribunais superiores, regionais federais, do trabalho e estaduais de Justiça, que poderão funcionar de modo autônomo ou em conjunto com os Núcleos de Gestão de Precedentes.

108. Entre as recomendações, teria sugerido a criação, nos sistemas de identificação processual, de campo para identificação das ações coletivas e registro dos elementos essenciais para nortear o tratamento processual, a alimentação de cadastros e o levantamento de informações para pesquisas e decisões judiciais e administrativas. Também como resultado do grupo, foi entregue ao Presidente da Câmara dos Deputados, em set/2020, anteprojeto de lei com a premissa de aprimorar a atuação do Poder Judiciário nas ações de tutela de direitos coletivos e difusos, cuja minuta propõe mudanças na sistemática processual (peça 111, p. 64-77).

109. Quanto à destinação das condenações em dinheiro em ação que verse sobre direito difuso ou coletivo, o anteprojeto dispõe que i) a indenização pelo dano causado “(...) **poderá reverter** a um fundo (...), sendo seus recursos destinados a indenização e reconstituição dos bens lesados” (art. 30); ii) sempre que possível, o juiz determinará o emprego dos valores na realização de obras ou atividades para restaurar o dano causado (art. 7º); e iii) a destinação a fundo público é forma subsidiária de cumprimento da sentença (§ 2º, art. 7º). No tocante às multas fixadas ao longo do feito, fixa que serão destinadas a fundo público, se tratar de direitos coletivos ou difusos, e aos indivíduos lesados, se se tratar de direito individual homogêneo (art. 23).

110. Nessa linha, fortalece o papel do juiz como direcionador da aplicação dos valores das multas e das indenizações, e torna a destinação a fundos públicos, atualmente prevista no art. 13 da Lei 7.347/1985, opção alternativa dos magistrados. O anteprojeto não dispõe sobre a destinação dos valores decorrentes dos TACs, quando celebrados exclusivamente pelo Ministério Público (art. 28, § 6º).

111. Em síntese, o projeto ratifica a prática que vem sendo adotada por juízes e procuradores. Todavia, como visto nestes autos, a forma atual de aplicação direta dos recursos tem sido realizada à margem do processo orçamentário e sem seguir as normas de controle e de transferência/repasso de valores públicos.

112. Portanto, em que pese a legislação atual necessite ser aperfeiçoada, autorizar o magistrado a aplicar as indenizações sem as vincular à restauração do dano causado (art. 7º) e apenas facultar a destinação dos valores a fundos públicos (§ 2º, art. 7º), coloca juízes e procuradores no papel de condutores das ações de reparação e compensação de danos difuso e coletivos; esvazia o papel do CFDD, na medida em que retira tais recursos do FDD; e minimiza a definição e condução de tal política pública por parte do Poder Executivo.

113. Tais pontos deverão ser objeto de avaliação das casas legislativas, caso optem pela tramitação do projeto, motivo pelo qual se propõe **encaminhar** cópia da deliberação adotada neste processo às mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, para que tomem conhecimento das questões aqui abordadas.

114. Por fim, apesar da tentativa de evolução prevista na Resolução Conjunta CNJ-CNMP 2/2011, a transparência referente aos termos firmados pelo MP ainda é reduzida, uma vez que não é possível consultar informações estruturadas sobre os valores pactuados e pagos, beneficiários selecionados, fiscalizações ou prestações de contas. Nesse aspecto, possível adesão a plataforma +Brasil do Poder Executivo poderia acelerar o processo, permitindo alcançar o nível de transparência dado às ações do CFDD, por exemplo.

115. A resposta do CNJ indica que o órgão ainda precisa concentrar esforços. Por outro lado, a

proposta de criação de núcleos de ações coletivas, situando o Comitê Executivo no CNJ, sugere mudança importante, com a possibilidade de coordenação em termos de gestão do processo das ações coletivas, acompanhada de medidas administrativas e procedimentais, como, por exemplo, a identificação processual, nos sistemas, das petições iniciais. Essas definições podem contribuir para processos de trabalho mais racionais e efetivos.

116. Tendo em vistas as iniciativas em andamento, neste momento é desnecessário o tribunal requerer outras providências ao CNJ ou ao CNMP, devendo-se aguardar a finalização os trabalhos desses órgãos no que toca ao aprimoramento da transparência dos termos de ajustamento e ações civis públicas.

VI – Acordos de leniência e de colaboração premiada: não atendimento das diligências e direcionamento de recursos pelo MPU

117. O MPU não apresentou as informações solicitadas pelo tribunal sobre os valores decorrentes da assinatura de acordos de leniência e colaboração premiada. A despeito disso, os tópicos a seguir apresentam quadro geral dos montantes pactuados, elaborado a partir de informações obtidas no sítio da 5ª CCR/MPF; o trâmite da ADPF 569-STF, na qual é questionada a competência do *parquet* para direcionar, entre outros, a aplicação dos recursos oriundo desses acordos; e ponderações sobre a transparência e registro orçamentário.

VI.1 – Preliminar: o objeto da ADPF 569-STF e o impacto nesta ação de controle do TCU

118. Tramita no STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 569, cumulada com ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), na qual veicula requerimento de determinação de interpretação, conforme a Constituição Federal/1988, do art. 91, inc. II, alínea “b”, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), e de declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 4º, inc. IV, da Lei 12.850/2013 e do art. 7º, § 1º, da Lei 9.613/1998.

119. Na ação, é questionada a interpretação do art. 91, inc. II, “b”, do CP, que estaria permitindo ao MP praticar atos para os quais não teria competência, em especial em relação à destinação de valores provenientes de restituições e multas decorrentes de condenações criminais e colaborações premiadas, ignorando que a União, ressalvado o direito do lesado, é a destinatária final dos valores.

120. Além disso, o art. 4º, inc. IV, da Lei 12.850/2013, ao fixar que uma das consequências necessárias do acordo de delação é a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa, não contemplaria previsão expressa sobre poderes para definir a destinação específica dos ativos. No tocante à Lei 9.613/1998, a perda em favor da União não poderia ter sua destinação vinculada, estabelecida ou determinada pelo Ministério Público mediante proposta enviada ao Juízo, ou por termo de acordo firmado entre o *parquet* e o responsável pagador.

121. Os autores entendem que a destinação desses valores pelo MP viola os artigos 2º, 127 e 129, da CF/1988, pois essa atividade deveria ser realizada pelas entidades responsáveis pela gestão do orçamento público, conforme trecho da petição:

44. Há que se destacar que os recursos oriundos da recuperação de valores fruto de crime e de multas pagas por razões penais **não devem ser aplicados a partir da deliberação do Ministério Público, ou mesmo do Poder Judiciário**, mas sim das entidades constitucionalmente competentes para lidar com o orçamento público, sob pena de violação ao princípio da moralidade, da legalidade (art. 37, *caput*) e das funções constitucionais do *Parquet* (art. 129, IX), acima comentadas. 45. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, nas PET 5210/DF e PET 6890/DF3, já referidas, quando se manifestou que cabe à União regulamentar o seu orçamento mesmo nos casos de valores recuperados em crime de corrupção.

122. O relator, ministro Alexandre de Moraes, em despacho de 28/3/2019, solicitou informações e manifestações sobre a destinação de valores apurados em razão de multas, restituições e outras

sanções, quando decorrentes de condenações criminais, acordos de colaboração premiada, repatriação de recursos dessa natureza, apontados na inicial, ao Presidente da República, Congresso Nacional, AGU, PGR, CNJ, CNMP, Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Além disso, requereu informações ao juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba sobre o Termo de Acordo de Leniência celebrado ente o MPF e a Odebrecht S.A.

123. Nesta instrução, é oportuno destacar as manifestações do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da AGU, da Procuradoria-Geral da República e da Força Tarefa “Operação Lava-jato”.

124. O Senado defende que a destinação dos recursos está claramente delimitada na legislação, o que impede o seu direcionamento discricionário, por isso propõe a procedência das ações. Conclui, nesse sentido, “(...) *pela inconstitucionalidade de qualquer interpretação do art. 4º, inciso IV, da Lei 12.850/2013, do art. 7º, parágrafo 1º, da Lei 9.613/98 e do art. 91, inciso II, ‘b’ do CP, que atribua ao Ministério Público e ao Poder Judiciário competência para gestão de recursos referidos nesses dispositivos*”. Com essa mesma linha de entendimento, a Câmara dos Deputados considera que o MP não tem competência para promover a destinação de valores provenientes de colaborações premiadas, acordos de leniência, entre outros.

125. A AGU manifestou-se em duas oportunidades, em pareceres complementares. Quanto ao cerne da questão, formula entendimento similar ao Senado, a seguir:

Por todas as razões expostas, conclui-se que a destinação de valores decorrentes de restituições, multas e sanções análogas, ressalvado o direito do lesado e do terceiro de boa-fé, decorrentes de condenações criminais, colaborações premiadas e aqueles frutos de repatriação ou de multas oriundas de acordos celebrados no Brasil ou no exterior, devem ser destinadas ao ente público lesado, que os aplicará de acordo com as normas constitucionais de direito administrativo, financeiro e orçamentário.

126. Na segunda atuação, a AGU formulou pedido de apreciação da medida cautelar, ratificando os termos do parecer anterior, conforme ementa a seguir:

Pedido de apreciação urgente de cautelar, a juízo do Sr. Ministro Presidente (RISTF, art. 13, VIII). Direito financeiro. Aplicação de valores pagos em decorrência de acordos firmados no combate à corrupção. Incidência do princípio da legalidade estrita. Impossibilidade de conferir destinação discricionária às verbas. Superveniência de decisões judiciais que condicionam a transferência de recursos oriundos de acordos de leniência e de colaboração premiada para a União à finalidade específica de enfrentamento da pandemia de Covid-19, sem embasamento legal. Nada impede que as verbas, após o regular ingresso orçamentário, sejam utilizadas para o enfrentamento da pandemia, mas essa decisão não é do juízo. Verificada grave violação à legalidade, às normas de direito financeiro e à separação de poderes. Não pode o Magistrado, a requerimento do Ministério Público e sem a participação de entes constitucionalmente responsáveis pela execução orçamentária, eleger a forma de aplicação de recursos oriundos de avenças operadas no microsistema de combate à corrupção, os quais, na ausência de previsão legal específica, devem ingressar na Conta Única do Tesouro Nacional e ser executados conforme as regras de direito financeiro. Potencial multiplicador das decisões. Presentes o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, na forma noticiada na presente manifestação, revela-se a necessidade de avaliação dos pedidos liminares, nos estritos termos em que a ação merece ser conhecida.

127. A Procuradoria-Geral da República postulou o indeferimento da inicial por inépcia e a impossibilidade jurídica das pretensões deduzidas. Justifica o pleito na indevida cumulação de ações, na ausência de demonstração de controvérsia constitucional e de subsidiariedade na pretensão da ADPF, além de o pedido – na inicial – visar restringir a atuação do MP na ação penal quanto à destinação de bens produtos de crime, ou proveito de infrações penais, ou relacionados à prática de crimes de lavagem de capitais. Não apresentou razões objetivas de mérito, apenas sugeriu que o direcionamento de bens/valores –discricionários – estaria fundado na independência do membro do *parquet*, conforme trecho ilustrativo a seguir:

A pretensão afronta a própria Constituição de 1988. Busca promover *capitis diminutio* subjetiva do Ministério Público, limitar sua atuação em matéria criminal, restringir sua função constitucional de promover a punição de infratores e a inibição na prática de crimes. Esta pretensão é manifestamente incompatível com o fim da ação de controle concentrado de constitucionalidade, e apenas evidencia *animus injustificável* de limitar e constranger a atuação do Ministério Público nas ações criminais que recuperam bens da vítima do crime.

128. A Força-Tarefa “Operação Lava-Jato”, ao tratar especificamente do acordo de leniência firmado com a Odebrecht S/A, informou que 97,5% dos valores seriam destinados aos entes públicos lesados; outros 2,5% foi submetido a perdimento, nos termos do art. 7º, inc. I e § 1º, da Lei 9.613/1998.

129. Considerando que a apreciação da ADPF 569-STF, a priori, definirá a competência do MPU quanto ao direcionamento de valores decorrentes de acordos de leniência e de colaboração premiada, tendo a AGU formulado pedido de apreciação urgente da medida cautelar, é prudente que o TCU aguarde aquela Corte firmar posicionamento sobre a questão, sem prejuízo de formular determinações ao MPU para aprimoramento da transparência das informações e resultados sobre os mencionados acordos, adiante comentadas.

VI.2 – Acordos de leniência e de colaboração premiada: falta de colaboração do órgão ministerial, transparência insuficiente e destinação alternativa de valores

130. Após acordos preliminares, reuniões e interlocuções, inclusive do próprio relator destes autos, a equipe solicitou, por meio de diligência (peças 87 e 89), informações sobre a definição, o recolhimento e a destinação dos recursos oriundos da celebração de acordos de leniência e de colaboração premiada.

131. Em essência, na diligência foram requeridos os montantes de multas, indenizações/reparações fixados nos acordos; data e valor das parcelas pagas pelo compromissário/colaborador; datas e montantes transferidos para beneficiários finais (pessoa jurídica lesada ou outro). Solicitou-se, além das evidências sobre as operações de transferência (extratos bancários ou respectivos controles), esclarecimentos específicos para a destinação de montantes que não recompuseram o patrimônio do órgão ou entidade lesados, a exemplo do direcionamento nos termos do art. 7º, *caput*, inc. I, e § 1º, da Lei 9.613/1998, ou a fundos específicos, tal como o Funpen, ou a destinação a projetos sociais (a exemplo do acordo com a J&F).

132. A síntese das respostas do MPM, MPDFT e os argumentos detalhados do MPF constam no Anexo 3.

133. Em suma, a SG/PGR respondeu que as diligências demandavam o enfrentamento prévio, pelo TCU, da competência para o exame da matéria, porque, no seu entender, afetaria a independência funcional dos membros do *parquet*. Ressaltou que o MPF dispõe de sítios que divulgam informações não sigilosas sobre suas ações, e que a 5ª CCR disponibilizou ao público, a partir de 28/4/2020, painel que reúne dados sobre os acordos firmados e homologados pela Câmara desde 2014, dando as respectivas publicidades e transparência.

134. Ademais, taxou de temerária a atuação do TCU, sustentando que a realização do ato de controle, em relação a atos praticados no âmbito da celebração dos acordos, violaria a competência constitucional atribuída ao MP, ao Judiciário e ao CNMP. Como tais acordos são homologados em juízo, argumentou que a pretensão de fiscalização do tribunal atingiria tanto a atividade-fim do MP, como parte celebrante, como a atividade jurisdicional, o que seria inadmissível do ponto de vista da separação dos poderes.

135. Acrescentou que não sendo atos de gestão, o TCU não participa dos sistemas de controle, freios e balanços, atinentes ao desempenho dos acordos e dos membros do MPU. Enviou a relação dos números dos processos em andamento na Justiça Federal onde tramitam acordos de leniência e de colaboração premiada firmados, agrupados por estado da federação, e sugeriu que o tribunal diligencie diretamente aos procuradores de cada caso, a fim de que eles decidam sobre a possibilidade de autorização de compartilhamento caso a caso, vez que a SG/PGR, por ser órgão administrativo, não possuiria ingerência sobre eles.

136. As informações solicitadas na diligência buscavam produzir diagnóstico dos valores geridos pelo MPU em decorrência dos acordos de leniência e de colaboração premiada, com foco na transparência da gestão, no recolhimento, na destinação e na utilização das quantias acordadas, visto que se tratam de recursos financeiros públicos e federais, cujas informações não estão

integralmente disponíveis em transparência ativa.

137. O subitem a.2 da diligência pretendia levantar informações precisas decorrentes da celebração dos ajustes, especificamente quanto aos valores pactuados, prazos para pagamentos e destinações legais, haja vista o *parquet* promover a divulgação apenas parcial destes dados, ainda que não sigilosos, O objetivo era ratificar informações básica sobre a celebração (montantes acordados, datas, bases legais etc) e levantar aquelas referentes às quitações e destinações (montantes pagos pelo colaborador, transferidos para beneficiários etc).

138. O conjunto de subitens a.3, a.4 e a.6, intentava coletar esclarecimentos sobre a destinação e/ou utilização de valores decorrentes de acordos específicos, haja vista particularidades ou complexidades a eles inerentes: destinações nos termos do art. 7º, § 1º, da Lei 9.613/1998; remessas internacionais, compensações e destinações percentuais do acordo da Odebretch S/A; e o sigilo específico das colaborações premiadas.

139. As oitivas (itens “b” e “c”) davam ao MPU a oportunidade de manifestar-se sobre a destinação de parcelas das multas nos termos do art. 7º, § 1º, da Lei 9.613/1998, dispositivo legal ainda não regulamentado, e sobre acordos de leniência cujas formas de composição e destinação dos valores pactuados pareciam não seguir as formas de reparação e/ou sanção objetivamente prescritos nas Leis 12.846/2013 ou 8.429/1992, o que impossibilitava a clara identificação das motivações, critérios, parâmetros e condicionantes utilizados na definição das multas, reparações e restituições, fórmulas de pagamento, deduções e compensações, e mesmo a caracterização da natureza da dívida (se multa ou restituição), além de determinadas destinações acordadas.

140. A SG/PR disponibilizou parte das informações do subitem a.1: números dos processos dos acordos de leniência e de colaboração perante a Justiça Federal (peça 97, p. 25-32). **Inviabilizou o diagnóstico preciso da situação, ao argumentar que os demais dados solicitados não são sindicáveis pelo TCU.**

141. Não obstante, como citado, o tribunal buscava verificar a regularidade da gestão dos recursos financeiros decorrentes dos acordos, daí o conjunto de questionamentos mencionados ter sido baseado no que foi pactuado nos instrumentos firmados. Em análise mais detida, o *parquet* concluiria que não havia tentativa de o tribunal se imiscuir, redefinir ou adentrar em atividades, procedimentos ou competências precípua, naquilo que reconhecidamente se atribui como atribuições finalísticas inerentes do MPU ou do Judiciário.

142. Quanto às informações gerais relativas aos acordos de leniência firmados, quitações e destinatários das parcelas (subitem a.2), a SG/PR remeteu aos sítios do MPF e da 5ª CCR/MPF.

143. No sítio da Lava Jato^{xvii} todavia, apenas são divulgados valores totalizados a fim de evidenciar o desempenho da operação. São expostos os totais das multas e das recuperações, obtidos pelas 1ª instâncias de Curitiba/PR e do Rio de Janeiro/RJ e nos acordos firmados no âmbito do STF.

144. A 5ª CCR até então apenas listava os acordos por ela homologados e publicava o teor dos ajustes não sigilosos em suas versões originais. Porém, a Câmara recentemente disponibilizou o “Painel Acordos”^{xviii}, no qual mantém pública a relação e o teor dos acordos de leniência por ela homologados e passou a divulgar os valores gerais pactuados, os aditivos (nesta data, no total de 10), a relação das colaborações premiadas e os respectivos totais nelas acordados. O quadro a seguir, extraído da página, apresenta o número de acordos firmados e os valores totais anuais pactuados por tipo de instrumento:

Quadro 7: Valores e quantidade de acordos de leniência e colaboração homologados pela 5ª CCR/MPF – 2014-2020

Ano	Leniência		Colaboração premiada	
	Quantitativo	Valor total (R\$)	Quantitativo	Valor total (R\$)
2014	1	0	3	0

2015	3	760.000.000,00	4	12.500.000,00
2016	4	7.962.559.851,00	1	3.600.000,00
2017	6	10.417.157.684,00	77	514.538.389,00
2018	8	1.361.641.844,00	14	6.281.403,00
2019	7	2.082.492.970,00	28	14.320.000,00
2020	4	287.801.592,00	20	62.924.492,00
Totais	33	22.871.653.941,00	147	614.164.284,00

Fonte: <https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb>, consulta em 7/10/2020.

145. As divulgações contidas nesses sítios contribuem para a transparência, mas de forma limitada, pois informam apenas totalizações. Ao se acessar o teor das leniências não sigilosas são obtidas informações geralmente restritas às cláusulas gerais, identificação dos colaboradores, data da celebração, valores pactuados e multas aplicadas, entre outras. Ainda não há transparência sobre os anexos, nos quais se supõe estarem as metodologias de cálculo das indenizações e multas, formas e cronogramas de pagamentos etc.

146. O que está disponível nesses sites também não contempla informações relativas aos cumprimentos e pagamentos dos acordos, nem das destinações dos valores neles pactuados. Igualmente não são divulgados os cronogramas de pagamentos, parcelas pagas e remanescentes a pagar, a situação de adimplência ou inadimplência das colaboradoras, transferências das multas e ressarcimentos aos destinatários, por exemplo. Tais informações podem ser públicas e seriam essenciais até para validar a atuação do *parquet* e evidenciar à sociedade a existência de acompanhamento e controles internos sobre o efetivo cumprimento dos ajustes.

147. Assim, a conduta do MPF não foi colaborativa, alegando a garantia da independência funcional para inviabilizar o compartilhamento de informações que dizem respeito à destinação dos valores que são públicos, embora o dever de transparência aplique-se a todos os órgãos e poderes da República, tendo como foco atender ao próprio cidadão (registra-se que a diligência respeitava eventuais sigilos aplicáveis).

148. Embora corrobore-se com o argumento da SG/PR de que o levantamento das informações e os esclarecimentos solicitados demandavam elevado trabalho operacional dos *parquets*, em primeiro lugar, é responsabilidade inerente do órgão evidenciar a regularidade dos acordos que celebra (qualquer seja sua natureza), o efetivo cumprimento pelos signatários e a aplicação ou destinação de valores geridos.

149. No tocante à quitação dos ajustes, destinatários e transferências a beneficiários, tais dados já deveriam estar organizados e estruturados, o que evidenciaria controles e agilizaria eventual fornecimento a órgãos de controle e outros demandantes. Relativamente às oitivas, a uniformização de parâmetros, critérios e procedimentos legais, no que pertinente, dispensaria a necessidade de esclarecimentos específicos.

150. Portanto, a par da baixa de transparência ativa atual e da negativa para o fornecimento dos dados e saneamentos, transparece que o MPU não dispõe de tal nível operacional de acompanhamento, organização e controles internos sobre o cumprimento dos seus acordos de leniência/colaboração, bem assim, que cada procurador ou grupo de procuradores dispõe de total discricionariedade para definir os critérios, parâmetros e condicionantes na celebração dos instrumentos, o que, mesmo em se respeitando a independência funcional do membro, eleva os riscos de incongruências operacionais/legais, e coloca em segundo plano a transparência da regularidade dos procedimentos implementados e a melhor eficiência organizacional da instituição.

151. Nesse contexto, de acesso apenas parcial das informações necessárias à instrução desta representação, o quadro abaixo foi elaborado a partir dos acordos de leniência da força tarefa Lava Jato, cujo conteúdo está disponível para consulta, e ilustra o total de valores com os

direcionamentos especificados:

Quadro 8: Destinação das multas ou ressarcimento consoante teor dos acordos de leniência – Lava Jato

Beneficiário		Origem	Valor (R\$)
Fundo Penitenciário (Funpen)	Nacional	Multa aplicada	7.500.000,00 ¹
Art. 7, <i>caput</i> , inc. I e § 1º, Lei 9.613/1998		Multas ou Ressarcimentos	313.671.522,77 ²
Fundo de Direitos Difusos (FDD)		Multa aplicada	3.125.000,00 ³
Projetos sociais		Multa aplicada	2.300.000.000,00 ⁴
Total			2.624.296.522,77

Fonte: Elaboração própria a partir do original dos acordos divulgados. ¹ Acordo com a SOG Óleo e Gás S/A. ² Acordos com Construções e Comércio Camargo Corrêa (CCCC); Carioca Christiani - Nielsen Engenharia S/A; Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S/A., Odebrecht S/A e Brasken S/A ³ Acordo com a Signus do Brasil Comércio de Materiais Hospitalares. ⁴ Acordo com a J&F Investimentos S.A., holding do Grupo JBS.

152. Conforme observado nas planilhas da Representação Criminal 5025605-98.2016.4.04.7000/PR da 13ª Vara da JF/PR, parcela dos acordos de leniência e de colaboração preveem destinações a órgãos de persecução penal tanto com base no art. 7, *caput*, inc. I e § 1º, da Lei 9.613/1998 (perdimento de bens/valores), quanto no art. 4º da Lei 9.613/1998. Não foi possível projetar todos os valores envolvidos ou identificar precisamente o beneficiário, de modo que o quadro a seguir ilustra os valores que foram possíveis estimar:

Quadro 9: Destinações previstas nos acordos de leniência e colaboração na 13ª Vara Federal de Curitiba/PR

Beneficiário	Fundamento da Destinação	Origem	Valor (R\$)
Órgãos de persecução penal	Art. 7, <i>caput</i> , inc. I e § 1º, Lei 9.613/1998	Multa	7.700.000,00
Órgãos de persecução penal	Art. 4º da Lei 9.613/1998	Ressarcimento	740.000,00
Total			8.440.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir das planilhas obtidas na Representação Criminal 5025605-98.2016.4.04.7000/PR.

153. Os quadros demonstram a destinação dos recursos em formato que, a priori, contraria a própria Orientação 7/2017 da 5ª CCR/MPF, e o fixado nas Leis 12.846/2013, 8.429/1992 e 12.850/2013, no que toca às destinações vinculadas das multas e reparações/restituições originárias de leniências ou delações.

154. Diferentemente dos acordos de leniência firmados pela CGU, que claramente distinguem multa de ressarcimento ou reparação, e entrega os valores à União e empresas dependentes via GRU, ou as empresas não dependentes mediante depósito em conta, o MPF prevê, em vários casos, percentual a ser direcionado a órgãos de persecução penal, utilizando como fundamento, o art. 4º, § 4º, ou o art. 7º, inc. I e § 1º, da Lei 9.613/1998, situação que se repete nos acordos de colaboração premiada. Além desses, remanescem quantias para o FDD (acordo com a Signus) e, no acordo com a J&F, para projetos sociais (Anexo 9, Quadros 1 e 2).

155. Em alguns acordos os mesmos dispositivos fundamentam devoluções a vítimas. A resposta à diligência permitiria demonstrar com exatidão quais órgãos foram contemplados com os valores pactuados, os montantes a eles destinados, datas das transferências, entre outros. Diante do não fornecimento das informações e dados, não foi possível validar tais entregas neste trabalho. Tal atendimento também evidenciaria a existência de acompanhamentos por parte do MPF sobre o recolhimento e transferência dos valores, inclusive aos estimados projetos sociais previstos especificamente no acordo com o grupo J&F.

156. Não obstante o MPF esteja dando a transparência que, parece, entende devida ou operacionalmente possível, aos acordos que firma, a partir da Lei 12.527/2011 (LAI), o sigilo passou a ser exceção (art. 3º, inc. I) e o cidadão deve ter acesso às informações de interesse público (arts. 3º, 6º, 7º e 8º, entre outros), a fim de também intensificar o controle social. Dessa forma,

mesmo diante da negativa do MPF em fornecer informações qualificadas, o que permitiria melhor instrução, os seguintes pontos podem ser expostos, com base na informação que foi possível obter, em especial para favorecer a transparência ativa (art. 8º, LAI).

157. Inicialmente, registra-se que em 6/5/2020 a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) apresentou ofícios à CGU, AGU e PGR propondo que passem a dar publicidade acerca do atual estágio de cumprimento, pelas celebrantes de acordos de leniência, das obrigações por elas assumidas em tais ajustes, especialmente no que tange ao adimplemento de cláusulas financeiras, sociais e de *compliance* (peça 111, p. 78-82).

158. A melhora na transparência dos pagamentos valores envolve a publicação de outras informações básicas, como o valor de cada parcela efetivamente paga por cada colaborador/leniente, distinguindo multa de ressarcimento/reparação, parcelas inadimplentes, a pagar e cronogramas associados, destinatários dos valores, os respectivos montantes a eles transferidos e a transferir, e quando for o caso, como foram utilizados.

159. A falta de publicidade dos cronogramas de pagamento dos acordos reduz transparência e impede que a sociedade fiscalize como os instrumentos estão sendo adimplidos. A veiculação desses cronogramas, ainda que envolvam a evidenciação de alguma informação de cunho financeiro de lenientes, não representam vantagem competitiva a outro agente econômico, a suscitar eventual aplicação do art. 5º, § 2º, do Decreto 7.724/2012, de forma a, quiçá, eventualmente estar justificando sua manutenção em sigilo na íntegra.

160. A um, porque apenas sujeitam-se a tais restrições informações relativas à atividade empresarial obtidas por órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica, cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos, o que obviamente não é o caso. A dois, porque, em regra, não se está discutindo dinheiro próprio da colaboradora, mas recurso público por ela ilegalmente apropriado, e que somente temporariamente está sob seu poder, durante o tempo em que acordou devolvê-lo em parcelas. Trata-se, portanto, de recurso público, cuja regra é a transparência e cujo eventual ônus dessa transparência deve ser arcado, se houver, pela pessoa infratora.

161. Portanto, considerando a relevância da matéria, a necessidade de transparência e completude das informações a serem prestadas à sociedade, e que a transparência ativa é obrigação legal que exige das organizações públicas a divulgação, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por elas produzidas ou custodiadas, independentemente de terem sido solicitadas (art. 8º da Lei 12.527/2011), sugere-se **determinar** ao MPU que passe a divulgar ao público as parcelas pagas no âmbito de cada acordo de leniência e de colaboração premiada celebrados e torne públicos os anexos dos acordos de leniência firmados no que referente aos cronogramas e as formas de pagamento, bem como a situação de adimplência ou inadimplência das colaboradoras, respeitados eventuais sigilos obrigatórios.

162. Em futuros ciclos de planejamento, em consonância com o sistema conhecer, esta unidade técnica avaliará realizar **trabalho específico** para exame dos recolhimentos, transferências e utilizações dos valores relativos às multas e restituições dos acordos de leniência e colaboração premiada do MPF e MPDFT.

163. Outrossim, as empresas abaixo celebraram acordos de leniência também com a CGU/AGU e, embora os ajustes entre ambos entes sejam autônomos e independentes entre si, os pagamentos efetuados nos acordos da CGU/AGU podem ser considerados para quitação nos acordos do MPU, e vice-versa:

Quadro 10: Acordos de leniência celebrados com a CGU/AGU e com o MPF (R\$)

Compromissário	CGU/AGU		MPF		Em apuração pela CGU junto ao MPF
	Assinatura	Valor	Assinatura	Valor	
Camargo Corrêa	31/7/2019	1.396.128.459,76	17/8/2015	700.000.000,00	242.665.405,87
Braskem	31/5/2019	2.872.038.787,73	14/12/2016	3.131.434.851,37	593.170.112,94
Andrade Gutierrez	18/12/2018	1.489.361.135,28	1/1/2016	1.248.484.113,00	375.783.802,90

1

Odebrecht	9/7/2018	2.727.239.997,64	1/12/2016	3.828.000.000,00	69.280.000,00
Totais		8.484.768.380,41		8.907.918.964,37	1.280.899.321,71

Fonte: Elaboração própria. ¹ Inclui os acordos celebrados com o MPF-PR e MPF-SP em 1/2016, 13/4/2018, 1/2/2019 e 11/10/2019, este último prevendo a dedução de R\$ 13.049.296,00 em virtude do acordo celebrado com a CGU/AGU em 18/12/2018.

164. Sobre esses, registra-se que no TC 031.047/2019-0 (Contas CGU 2018), houve determinação para que a Secretaria de Combate à Corrupção (SCC/CGU) especifique, ao detalhar as parcelas pagas em cada acordo de leniência, os pagamentos efetuados pelas empresas que quitam simultaneamente os compromissos financeiros de instrumentos firmados pela CGU/AGU e pelo MPF (Acórdão 12.161/2020-TCU-1ª Câmara).

VI.3 Registro orçamentário dos valores dos acordos de leniência e de colaboração premiada do MPU

165. No tocante às parcelas das multas e recuperações, cujo pagamento ocorre ao longo dos exercícios financeiros, a previsão da arrecadação das receitas não está sendo registrada nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA). O MPU não vem informando à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), as projeções de receitas decorrentes dos acordos de leniência e de colaboração premiada, conseqüentemente os projetos de lei orçamentária de 2019, 2020 e 2021, por exemplo, encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional não consideraram as arrecadações de receitas com sanções e restituições nesses exercícios.

166. Em assim sendo, essas quantias estão deixando de serem computadas como previsão de receita nos Orçamento Fiscal (OFSS) e nos Orçamentos de Investimentos (OI) e/ou Programas de Dispêndios Globais (PDG), conforme o caso, na hipótese das devoluções a empresas estatais não dependentes, ausência que contraria o princípio da universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da Constituição Federal/1988, e arts. 2º e 3º, da Lei 4.320/1964), e descumpra regras de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inc. II, Lei Complementar 101/2000 – LRF), bem como significa menor mecanismo de acompanhamento social sobre a cronologia de quitações desses instrumentos.

167. A previsão e a arrecadação da receita devem ocorrer consoante os artigos 12, § 3º, e 58 da LRF, cc art. 56 da Lei 4.320/1964, Decreto-lei 1.755/1979 e Decreto 93.872/1986:

Lei Complementar 101/2000 (LRF)

Art. 12[...]§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

[...]Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

168. Por não ser órgão arrecadador, o MPU não tem participação formal no processo de estimativas de receitas, consoante Capítulo 7 do Manual Técnico de Orçamento 2021. Contudo, é quem detém os dados sobre as respectivas estimativas. Nesse sentido, o pertinente é que informe ao órgão central de planejamento, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), as estimativas de receitas a receber no exercício seguinte referentes aos acordos de leniência e de colaboração celebrados, respeitados necessários eventuais sigilos.

169. Registre-se a importância do tema, que mereceu expressa recomendação na apreciação das contas do Presidente da República de 2019, onde o tribunal fez a seguinte recomendação ao Executivo Federal:

3.20. Ao Poder Executivo Federal que adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU na esfera administrativa nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao Congresso Nacional, e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas,

especialmente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, e o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro).

170. Determinação específica foi feita à Secretaria Executiva da CGU/AGU nas contas do órgão relativas a 2018 (Acórdão 12.161/2020-TCU-1ª Câmara). Diante disso, cabe **determinar** à Secretaria Geral da PGR que também passe a informar à SOF os valores que serão destinadas à União em decorrência dos acordos de leniência e colaboração, uma vez que deverão constar dos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF/1988, cc os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, arts. 12, § 3º, e 58 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), Decreto-lei 1.755/1979 e Decreto 93.872/1986.

171. No tocante aos valores destinados a entidades lesadas, para as estatais não dependentes as ações de investimento são enquadradas no Orçamento de Investimento (OI) e as de caráter operacional são incluídas no Programa de Dispêndio Global (PDG). Nos termos da LDO, há a necessidade de a mensagem que encaminhar o PLOA conter demonstrativo sintético, por empresa, do PDG. Assim, embora essas empresas permanecem subordinadas a Lei 6.404/1976 no que concerne a regime contábil, execução do orçamento e demonstrações contábeis, o seu OI ou PDG, a rigor, devem evidenciar as receitas decorrentes dos acordos de leniência, visto que ambos instrumentos se juntam ao OFSS, consolidando o Orçamento da União (OU).

172. No TC 031.047/2019-0, onde o assunto foi tratado em relação aos acordos da CGU, a Sest/ME ponderou que necessita receber do órgão celebrante os valores previstos de recuperações e multas pactuadas nos acordos de leniência/delação, de forma a poder acompanhar essa execução por parte de cada empresa, as quais também relatavam não dispor das previsões de ingresso dos recursos decorrentes desses acordos.

173. Assim, em consonância com o princípio da universalidade orçamentária, segundo o qual o orçamento deve conter todas as receitas da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, é necessário **determinar** que a SG/PGR encaminhe tais estimativas para a Sest de forma a permitir sua inserção nos PDGs anuais, e à secretaria, que faça constar, anualmente, nos OI e/ou nos PDG das empresas estatais federais os valores das multas e das recuperações que serão a elas destinadas em virtude dos acordos de leniência e de colaboração celebrados pelo MPF, a fim de corretamente estarem refletidas no OFSS.

VI.4 – Representação Criminal 5025605-98.2016.4.04.7000/PR

174. No decorrer da instrução identificou-se que a 13ª Vara da Justiça Federal de Curitiba/PR, vinculada ao TRF-4ª Região, autuou a Representação Criminal 5025605-98.2016.4.04.7000/PR, processo eletrônico público, instaurado para a destinação dos valores depositados em contas vinculadas aos diversos acordos de leniência, colaboração premiada ou mediante confisco criminal em trâmite naquele Juízo.

175. Assim, extraiu-se do processo planilhas com as destinações realizadas e a realizar e os saldos atuais nas contas, atualizadas em 21/6/2017, 4/5 e 31/7/2018, 25/7/2019 e 31/3/2020 (peça 111, p. 85-121).

176. A partir delas, levantou-se os seguintes saldos indicados nas contas judiciais, somente dos acordos de leniência, sob a responsabilidade da 13ª Vara do TRF4, na data citada (quadro completo Anexo 9):

Quadro 11: Saldos nas contas judiciais dos acordos de leniência - 13ª Vara JF/PR (R\$)

Colaborador	Valor acordo	Destinatários	Valores já destinados	Saldo na conta em 31/3/2020
Mullen Lowe	50.000.000,00	1) Outros: 100%	53.985.613,81	-
SOG Óleo e Gás	15.000.000,00	1) Petrobras 100%	2.595.085,67	2.595.085,66

Andrade Gutierrez	1.000.000.000,00	1) Petrobras: 50% 2) Valec: 20% 3) Outros: 30%	118.650.604,46 47.460.241,78 -	124.173.805,70
Carioca Nielsen	10.000.000,00	1) Petrobras 50% 2) Outros 50%	4.589.360,17 -	5.602.059,06
Camargo Correa	700.000.000,00	1) Petrobras: 50% dos 89,29% 2) Outros: 50% dos 89,29% 3) Valec: 10,71% do total	42.263.574,06 - 6.997.216,26	119.645.700,62
Braskem S/A	2.298.279.395,96	1) Petrobras 50% 2) Outros 50%	362.949.960,81	37.700.220,23
Odebretch S/A	3.141.090.000,00	1) Petrobras: 50% 2) Outros: 50%	0	85.700.973,59
Keppel Fels BR	692.435.847,20	1) Petrobras 100%	687.515.847,20	

Fonte: Síntese conforme planilhas de saldos das contas dos acordos de leniência de 21/6/2017, 4/5/2018, 31/7/2018, 25/7/2019 e 31/3/2020 constantes no Processo de Representação Criminal 5025605-98.2016.4.04.7000/PR.

177. Pelas planilhas não é possível levantar as datas dos pagamentos das parcelas, a natureza do valor pago (se multa ou restituição), quando foram entregues ao órgão lesado ou outro destinatário. Também se visualizaram algumas inconsistências nos valores e saldos registrados. Assim, o quadro acima serve tão-somente para ilustrar informações aproximadas, a partir do que é possível sintetizar das planilhas.

178. Além disso, a partir das planilhas com saldos atualizados nas datas de 25/7/2019 e 31/3/2020, construiu-se o seguinte fluxo aproximado do direcionamento dos recursos no âmbito da 13ª Vara JF/PR:

Quadro 12: Repasse dos recursos depositados nas contas judiciais - 13ª Vara JF/PR (R\$)

Transferências, saldos e movimentações realizadas	Valor (R\$)
A) Saldos em 2019 e anos anteriores ¹	
1) Destinações a vítimas etc realizadas pela 13ª Vara até 24/7/2019	2.180.951.135,46
2) Outros repasses (custos de tornozeleira, polícia federal, outras seções judiciárias)	44.960.877,35
3) Saldo em contas judiciais em 24/7/2019	515.234.637,64
B) 2020	
1) Destinações a vítimas etc realizadas pela 13ª Vara até 31/3/2020	325.976.305,3
2) Saldo em contas judiciais em 31/3/2020	148.107.912,62
3) Destinações a realizar em 31/3/2020	118.462.968,57
Total transferido a entidades lesadas e outros repasses (A.1 + A.2 + B.1)	2.877.864.623,41

Fonte: Planilhas com os saldos das contas judiciais em 21/6/2017, 4/5/2018, 31/7/2018, 25/7/2019 e 31/3/2020 constantes no Processo de Representação Criminal 5025605-98.2016.4.04.7000/PR. ¹ Inclui acordos de leniência e colaboração; valores de renúncias, concordância e/ou repatriação; processos declinados à 12ª Varal, mas com destinações efetuadas enquanto tramitaram pela 13ª Vara; processos/contas vinculados a outros juízos ou tribunais mas ainda sem a destinação de valores.

179. O quadro a seguir nomina os beneficiários dos valores das destinações ocorridas até 24/7/2019:

Quadro 13: Destinações realizadas até 24/7/2019 - 13ª Vara JF/PR (R\$)

Beneficiário	Valor
Petrobras	1.658.638.188,29
Caso VALEC	59.000.580,95
Demais destinações	508.293.244,00
Total	2.225.932.013,24

Fonte: Planilhas com saldos das contas dos acordos de leniência de 25/7/2019 constantes no Processo de Representação Criminal 5025605-98.2016.4.04.7000/PR. Nota: Quadro com as demais destinações consta no Anexo 9.

180. Embora os dados acima sinalizem o depósito pelas colaboradoras e/ou delatores e o repasse dos saldos existentes nas contas judiciais dos correspondentes ajustes, os dados são insuficientes

para estabelecer um diagnóstico da arrecadação e da destinação dos valores negociados nos acordos firmados pelo MPU.

VII – Considerações adicionais

181. Não fez parte deste trabalho a avaliação da destinação de recursos financeiros decorrentes dos acordos de não persecução civil (atos de improbidade) e em acordos de não persecução penal (infrações penais), institutos recentemente inseridos na Lei 8.429/1992 e CPP.

182. Sobre a destinação alternativa de recursos em acordos de não persecução civil, há, evidentemente, preocupação que isso ocorra com base na Resolução-CNMP 179/2017. A deliberação do STF na ADPF 569, embora discuta os valores decorrentes da atuação criminal, leniência e colaboração premiada, poderá dar contornos à questão da competência do MPU para esses direcionamentos.

183. Por outro lado, a alteração promovida pela Lei 13.964/2019 deixou claro que a prestação pecuniária oriunda de acordos de não persecução penal, a ser estipulada nos termos do art. 45 do CP, deverá ser paga a entidade pública ou de interesse social indicada pelo juízo da execução.

184. A 1ª Vara da SSJ de Rondonópolis-MT noticiou ao tribunal que houve a destinação de valores de penas pecuniárias, a pedido do MP, para o combate ao Covid-19, a fim de alertar que os pedidos do *parquet* eram amplos e dispersos, não se restringindo às destinações pretendidas pelo Judiciário. No mesmo sentido, diversos órgãos do Poder Judiciário, além do próprio MP, publicaram na imprensa medidas similares.

185. Em que pesem as iniciativas, elas deveriam ter seguido as orientações da Resolução-CNJ 313/2020, da Recomendação-CNJ 62/2020 e do Provimento-TRF1ª 10006816, que recomendavam a aquisição de materiais e de equipamentos para serem utilizados “pelos profissionais da saúde” no combate à pandemia.

186. Todavia, as notícias na mídia e da 1ªVara/TRF1 indicam que os valores foram destinados para as mais diversas ações/atividades, conforme o critério/pedido individual do membro do MP ou dos juízes, o que parece ter gerado críticas dentro do próprio Judiciário, por magistrados mais atentos.

187. O fato é que a destinação das penas de prestação pecuniária como substitutivas das penas restritivas de direitos ou como condição da suspensão condicional do processo penal, fundamentada na Resolução-CNJ 154/2012 e, na Justiça Federal, na Resolução-CJF 295/2014, com critérios a serem atendidos, envolvem valores significativos, cuja relevância e recursos administrados demandam fiscalização do TCU para avaliação dos procedimentos de gestão, controle e transparência adotados pelos tribunais e varas judiciais federais, além da aderência a critérios orçamentários. Assim, a respectiva situação problema será registrada pela unidade técnica no sistema conhecer para ser analisada nos próximos ciclos de planejamento.

188. Quanto ao pedido de deputados federais Gleisi Helena Hoffman (PT/PR) e Paulo Pimenta (PT/RS) para que sejam analisadas a regular aplicação dos recursos dos acordos de leniência firmados na Operação Lava-Jato e a usurpação das competências da União para geri-los (peça 82), o exame da questão atinente à competência da União está suscitada na ADPF 569-STF. Quanto a regular aplicação dos recursos, tramita na Semag o TC 026.158/2020-5, representação em que o MP/TCU requer o acompanhamento da arrecadação.

189. Em relação ao expediente do MPTCU, que demandou que o TCU acompanhe a aplicação dos recursos relativos ao acordo de colaboração premiada firmado pelo “doleiro” Dario Messer e homologado pelos juízes da 2ª e 7ª varas federais criminais do Rio de Janeiro/RJ, que envolveria a devolução de R\$ 1 bilhão aos cofres públicos (peça 107), uma vez que o pedido e a causa de pedir são similares, por solicitação da Semag o documento foi encaminhado àquela unidade técnica para ser juntado ao TC 026.158/2020-5.

VIII – Conclusão

190. O MPU não dispõe de sistemas ou mecanismos internos que permitam a extração automática

de informações estruturadas bem como dos valores relativos às indenizações pecuniárias pactuadas com base na Lei 7.347/1985 (LACP) e às multas por descumprimento de TACs. A inexistência de dados estruturados impossibilita que sejam produzidas estimativas dos valores negociados e geridos, e os processos de trabalho atuais não permitem obter os montantes de recursos envolvidos nesses ajustes, os quais são administrados diretamente pelos membros de cada *parquet* e cuja aplicação ocorre à margem do ciclo orçamentário.

191. No tocante aos argumentos de que a destinação das indenizações e multas é respaldada pelas Resoluções-CNJ 154/2012 e CNMP-179/2017, ratifica-se o entendimento expresso pelo MPTCU de que, ao criar a possibilidade de o membro destinar as indenizações pecuniárias a projetos de prevenção/reparação, apoio a entidades de similar finalidade institucional, depósito em contas judiciais ou outra destinação específica, o CNMP disciplinou sobre matéria já disciplinada pelo Legislativo, e de que a Resolução-CNJ 154/2012 apenas regulamenta a aplicação dos valores porque já autorizada por lei.

192. Assim, de acordo com a legislação o recebimento desses valores e das multas por descumprimento de compromissos é receita da União e deve ser recolhido à Conta Única do Tesouro, por meio do recolhimento ao FDD. A movimentação em contas correntes (sejam privadas ou judiciais) também encontra óbice na necessidade de recolhimento de receitas próprias perante a conta única; no regramento orçamentário e financeiro vigente de observância obrigatória ao princípio da unicidade de caixa do art. 56 da Lei 4.320/1964, como forma de conferir melhor gestão, administração e controle dos recursos da União; e na competência do Poder Executivo para definir o uso da verba pública em políticas públicas estratégicas por ele definidas.

193. Quanto aos acordos de leniência e colaboração premiada, a SG/PGR argumentou que o tribunal solicitou dados por demais pormenorizados e extenso rol de informações, embora não tenha enfrentado as questões relativas à sua competência e à independência funcional dos membros do MP. Em decorrência, não encaminhou os dados requisitados nas diligências, o que inviabilizou o levantamento dos montantes, a caracterização dos pagamentos e a evidenciação da regularidade das destinações e utilizações das multas, reparações e/ou recuperações pactuados nos acordos sob a responsabilidade do *parquet*.

194. Sobre esses pontos, em se tratando da gestão e utilização de recursos públicos federais, o TCU tem a competência de fiscalizar sua aplicação, consoante art. 70, § único, da CF/1988, e resta claro que a independência funcional dos membros dos *parquets* tem limites dados pela lei e sua atuação profissional não pode se dar em descumprimento à legislação pátria, conforme já apontado pelo MPTCU:

Em relação à independência funcional, conquanto seja indiscutível que os membros do MPT dispõem, no exercício de suas competências, de independência funcional, há que se considerar que esta encontra limites na lei, isto é, a atuação de seus membros não pode se dar ao arrepio da lei. Pelo princípio da independência funcional, não há subordinação intelectual, nem hierarquia entre os membros do Ministério Público, sendo a atuação destes pautada apenas por sua consciência e pela interpretação das normas. Isso significa, por exemplo, que um membro do MPT não pode ser obrigado a ingressar com uma ação civil pública, caso entenda que não estão presentes os requisitos para a propositura da ação. Todavia, caso o faça, estará sujeito ao cumprimento de todo o conjunto de normas que regem ações da espécie. Pelo princípio da independência funcional, não há subordinação intelectual, nem hierarquia entre os membros do Ministério Público, sendo a atuação destes pautada apenas por sua consciência e pela interpretação das normas. Isso significa, por exemplo, que um membro do MPT não pode ser obrigado a ingressar com uma ação civil pública, caso entenda que não estão presentes os requisitos para a propositura da ação. Todavia, caso o faça, estará sujeito ao cumprimento de todo o conjunto de normas que regem ações da espécie.

195. O MP destinou cerca de R\$ 313 milhões nos termos do art. 7º, *caput*, inc. I e § 1º, Lei 9.613/1998, sendo uma parcela desse montante entregue para órgãos de persecução penal. Também, direcionou valores para projetos sociais, Funpen e FDD. Na ADPF 569, o STF deverá definir a competência do MPU para a destinação alternativa de recursos pactuados nos acordos de leniência e colaboração premiada, daí ser prudente o TCU aguardar o posicionamento daquela Corte, sem prejuízo das demais ações que estão ao seu alcance.

196. Quanto a tais ações, deve-se determinar ao MPU aprimorar a transparência ativa das informações referentes aos cronogramas de pagamentos, quitações e transferências aos destinatários finais das multas, recuperações e/ou reparações pactuadas nesses acordos. Bem assim, em atendimento aos princípios da unidade, universalidade e do orçamento bruto, informar à SOF as projeções de receitas deles decorrentes.

197. Considerando que a Resolução-TCU 315/2020 fixou a construção participativa das deliberações do tribunal, a fim de oportunizar aos destinatários a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação ou recomendação, solicitando informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, deve-se **permitir ao MPU e ao CNMP** a apresentação de comentários sobre as propostas aqui sugeridas, solicitando que se manifestem sobre sua viabilidade prática, apresentem sugestões ou eventuais soluções alternativas para a resolução dos problemas apontados.

198. Igualmente é pertinente **requerer à Sest** que manifeste seu entendimento sobre a proposta de a secretaria fazer incluir os valores das multas e repactuações dos acordos de leniência do MPU que terão como destino empresas estatais federais, haja vista que, a priori, a correta composição do OFSS, do PLOA e da LDO obriga a todos os entes federais e, que, sem as informações do *parquet* os lançamentos orçamentários sob a responsabilidade da Sest remanesçam apenas parciais. Na mesma linha, sugere-se **consultar a SOF** para que, se assim o desejar, exponha seu posicionamento sobre a proposta de o MPU dever informar as previsões de receitas anuais com as multas e as restituições decorrentes dos seus acordos de leniência e de colaborações premiadas, a fim de que tais valores sejam devidamente refletidos no Orçamento da União (UO).

199. Por fim, quando da formulação da proposta de mérito, deve-se:

a) **cientificar** os TRFs da 1ª a 4ª região e os TRTs da 1ª à 23ª região de que a destinação alternativa das indenizações em dinheiro e das multas oriundas da aplicação da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), sem o recolhimento ao fundo federal preconizado no art. 13 da respectiva lei e regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, ofende os princípios e as regras pertinentes ao ciclo orçamentário, estabelecidos na CF/1988 (art. 165, § 5º, e art. 167), na Lei 4.320/1964 (art. 2º, 3º, 59, 60, 72 entre outros), na Lei Complementar 101/2000, no Decreto 93.872/1986, e os critérios legais para a transferência de recursos da União (Lei 13.019/2014 e Decreto 6.170/2007);

b) **encaminhar** cópia da deliberação adotada: *i) às mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados* para conhecimento das questões aqui abordadas, proteção das competências do Poder Legislativo e do processo orçamentário, bem como subsídio ao processo legislativo referente ao anteprojeto de lei que dispõe sobre a destinação dos valores decorrentes dos TACs, quando celebrados exclusivamente pelo Ministério Público, uma vez que ratifica a aplicação direta das multas e indenizações pecuniárias decorrentes dos acordos e ações civis públicas da Lei 7.347/1985 (LACP), bem como das multas aplicadas em razão de seu descumprimento, o que provoca sua gestão à margem do processo orçamentário, sem seguir as normas de controle e de transferência ou repasse de valores públicos, e sem necessariamente as vincular à restauração do dano causado (art. 7º da Lei 7.347/1985); *ii) à Presidência da República* para conhecimento da problemática aqui apontada, consistente na eventual usurpação de competência do Poder Executivo no que se refere a condução de políticas públicas derivada da destinação de recursos advindos da aplicação da Lei 7.347/1985 e na gestão de recursos à margem do ciclo orçamentário; *iii) à DPU, AGU, STN, CFDD, CNJ, CJF e TST* em virtude de seus interesses tangenciais nos assuntos aqui discutidos.

IX - Proposta de Encaminhamento

200. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com base no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 135/2020 cc a Portaria-Segecex 9, de 14/5/2020, encaminhar à **Secretaria Geral da PGR**, cópia desta instrução e seu anexo (peça 115) para que, no prazo de quinze dias, apresente seus comentários e/ou eventuais soluções alternativas em relação às propostas de determinação abaixo especificadas, a serem formuladas com base no art. 250, inc. II, do RI/TCU:

a.1) **determinar** ao **Ministério Público da União (MPU)** que os recursos provenientes das indenizações pecuniárias pactuadas nos acordos e ações com base no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, bem como das multas aplicadas em razão de seus descumprimentos, passem a ser recolhidos ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), nos termos dos arts. 13 da LACP e 1º, § 2º, da Lei 9.008/1995, informando a este tribunal, em até noventa dias, os processos de trabalho e/ou providências adotadas para o cumprimento dessa medida;

a.2) **determinar** ao **Ministério Público da União (MPU)** que, no prazo de até 180 dias, divulgue ao público, em transparência ativa: *i)* as parcelas pagas no âmbito de cada acordo de leniência e de colaboração premiada celebrados, especificando os montantes que se referem à quitação da multa e os montantes relativos à reparação/restituição do valor devido, e registrando, quando for o caso, os pagamentos efetuados que quitam simultaneamente compromissos financeiros firmados com o *parquet* e com a CGU/AGU, em atenção à exigência de transparência e governança do art. 3º, inc. VI, do Decreto 9.203/2017, e as disposições dos arts. 3º, 6º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011 (LAI) e do art. 37, *caput*, da CF/1988; *ii)* os anexos dos acordos de leniência no que referente aos cronogramas, formas e prazos de pagamento acordados com a(s) colaboradora(s), e outros tópicos que julgar viáveis; *iii)* a situação de adimplência ou inadimplência das parcelas dos acordos de leniência e de colaboração premiada e as obrigações de cada colaborador(a/as) e, quando aplicável, a medida administrativa adotada para o saneamento das parcelas em atraso ou cláusulas descumpridas;

a.3) **determinar** à **Secretaria Geral da PGR** que passe a informar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), anualmente, os valores das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada, que serão destinados à Conta Única do Tesouro Nacional, uma vez que deverão constar dos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF/1988, cc os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, arts. 12, § 3º, e 58 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), Decreto-lei 1.755/1979 e Decreto 93.872/1986;

a.4) **determinar** à **Secretaria Geral da PGR** que passe a informar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/ME), anualmente, os valores das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada que serão destinados a empresas estatais federais, a fim de que possam compor os Orçamentos de Investimento (OI) e/ou os Programas de Dispêndios Globais (PDG), em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF/1988, ao art. 2º e 3º, da Lei 4.320/1964, às regras de previsão e arrecadação das receitas da União (art. 12, § 3º, e 58 da LRF) e de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inc. II, da LRF);

b) com base no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 135/2020 cc a Portaria-Segecex 9, de 14/5/2020, encaminhar ao **Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**, cópia desta instrução e seu anexo (peça 115) para que, no prazo de quinze dias, apresente seus comentários e/ou eventuais soluções alternativas em relação à proposta de **recomendação**, a ser formulada com base no art. 250, inc. II, do RI/TCU, para que avalie rever o entendimento contido no § 1º do 5º da Resolução CNMP-179/2017, uma vez que vai contra o disposto no art. 13 da Lei 7.347/1985, o qual estabelece que as indenizações em dinheiro e as multas decorrentes da aplicação da respectiva lei devem ser recolhidas para fundo gerido por conselho Federal ou por conselhos estaduais, sendo tal fundo, no âmbito federal, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, e gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Direitos Difusos (CFDD), instituído pela Lei 9.008/1995;

c) com base no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 135/2020 cc a Portaria-Segecex 9, de 14/5/2020, encaminhar à **Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/ME)** cópia desta instrução para que, no prazo de quinze dias, apresente seus comentários e/ou eventuais soluções alternativas sobre proposta de **determinação** para que faça constar, anualmente, nos Orçamentos de Investimento (OI) e nos Programas de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais os valores das multas e das recuperações que serão a elas destinadas em virtude dos acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público da União (MPU), a fim de corretamente estarem refletidas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), em atendimento ao princípio da universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF/1988, e arts. 2º e 3º,

da Lei 4.320/1964), às regras de previsão e arrecadação da receita (art. 12, § 3º, e 58 da LRF) e de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inc. II, LRF);

d) com base no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 135/2020 cc a Portaria-Segecex 9, de 14/5/2020 e com o art. 250, inc. V, do RI/TCU, encaminhar à **Secretaria de Orçamento Federal (SOF)** cópia desta instrução para que, no prazo de quinze dias, caso deseje, apresente seus comentários e/ou eventuais soluções alternativas sobre a proposta de **determinação** para que a **Secretaria Geral da PGR** passe a informar ao órgão, anualmente, os valores das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada que serão destinados à Conta Única do Tesouro Nacional, uma vez que deverão constar dos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF/1988, cc os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, arts. 12, § 3º, e 58 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), Decreto-lei 1.755/1979 e Decreto 93.872/1986; e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/ME) os valores destinados às empresas estatais, a fim de que possam compor os Orçamentos de Investimento (OI) e/ou os Programas de Dispêndios Globais (PDG), em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF/1988, art. 2º e 3º, da Lei 4.320/1964, às regras de previsão e arrecadação das receitas da União (art. 12, § 3º, e 58 da LRF) e de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inc. II, da LRF).

Instrução de peça 151

I – Introdução

Trata-se de representação para avaliar a forma de recolhimento e destinação dos recursos oriundos de multas e indenizações decorrentes de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), acordos em geral e ações judiciais firmados pelo Ministério Público da União (MPU) e pela Defensoria Pública da União (DPU).

Encaminhada a instrução para comentários e/ou eventuais soluções alternativas dos gestores em relação às propostas de determinação especificadas, consoante art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 135/2020 cc a Portaria-Segecex 9, de 14/5/2020, as diligências e os comentários foram concluídos conforme tabela abaixo:

Órgão	Ofício TCU	Peça	Data	Ciência (peça)	Data (ciência)	Comentários (peça)
AGU	70156	126	13/12/2020	128	15/12/2020	Não
CNMP	70153	127	13/12/2020	134	---	não
SG/PGR	7809	132	01/03/2021	133	02/03/2021	135 ¹
Sest/ME	70155	123	13/12/2020	124	15/12/2020	130
SOF	70154	122	13/12/2020	125	15/12/2020	129
STN	21610	140	30/04/2021	141	03/05/2021	142-149

¹ Manifestação parcial, apenas quanto aos aspectos administrativos, e pedido de prorrogação (peça 136), deferido (peça 137) .

Manifestação da SOF (peça 129): Informou que não tem comentários a fazer acerca da proposta de determinação para que a Secretaria-Geral da Procuradoria-Geral da República passe a informar a esta Secretaria, anualmente, os valores das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada que serão destinados à Conta Única do Tesouro Nacional.

Manifestação da Sest/ME (peça 130): Nada tem a opor quanto às determinações para a secretaria. Lembra que criou rubricas específicas no Programa de Dispêndios Globais (PDG), de 2021, com a finalidade de identificar os valores recuperados, bem como as multas imputadas às empresas no âmbito dos acordos de leniência, conforme relatado nas Contas da CGU de 2018 (TC 031.047/2019-0). Sugere que o MPU seja alertado sobre a importância de encaminhar à Sest e às estatais federais os valores previstos de "recuperações" e "multas" decorrentes dos acordos de leniência, a fim de permitir o acompanhamento da elaboração do orçamento e da execução dos acordos realizados, por empresa e por exercício financeiro. Destaca que a inclusão desses valores nas estimativas e execuções orçamentárias é de responsabilidade das empresas estatais.

Manifestação da SG/PGR (peça 135): Relativamente à recomendação do item a.1, registra que diz respeito, essencialmente, à área finalística da instituição e que não cabe à unidade se imiscuir nessa atividade e intentar obter os dados afetos ao exercício funcional dos membros. Tanto que, mesmo tendo solicitado o encaminhamento das informações solicitadas pelo TCU para os coordenadores das Câmaras de Coordenação e Revisão (CCRs), ao Chefe de Gabinete do Procurador-Geral da República, aos diretores-gerais do Ministério Público Militar (MPM) e do Ministério Público do Trabalho (MPT), ao Secretário-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e aos Procuradores-Chefes das unidades do Ministério Público Federal (MPF) nos Estados, os dados não foram disponibilizados em sua integralidade.

Sendo assim, ressalta que é notória a incompetência da SG/PGR para atuar no sentido de que as indenizações pecuniárias pactuadas nos acordos e ações com base na Lei de Ação Civil Pública (LACP) e as respectivas multas por descumprimento dos Termos de Ajuste de Condutas (TACs) passem a ser recolhidos ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), e para que, em até noventa dias, preste informação dos processos de trabalho e/ou providências adotadas para o cumprimento dessa medida, considerando a atuação independente dos membros da instituição e a sua não ingerência sobre suas atividades e funções.

Acrescenta que o recolhimento desses valores, na medida em que decorre da atribuição funcional finalística do *parquet*, exigiria estudo da política institucional e, nessa qualidade, demanda uma análise pormenorizada por parte, sobretudo, do Procurador-Geral da República, a quem compete, nos termos do art. 26, inc. I, da Lei Complementar 75/1993, representar a instituição. Dessa maneira e considerando a necessidade de exame da possibilidade, da viabilidade e da eventual uniformidade procedimental da questão por parte da chefia da instituição, solicitou a prorrogação de mais trinta dias para o MPU apresentar comentários, a fim de oportunizar a análise apurada do assunto por parte do Gabinete do PGR (peça 136).

No que concerne à recomendação do item a.2, relativa à divulgação, em transparência ativa, das parcelas pagas em acordos de leniência e de colaboração premiada, com especificação de formas e prazos de pagamento e da situação de adimplência das parcelas e eventuais multas por inadimplemento, relata tratar-se de providência que envolve alguns órgãos insertos na estrutura da SG/PGR, a exemplo da Assessoria Técnica, órgão gestor do Portal da Transparência do MPF, e que vem estudando as providências cabíveis no sentido de adequar o portal, expedir comunicação aos demais ramos do MPU a fim de adequarem seus portais da transparência, e elaborar normativos necessários à criação, operacionalização e gerenciamento de novo item no portal, nos termos da Nota Técnica 702021/ASTEC/SG (peça 135, p. 11-15).

Não obstante, a alimentação dos dados no portal foge à competência da área administrativa do *parquet*, pois a inserção deve ser realizada pelos próprios procuradores que atuam nos procedimentos que acarretam a formalização dos acordos. Sendo assim, cabe à área fim da instituição, portanto a cada procurador, em respeito ao princípio do promotor natural, colher os dados e apor no sistema as especificações atinentes às negociações firmadas nos feitos nos quais atua, não podendo a SG/PGR interferir nessa atividade, tão somente gerir e adequar o sistema a fim de que o portal oportunize a colocação das referidas informações institucionais.

Isso porque a autoridade legal para compartilhar os acordos sigilosos são os procuradores naturais titulares, os quais, em determinadas circunstâncias, podem também necessitar de autorização judicial, de compromisso de não utilização das provas contra os acordantes, ou ainda, do dever de manter sigilo por conveniência de eventual investigação em curso. Daí que, o compartilhamento de cada dado relativo ao instrumento jurídico firmado, deve ser objeto de exame prévio e casuístico por parte do membro que atua no feito, a quem compete, se for o caso, alimentar o sistema da transparência com os informes de que dispõe.

Ainda no item a.1, no que diz respeito ao recolhimento dos valores, registra que depois da análise acerca de sua possibilidade e viabilidade por parte da autoridade competente, traz como sugestão procedimental a implementação de um modelo de recolhimento mediante a criação de códigos pela SOF, a fim de permitir que a própria União Federal, por ocasião do recolhimento, verifique a origem dos valores e os contabilize com as respectivas correlações em termos de origem e natureza,

conferindo, assim, uniformidade ao procedimento e possibilitando o levantamento dos valores pelo próprio órgão arrecadador da União.

No tocante à recomendação do item a.3, relata que a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Contabilidade (SPOC/PGR), presta informações anuais à SOF por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), no qual detalha a previsão de despesas que compõem a proposta orçamentária do MPU e de receitas próprias do órgão, para compor o PLOA (Despacho 71/2021, peça 135, p. 9-10).

Entretanto, o sistema não possibilita a inserção de valores outros como as receitas provenientes das multas, reparações e restituições pactuadas nos acordos de leniência e de colaboração premiada, já que eles não compõem o orçamento do MPU. Dessa maneira, não se justifica a compilação pela Administração, de modo que, para que seja viabilizada a implementação em tela, demanda-se análise da questão por parte da SOF acerca dos procedimentos adequados para a operacionalização da nova sistemática.

Manifestação da STN quanto a estimativa de receita dos acordos de leniência (peça 142-146): Encaminhou a Nota Técnica SEI 22.613/2021/ME (peça 143), Ofício Circular SEI 509/2021/ME (peça 144 e 145) e Portaria-ME 1.439, de 4/2/2021 (peça 146) fornecendo informações sobre o procedimento por meio do qual os órgãos setoriais de orçamento (no caso, o MPU), devem informar as estimativas de ingressos de recursos à SOF, para fins de constarem no orçamento público.

Nota Técnica SEI 22.613/2021/ME (peça 143): Informa que para ingressos oriundos de acordos de leniência no orçamento utiliza o código de receita "1.9.1.0.13.2.0 – Multas da Legislação Anticorrupção Oriundas de Acordos de Leniência", todavia trata-se de ingresso cujo histórico de arrecadação não é fonte confiável para a SOF estimar ingressos futuros. Portanto, a inserção de estimativas de valores cujo histórico de arrecadação não é fonte confiável de previsão de receita futura, como é o caso dos acordos de leniência, depende de os gestores dos recursos informarem as previsões de ingressos seguindo o procedimento orçamentário conhecido pelos órgãos setoriais, feito por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), em módulo específico, com posterior análise pela SOF.

Ressalta que, caso os órgãos não se manifestem, as peças orçamentárias não incluem as estimativas de arrecadação dos recursos em comento, e reforça que todas as receitas arrecadadas devem ser classificadas como receita orçamentária, ainda que não previstas no Orçamento, conforme prevê o art. 57 da Lei 4.320/1967.

Expõe que os prazos e procedimentos referentes ao exercício de 2021 e à elaboração do PLOA-2022 foram encaminhados ao MPU e DPU (Portaria-ME 1.439/2021, Ofício Circular SEI 509/2021/ME) contendo, em caráter adicional, orientações sobre a participação no processo de reestimativa de receitas orçamentárias (peças 144-149), e que, além desses documentos, o Capítulo 7 do MTO-2022 detalhada as etapas do fluxo de elaboração das estimativas de receitas orçamentárias e contém orientações a respeito do formulário eletrônico a ser preenchido pelos setoriais, no SIOP.

Conclui registrando serem essas as regras a serem seguidas pela SG/PGR para cumprir a proposta de passar a informar à SOF os valores das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada, a fim de constarem nos projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA) e sugere instar a unidade a participar também do processo de reestimativas de receitas para elaboração dos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de que trata o art. 9º da LRF.

Manifestação da STN quanto a arrecadação, via GRU, no âmbito dos TACs (peça 147-149): A Coordenação-Geral de Programação Financeira/STN (Ofício 123.887, peça 147), esclarece que Código de Recolhimento 13920-3 foi criado por solicitação expressa do MPF, com o objetivo de permitir o recolhimento de valores à Conta Única do Tesouro decorrentes da atuação do órgão no combate a corrupção e visando a proteção de direitos difusos, sendo que a descrição/utilidade do código disponível no Siafi esclarece que "*caso os recursos arrecadados sejam vinculados*

legalmente a órgão, autarquia ou fundo público, o MPF deverá obter junto ao órgão beneficiário os dados necessários para promover os ajustes/retificações que garantam a vinculação desses recursos". Assim, o efetivo direcionamento dos valores arrecadados sob esse código em favor do Fundo de Direitos Difusos (FDD) depende de identificação a ser feita pelo próprio MPF, enquanto gestor da arrecadação, da parcela arrecadada que cabe legalmente ao FDD e, uma vez identificado, o Siafi dispõe de mecanismos que direcionam a arrecadação em favor do órgão legalmente favorecido.

Ressalta que a STN não dispõe de elementos que assegurem que o montante arrecadado no aludido código tenha sido direcionado ao FDD, sendo isso responsabilidade do MPF enquanto gestor da arrecadação.

Acrescenta que a SOF, instada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) a manifestar-se quanto à correta classificação dos recursos provenientes de TACs da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacom), identificou a necessidade de criar uma natureza de receita específica para registro desses valores, de forma que, pela Portaria-SOF 17.679, de 24/7/2020, foi incluída a natureza de receita 1.9.9.0.16.1.0 - Termo de Ajustamento de Conduta - TAC no ementário de receitas da União (peça 149).

A partir da criação dessa natureza de receita, que deve segregar os valores originários da celebração de TACs, a secretária concebeu, em 28/7/2020, o Código de Recolhimento de GRU 18919-7 - Rec. Termo de Ajustamento de Conduta Fte 36/86, disponível, desde então, para recolhimentos dessa receita em favor dos órgãos legalmente favorecidos, incluindo o FDD.

II – Análise

O pedido prorrogação de mais trinta dias da SG/PGR, a fim de oportunizar o exame da possibilidade, viabilidade e eventual uniformidade procedimental para que os recursos provenientes das indenizações pecuniárias pactuadas nos acordos e ações com base no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, e das multas aplicadas em razão de seus descumprimentos, passem a ser recolhidos ao FDD, por parte do Gabinete do PGR foi deferido por esta unidade técnica (peça 137), mas manifestação complementar não foi apresentada.

No tocante à determinação para que a SG/PGR passe a informar à SOF os valores anuais das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada que deverão destinados à União, uma vez que esses valores devem constar do PLOA, a SG/PR relatou a dificuldade de que o SIOP não possibilitaria a inserção das receitas provenientes das multas, reparações e restituições pactuadas nos acordos de leniência e de colaboração premiada por não serem receitas próprias do MPF e por não comporem o orçamento do *parquet*, deve haver articulação entre os órgãos para eventual resolução da questão.

Dessa forma, cabe comunicar à SOF a determinação proferida pelo TCU à SG/PGR, para que, em articulação com àquela unidade, proceda aos ajustes necessários no sistema e/ou forneça ao MPU as orientações pertinentes ao registro dessas receitas via SIOP.

No tocante aos TACs, a criação da natureza de receita 1.9.9.0.16.1.0 - Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, no ementário de receitas da União, e do Código de Recolhimento de GRU 18919-7 - Rec. Termo de Ajustamento de Conduta Fte 36/86, constitui mecanismo de aprimoramento do controle e da transparência dos recursos a partir do adequado registro dos valores arrecadados, podendo serem utilizados pelo MPU para o recolhimento dessa receita em favor dos órgãos a serem favorecidos, incluindo o FDD.

No mais, não havendo comentários que alterem as propostas de determinação ou recomendação contida na instrução de mérito (peça 116), ou apresentação de sugestões ou soluções alternativas para a resolução dos problemas apontados, mantêm-se as proposições formuladas, fazendo-se pequeno ajuste no item relativo à transparência ativa, uma vez que o pretendido é que sejam divulgados à sociedade, tão somente, os cronogramas, formas e prazos de pagamento acordados com a(s) colaboradora(s), quando contidos em anexo sigiloso, a adimplência das parcelas pactuadas e, na hipótese de inadimplência ou descumprimentos, a medida administrativa ou judicial adotada para o saneamento das parcelas em atraso ou cláusulas descumpridas.

Ressalta-se que a instrução considerou as particularidades da organização funcional do MPU, de modo que as determinações que demandam eventuais alterações de processos de trabalho institucionais finalísticos, atuação direta do dirigente máximo do órgão e/ou participação funcional dos membros do *parquet*, foram direcionadas ao MPU, sendo por ela responsáveis o dirigente máximo da instituição, enquanto as determinações e recomendações que exigem ações administrativas de gestão foram direcionadas à SG/PR.

Por último, para evidenciar a necessidade de que os parâmetros legais precisam ser observados quando da fixação de obrigações decorrentes da Lei 7.347/1985, menciona-se o recente TAC firmado entre o MPF, MP/RS, MPT, DP/RS e DPU, como compromitentes, e o Carrefour Com. e Indústria Ltda., Comercial de Alimentos Carrefour Ltda. e Atacadão S/A, como compromissário, tendo a Educafro – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes e o Centro Santo Dias de Direitos Humanos como terceiros interessados (peça 150), em decorrência da morte de João Alberto Silveira Freitas em nov/2020, na unidade do supermercado em Porto Alegre/RS.

O ajuste estabeleceu medidas a serem implementadas e reforçadas para evitar atos de racismo e discriminação racial; para combate ao racismo, à discriminação e à violência; e para a promoção da diversidade, como forma de também resolver fatos e potenciais responsabilidades de âmbito coletivo.

O TAC fixou obrigações de R\$ 115 milhões, com o comprometimento de R\$ 2 milhões para a contratação de auditoria externa para verificação anual do termo, a ser escolhida pelos compromissários, entre a Deloitte, Price WaterHouse Cooper, Ernst&Young e KPMG. Os recursos deverão ser distribuídos em ações sociais nas áreas de educação, empregabilidade, empreendedorismo, por meio das seguintes medidas:

- 1) R\$ 68.000.000,00 para concessão de bolsas de estudo e permanência para pessoas negras, prioritariamente em nível de graduação e de pós-graduação *stricto e lato sensu*;
- 2) R\$ 6.000.000,00 para concessão de bolsas de estudo para pessoas negras, prioritariamente em nível de idiomas, inovação e tecnologia, com foco na formação para o mercado de trabalho;
- 3) R\$ 8.000.000,00 para investimentos em projetos de inclusão social em redes incubadoras e/ou aceleradoras de empreendedores negros e/ou suporte a pequenos empreendedores negros;
- 4) R\$ 2.000.000,00 para projeto de iniciativa museológica ou centro de interpretação destinados à reflexão sobre a escravidão e o tráfico de pessoas africanas mand escravizadas, no Cais do Valongo/RJ;
- 5) R\$ 7.500.000,00 aos compromitentes, para campanhas educativas de combate ao racismo e/ou projetos sociais e culturais com foco no combate ao racismo e valorização cultural afro-brasileira e indígena;
- 6) R\$ 6.500.000,00 para campanhas educativas e/ou projetos sociais de combate ao racismo;
- 7) R\$ 4.000.000,00 para custeio de programas de estágio e *trainee* para pessoas negras, e R\$ 5.000.000,00 para programas de contratação de colaboradores negros;
- 9) R\$ 2.000.000,00 de investimentos mínimos em comunidades quilombolas, por três anos;
- 10) R\$ 4.000.000,00 para investimento em sistemas e consultorias relativas ao protocolo de segurança, medidas gerais de prevenção e tratamento de denúncias, medidas no âmbito das relações de trabalho, medidas no eixo sociedade e compromissos em relação à cadeia ou rede de fornecimento.

Portanto, o item cinco, referido acima, prevê a destinação de recursos a serem geridos diretamente pelos compromitentes. As demais ações, em reparação ao direito coletivo violado, correspondentes a mais de R\$ 100 milhões, serão executadas exclusivamente pelos compromissários. O termo reflete bem a questão avaliada neste processo: de aplicação de recursos de natureza pública por meio das destinações alternativas, contrariando preceitos constitucionais e legais; à margem do processo orçamentário; e deslocando a atuação do Poder Executivo, a quem cabe a seleção e a priorização de políticas públicas.

III – Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar ao Ministério Público da União (MPU) que os recursos provenientes das indenizações pecuniárias pactuadas nos acordos e ações com base no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, bem como das multas aplicadas em razão de seus descumprimentos, passem a ser recolhidos ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), ressalvadas as hipóteses em que legislação especial lhes prescreva destinação específica, nos termos dos arts. 13 da LACP e 1º, § 2º, da Lei 9.008/1995, devendo informar a este tribunal, em até noventa dias, os processos de trabalho e/ou providências adotadas para o cumprimento dessa medida;

b) determinar ao Ministério Público da União (MPU) que, no prazo de até 180 dias, divulgue ao público, em transparência ativa: *b.1)* as parcelas efetivamente pagas no âmbito de cada acordo de leniência e de colaboração premiada celebrados, especificando os montantes que se referem à quitação da multa e os montantes relativos à reparação/restituição do valor devido, e registrando, quando for o caso, os pagamentos efetuados que quitam simultaneamente compromissos financeiros firmados com o *parquet* e com a CGU/AGU, em atenção à exigência de transparência e governança do art. 3º, inc. VI, do Decreto 9.203/2017, e as disposições dos arts. 3º, 6º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011 (LAI) e do art. 37, *caput*, da CF/1988; *b.2)* os cronogramas, formas e prazos de pagamento pactuados nos acordos de leniência e de colaboração premiada, quando registrados apenas em anexos ou acordos sigilosos; a situação de adimplência ou inadimplência das parcelas pactuadas; e, no caso de inadimplência ou descumprimentos, a medida administrativa ou judicial adotada para o saneamento das parcelas em atraso ou cláusulas descumpridas;

c) determinar à Secretaria Geral da PGR que passe a informar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), anualmente, os valores das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada, que serão destinados à Conta Única do Tesouro Nacional, uma vez que deverão constar dos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF /1988, cc os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, arts. 12, § 3º, e 58 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), Decreto-lei 1.755/1979 e Decreto 93.872/1986;

d) determinar à Secretaria Geral da PGR que passe a informar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/ME), anualmente, os valores das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada que serão destinados a empresas estatais federais, a fim de que possam compor os Orçamentos de Investimento (OI) e/ou os Programas de Dispendios Globais (PDG), em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF/1988, ao art. 2º e 3º, da Lei 4.320/1964, às regras de previsão e arrecadação das receitas da União (art. 12, § 3º, e 58 da LRF) e de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inc. II, da LRF);

e) recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com base no art. 250, inc. II, do RI/TCU, para que avalie rever o entendimento contido no § 1º do 5º da Resolução CNMP-179/2017, uma vez que vai contra o disposto no art. 13 da Lei 7.347/1985, o qual estabelece que as indenizações em dinheiro e as multas decorrentes da aplicação da respectiva lei devem ser recolhidas para fundo gerido por conselho Federal ou por conselhos estaduais, sendo tal fundo, no âmbito federal, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, e gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Direitos Difusos (CFDD), instituído pela Lei 9.008/1995;

f) determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/ME) que faça constar, anualmente, nos Orçamentos de Investimento (OI) e nos Programas de Dispendios Globais (PDG) das empresas estatais federais os valores das multas e das recuperações que serão a elas destinadas em virtude dos acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público da União (MPU), a fim de corretamente estarem refletidas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), em atendimento ao princípio da universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF/1988, e arts. 2º e 3º, da Lei 4.320/1964), às regras de previsão e arrecadação da receita (art. 12, § 3º, e 58 da LRF) e de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inc. II, LRF);

g) cientificar a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) da determinação para que a Secretaria Geral da PGR (SG/PGR) passe a informar a SOF, anualmente, os valores das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada que serão destinados à Conta Única do Tesouro Nacional, uma vez que deverão constar dos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF/1988, cc os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, arts. 12, § 3º, e 58 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), Decreto-lei 1.755/1979 e Decreto 93.872/1986; e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/ME) os valores destinados às empresas estatais, a fim de que possam compor os Orçamentos de Investimento (OI) e/ou os Programas de Dispêndios Globais (PDG), em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF/1988, art. 2º e 3º, da Lei 4.320/1964, às regras de previsão e arrecadação das receitas da União (art. 12, § 3º, e 58 da LRF) e de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inc. II, da LRF);

h) recomendar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria Geral da PGR que, em articulação, avaliem a necessidade de eventuais ajustes no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), a fim de possibilitar o registro dos valores das multas, reparações e restituições pactuadas nos acordos de leniência e de colaboração premiada que serão destinados à Conta Única do Tesouro Nacional pela SG/PR, uma vez que esses recursos não constituem receitas próprias do MPU;

i) cientificar os TRFs da 1ª a 5ª região e os TRTs da 1ª à 24ª região de que a destinação alternativa das indenizações em dinheiro e das multas oriundas da aplicação da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), sem o recolhimento ao fundo federal preconizado no art. 13 da respectiva lei e regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, ressalvadas as hipóteses em que legislação especial lhes prescreva destinação específica, ofende os princípios e as regras pertinentes ao ciclo orçamentário, estabelecidos na CF/1988 (art. 165, § 5º, e art. 167), na Lei 4.320/1964 (art. 2º, 3º, 59, 60, 72 entre outros), na Lei Complementar 101/2000, no Decreto 93.872/1986, e os critérios legais para a transferência de recursos da União (Lei 13.019/2014 e Decreto 6.170/2007);

j) encaminhar cópia da deliberação adotada: 1.1) às mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para conhecimento das questões aqui abordadas neste processo, proteção das competências do Poder Legislativo e do processo orçamentário, bem como subsídio ao processo legislativo referente ao anteprojeto de lei que dispõe sobre a destinação dos valores decorrentes dos TACs, quando celebrados exclusivamente pelo Ministério Público, uma vez que ratifica a aplicação direta das multas e indenizações pecuniárias decorrentes dos acordos e ações civis públicas da Lei 7.347/1985 (LACP), bem como das multas aplicadas em razão de seu descumprimento, o que provoca sua gestão à margem do processo orçamentário, sem seguir as normas de controle e de transferência ou repasse de valores públicos, e sem necessariamente as vincular à restauração do dano causado (art. 7º da Lei 7.347/1985); 1.2) à **Presidência da República** para conhecimento da problemática aqui apontada, consistente na eventual usurpação de competência do Poder Executivo no que se refere a condução de políticas públicas derivada da destinação de recursos advindos da aplicação da Lei 7.347/1985 e na gestão de recursos à margem do ciclo orçamentário; 1.3) à **Defensoria Pública da União (DPU), Advocacia Geral da União (AGU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Conselho Federal dos Direitos Difusos (CFDD), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho da Justiça Federal (CJF), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e Tribunal Superior do Trabalho (TST)** em virtude de seus interesses tangenciais nos assuntos aqui discutidos.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador, Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se de acordo com a proposição da unidade técnica, nos termos do parecer de peça 155, a seguir transcrito:

À vista dos elementos contidos nos autos, manifestamo-nos de acordo com a proposta alvitada pela SecexAdministração na instrução que integra a peça 151, que ratifica e complementa a detalhada e bem elaborada instrução que integra a peça 116.

Ressalvamos, porém, que a forma sugerida para informar os TRFs da 1ª a 5ª região e os TRTs da 1ª à 24ª região acerca da questão envolvendo a destinação alternativa das indenizações em dinheiro e

das multas oriundas da aplicação da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), tratada no subitem III-i da instrução (peça 151, p. 6), não nos parece a mais adequada.

Nesse caso, como a ciência, nos termos do artigo 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, é “*deliberação de natureza declaratória que científica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, (...), sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas*”, entendemos que o mais apropriado seja que essa informação se dê mediante o envio de cópia da deliberação que vier a ser proferida, conforme sugerido para outros órgãos (peça 151, p. 7, subitem III-l), haja vista que as atividades desenvolvidas pelos referidos tribunais nessa seara se dão em decorrência de sua atuação jurisdicional.

Eis o Relatório.

ⁱ A Lei 9.008/1995 criou, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei 7.347/1985, e alterou os artigos 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei 8.078/1990: Art. 1º (...) § 2º Constituem recursos do FDD o produto da arrecadação: I - das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 1985 (...)

ⁱⁱ O Decreto 1.906/1994 regulamentou o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei 7.347/1985, seu conselho gestor e dá outras providências: Art. 2º Constitui recursos do FDD o produto da arrecadação: I - das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985;

ⁱⁱⁱ Conforme Rogerio Rudiniki Neto, no artigo “Fundamentos e diretrizes para a destinação alternativa de verbas pecuniárias (Cy-Prés) em termos de ajustamento de conduta celebrados pelo Ministério Público”, a destinação alternativa de recursos em TACs é a aplicação de técnica similar ao *cy-près* das *class actions* (ações coletivas no *common law*), na qual “(...) *admite-se que os valores sejam revertidos a uma finalidade ‘o mais próximo possível’ do fato gerador do prejuízo, proporcionando um ‘benefício indireto’ aos sujeitos afetados pelo evento*”.

^{iv} <http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal?servidor=portal-tac>; consulta realizada em 25/9/2020.

^v <https://mpt.mp.br/MPTTransparencia/pages/portal/tacs.xhtml>; consulta realizada em 25/9/2020.

^{vi} http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia/copy_of_colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia, acesso em 23/4/2020; 14h46.

^{vii} Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente: (...) IV – pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do CP, a entidade pública ou de interesse social a ser indicada pelo Ministério Público, devendo a prestação ser destinada preferencialmente àquelas entidades que tenham como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito;

^{viii} <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/mpt-destina-r-312-5-milhoes-para-o-combate-a-covid-19>

^{ix} <http://www.transparencia.mpf.mp.br/menu-inicial> / <https://mpt.mp.br/MPTTransparencia/pages/portal/tacs.xhtml> / <https://www.mpdft.mp.br/transparencia/index.php?item=iFrame&pagina=pagTermoConduta>

^x O conselho é composto por dez membros, sendo sete representantes de órgãos públicos e três de entidades civis. A gestão do FDD é competência do Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos, órgão da Senacon/MJSP (art. 19, Decreto 9.662/2019). Site do fundo: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos>.

^{xi} Os Consepros são entidades privadas que têm a função de colaborar com a segurança pública do município onde está instalado.

^{xii} <http://www.prt4.mpt.mp.br/servicos/entidades-assistenciais>

^{xiii} A cada dois anos, o conselho do FDD seleciona projetos públicos e privados por chamamento público, atrelados aos eixos temáticos: i) promoção da recuperação, conservação e preservação do meio ambiente; ii) proteção e defesa do consumidor; iii) promoção e defesa da concorrência; iv) patrimônio cultural brasileiro; v) outros direitos difusos e coletivos. Após selecionados, são firmados convênios ou termos de repasse, e a fiscalização e prestação de contas segue a Portaria Interministerial-MPDG-MJ-MTC 424/2016, que fixa as normas para execução dos recursos da União transferidos por convênios e repasses. Nos editais de maio/2017 foram selecionados 32 projetos (18 prioritários e 18 para cadastro reserva). Segundo o site do fundo, os projetos contemplaram ações de todos os eixos temáticos e de todas as regiões do País. Para os editais 2019 e 2020 o CFDD abriu enquête para votação pública dos temas que devem constar nos eixos temáticos para a seleção dos projetos a serem apoiados no biênio.

^{xiv} A exemplo: Fundo Municipal de Saúde - SMS São Francisco-SP; Fundo Municipal de Saúde do Município de São Domingos do Norte; Fundo Municipal de Saúde do Município de Pancas; Fundo Municipal de Reequipamento de Bombeiros – Funrebom.

^{xv} <https://www.cnmpt.mp.br/direitoscoletivos/>

xvi <https://www.cnj.jus.br/grupo-de-trabalho-do-cnj-indica-medidas-para-acelerar-acoes-coletivas/>

xvii <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>

xviii <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes>

<https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=DE8159D411EA799D1A090080EF2586DD&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1>

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) com vistas a apurar, inicialmente, indícios de irregularidade na forma pela qual os recursos oriundos de multas decorrentes do descumprimento de termos de ajustamento de conduta (TAC) e de indenizações trabalhistas provenientes de ações e acordos judiciais estavam sendo destinados pelo Ministério Público do Trabalho (MPT).

2. Contudo, na sessão do Plenário ocorrida em 5/6/2019, o Ministro Bruno Dantas, ao tecer considerações acerca do crescimento significativo dos instrumentos de consensualidade e concertação no âmbito da Administração Pública brasileira apresentou ao Plenário a comunicação que foi juntada na peça 28. No referido expediente, sua Excelência sugeriu e o Plenário aprovou a ampliação do escopo da representação em epígrafe, de modo a incluir os demais ramos do Ministério Público e também a Defensoria Pública da União (DPU). Como ponto de partida para a obtenção de informações, o Ministro Bruno Dantas sugeriu a realização de um levantamento preliminar via Conselho Nacional do Ministério Público e junto à própria DPU de modo a possibilitar composição de um quadro geral sobre essa situação.

3. Em 18 de junho de 2019 (peça 30), determinei o retorno dos autos à AudGovernança para que fosse ampliado o escopo da investigação levada a efeito nos presentes autos, de modo a incluir os demais ramos do Ministério Público e, também, a Defensoria Pública, autorizando, desde aquele momento, a realização das medidas saneadoras que se fizessem necessárias para o novo objetivo a ser buscado nos presentes autos.

4. Após a realização das medidas saneadoras possíveis, a unidade técnica formulou a proposta de mérito juntada na peça 116. No entanto, nos termos da Resolução 315/2020, antes de seguir com o encaminhamento do processo, a unidade técnica viabilizou aos destinatários das medidas propostas, a possibilidade de construção participativa de soluções para as questões analisadas nos presentes autos.

5. Vencida a fase de apresentação de comentários ou sugestões para eventuais soluções alternativas dos gestores em relação às propostas de determinação especificadas, os autos retornaram a este relator com proposta de mérito (peças 116 e 151) ratificadas pelo MPTCU (peça 155), com as seguintes conclusões:

(i) O MPU não dispõe de sistemas ou mecanismos internos que permitam a extração automática de informações estruturadas bem como dos valores relativos às indenizações pecuniárias pactuadas com base na Lei 7.347/1985 (LACP) e às multas por descumprimento de TACs. A inexistência de dados estruturados impossibilita que sejam produzidas estimativas dos valores negociados e geridos, e os processos de trabalho atuais não permitem obter os montantes de recursos envolvidos nesses ajustes, os quais são administrados diretamente pelos membros de cada *parquet* e cuja aplicação ocorre à margem do ciclo orçamentário;

(ii) No tocante aos argumentos de que a destinação das indenizações e multas é respaldada pelas Resoluções-CNJ 154/2012 e CNMP-179/2017, ratifica-se o entendimento expresso pelo MPTCU de que, ao criar a possibilidade de o membro destinar as indenizações pecuniárias a projetos de prevenção/reparação, apoio a entidades de similar finalidade institucional, depósito em contas judiciais ou outra destinação específica, o CNMP disciplinou sobre matéria já disciplinada pelo Legislativo, e de que a Resolução-CNJ 154/2012 apenas regulamenta a aplicação dos valores porque já autorizada por lei;

(iii) De acordo com a legislação o recebimento desses valores e das multas por descumprimento de compromissos é receita da União e deve ser recolhido à Conta Única do Tesouro, por meio do recolhimento ao FDD. A movimentação em contas correntes (sejam privadas ou judiciais) também encontra óbice na necessidade de recolhimento de receitas próprias perante a conta única; no regramento orçamentário e financeiro vigente de observância obrigatória ao princípio da unicidade

de caixa do art. 56 da Lei 4.320/1964, como forma de conferir melhor gestão, administração e controle dos recursos da União; e na competência do Poder Executivo para definir o uso da verba pública em políticas públicas estratégicas por ele definidas;

(iv) Quanto aos acordos de leniência e colaboração premiada, a SG/PGR argumentou que o tribunal solicitou dados por demais pormenorizados e extenso rol de informações, embora não tenha enfrentado as questões relativas à sua competência e à independência funcional dos membros do MP. Em decorrência, não encaminhou os dados requisitados nas diligências, o que inviabilizou o levantamento dos montantes, a caracterização dos pagamentos e a evidenciação da regularidade das destinações e utilizações das multas, reparações e/ou recuperações pactuados nos acordos sob a responsabilidade do *parquet*;

(v) Sobre tais pontos, em se tratando da gestão e utilização de recursos públicos federais, o TCU tem a competência de fiscalizar sua aplicação, consoante art. 70, § único, da CF/1988, e resta claro que a independência funcional dos membros dos *parquets* tem limites dados pela lei e sua atuação profissional não pode se dar em descumprimento à legislação pátria;

(vi) O MP destinou cerca de R\$ 313 milhões nos termos do art. 7º, *caput*, inc. I e § 1º, Lei 9.613/1998, sendo uma parcela desse montante entregue para órgãos de persecução penal. Também, direcionou valores para projetos sociais, Funpen e FDD. Na ADPF 569, o STF deverá definir a competência do MPU para a destinação alternativa de recursos pactuados nos acordos de leniência e colaboração premiada, daí ser prudente o TCU aguardar o posicionamento daquela Corte, sem prejuízo das demais ações que estão ao seu alcance.

6. Feito esse breve histórico processual dos autos, passo a analisar as principais questões de fundo, registrando, desde já, minha concordância integral com as propostas formuladas pela unidade técnica (peça 116 e 151), aquiescidas pela manifestação do MPTCU razão pela qual as adoto como razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários que se seguem.

-II-

Da competência do TCU para analisar a questão

7. Destaco que o objeto precípuo dos presentes autos é analisar a regularidade das destinações dadas pelos ramos do Ministério Público da União (MPU) e pela Defensoria Pública da União (DPU), aos recursos oriundos das multas e indenizações decorrentes de Termos de Ajustes de Conduta (TAC), acordos em geral e ações judiciais.

8. Dentro desse contexto, vale mencionar que esta Corte de Contas tem competência para tratar da questão aqui abordada. É que em se tratando da gestão e da utilização de recursos públicos federais, o TCU tem a competência de fiscalizar sua aplicação, consoante art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal (CF/1988). Na mesma linha, o art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do tribunal abrange qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, e o art. 16, que o tribunal apreciará seus processos considerando a regularidade, a legitimidade e o cumprimento das normas legais ou regulamentares pelos jurisdicionados.

9. *In casu*, o TCU exerce a competência para fiscalizar a aplicação de recursos federais administrados pela DPU e pelo MPU, provenientes das multas, indenizações pecuniárias, restituições pactuadas em TAC, acordos de leniência e de colaboração premiada, ou decorrentes das ações civis públicas ajuizadas, ou que decorra da natureza jurídica pública de ambos os entes e das rubricas comentadas. Não há, portanto, qualquer óbice à atuação desta Corte de Contas no que diz respeito ao tema em discussão.

-III-**Do contexto geral do objeto em análise e das principais constatações apontadas pela unidade técnica após a consolidação das informações obtidas por meio de diligências**

10. No mérito, convém apresentar, para escrutínio do Plenário, o quadro geral delineado pela unidade técnica, considerando as limitações encontradas no levantamento das informações necessárias para contextualizar o objeto de discussão para, em seguida, analisar a possibilidade jurídica de destinação alternativa de valores no âmbito da Lei 7.347/1985, tendo como referência basilar as regras de direito público.

III.1 – O Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD

11. O Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, criado pela Lei 7.347/1985 e regulamentado pela Lei 9.008/95, consiste em um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional do Consumidor e gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – CFDD, tem como missão a defesa e a recomposição de danos causados a direitos difusos e coletivos nela elencados.

12. Trata-se de fundo que nasceu para o cumprimento de finalidade específica, uma vez que as receitas que o compõem, oriundas de processos – judiciais ou administrativos – iniciados quando constatada a lesão a direito difuso ou coletivo, devem ser empregadas em projetos que previnam ou recomponham danos ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e artístico, ao consumidor, à ordem econômica, ao trabalhador, às pessoas idosas ou portadoras de deficiências e ao patrimônio público e social, de acordo com o rol constante do art. 1º da Lei 7.347/1985.

13. Referido fundo, portanto, é dotado de uma peculiaridade que deve ser evidenciada: as verbas que o formam, em sua maioria, decorrem da ocorrência de dano a direito difuso ou coletivo, direcionadas pelo Ministério Público (Federal, do Trabalho, Estadual e Distrital), pela Secretaria Nacional do Consumidor e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

14. Com isso, o direcionamento das indenizações provenientes dos compromissos de ajustamento de conduta ao fundo de que trata o art. 13 da Lei 7.347/1985 proporciona uma série de benefícios, dentre as quais a escrituração dos valores nele depositados; a democratização do processo de escolha de objetivos e entidades contemplados com os respectivos recursos; a maior instrumentalização dos repasses, por meio de convênios, termos de colaboração e termos de fomento, dentre outros; a incidência de regras acerca de tomada de contas em caso de malversação dos valores.

15. Tais benefícios são possíveis dado o regime jurídico incidente sobre a contabilidade pública, como, por exemplo, o disposto no art. 165, § 5º, da Constituição, que exige registro orçamentário obrigatório de todas as receitas públicas, bem como o art. 167, inciso II, da Constituição, segundo o qual a realização de qualquer despesa ou assunção de obrigações só é admissível quando houver crédito orçamentário suficiente.

16. A Lei 4.320/1964, por sua vez, exige que todas as receitas e despesas da administração pública, inclusive a dos fundos, devem ser registradas no orçamento (arts. 2º a 6º), reforçando a necessidade de controle contábil dos valores submetidos à sua gestão.

17. Convém observar que o art. 57 da Lei 4.320/1964 classifica como receita orçamentária, “todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento”, reforçando a incidência das normas financeiras supramencionadas aos valores recolhidos pela Administração Pública por força da celebração de compromisso de ajustamento de conduta:

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

18. Por meio das normas citadas, confere-se publicidade e transparência à gestão dos recursos depositados no fundo, garantindo a legitimidade das decisões que cabem ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. E esse colegiado é que deve ser o responsável por estabelecer critérios objetivos e imparciais que norteiem a aplicação dos valores depositados no fundo, densificando princípios caros à Constituição, tais quais os da isonomia, publicidade e impessoalidade.

19. Esta centralização de responsabilidade sobre o conselho gestor do fundo facilita o planejamento da alocação de tais recursos, diminuindo a utilização deles sem critério, com base em decisões individuais de pessoas que não tenham um conhecimento sistêmico dos valores disponíveis ou das necessidades que precisem ser atendidas. Tudo isso garantido pela transparência e publicidade que potencializam o controle público sobre a gestão de todo esse numerário.

20. A despeito do que foi apresentado acerca do FDD, vale mencionar que, atualmente, com lastro na Resolução-CNMP 179/2017 (art. 5º, § 1º), os membros dos MPs, nos TACs por eles firmados, têm direcionado tais recursos para destinações alternativas, custeando diretamente, projetos e ações promovidos por instituições de interesse público ou social, deixando de recompor, portanto, o dano específico gerado, mas, teoricamente, aquele mais próximo possível do fato gerador do prejuízo.

III.2 - Direcionamento de indenizações e multas em TAC para destinações alternativas: dados amostrais e inviabilidade de estimativa dos recursos envolvidos.

21. Quanto aos recursos envolvidos no direcionamento alternativo das indenizações e multas advindas de TACs, convém mencionar que, em relação à Defensoria Pública da União (DPU), a celebração desses ajustes é residual e, em regra, envolve a defesa de interesses coletivos cuja reparação ou pagamento em dinheiro é destinada aos beneficiários da demanda. Por tal razão, as análises realizadas pela AudGovernança se concentraram nos termos firmados pelo MPU.

22. No âmbito do Ministério Público da União, vale mencionar que a consolidação amostral das informações que serão a seguir apresentadas dão apenas uma noção dos montantes envolvidos na discussão em epígrafe.

23. Segundo a unidade técnica, considerando amostras não probabilísticas, o MPF e o MPT, principais ramos que celebram acordos pactuando o pagamento de indenizações em dinheiro ou aplicando multa pelo descumprimento de compromisso assumido, prestaram informações relativas a 394 TACs:

Quadro 1: Quantitativo de TACs informados

Descrição/ Ramo do MPU	MPF	MPT
Indenização pecuniária, destinação alternativa	25	85
Indenização pecuniária, ao FDD ou congênere	32	18
Multa descumprimento, destinação alternativa	1	129
Multa descumprimento, ao FDD ou congênere	20	84
Total	78	316

Fonte: AudGovernança a partir dos dados fornecidos por MPF e MPT atendendo os parâmetros da amostra solicitada.

24. Cabe destacar os montantes envolvidos para os TACs informados. Embora tais valores sejam meramente amostrais, consoante assevera a unidade técnica, é possível inferir que estejam subestimados:

Quadro 2: Indenizações pecuniárias e multas por descumprimento de TACs – MPF/MPT – dados amostrais (R\$)

Descrição/ Origem	Negociado com compromissários	Distribuído a beneficiários	Negociado com compromissários	Distribuído a beneficiários
Indenização pecuniária, destinação alternativa	5.062.838,17	1.903.884,26	10.412.297,14	10.391.177,14
Indenização pecuniária, ao FDD ou fundo congênere	895.848,03	895.848,03	1.672.829,11	1.672.829,11
Multa por descumprimento,	11.500.000,00	6.230.742,25	17.317.977,03	17.485.483,02

destinação alternativa				
Multa por descumprimento, ao FDD ou congênere	20.000,00	20.000,00	7.683.378,86	7.623.378,86
Total - dados fornecidos pelo Ministério Público	17.478.686,20	9.050.474,54	37.086.482,14	37.272.868,13
Indenização pecuniária, destinação alternativa ¹	65.356.089,92	---	---	---
Total - dados do MP e de coleta da equipe	119.921.258,26			

Fonte: AudGovernança a partir dos dados fornecidos pelo MPF e MPT atendendo aos parâmetros da amostra solicitada.

¹ Valores levantados pela equipe de TACs publicados no Portal de Transparência do MPF, consulta feita em 20/4/2020, amostra aleatória. Para esta pesquisa considerou-se como indenização pecuniária a pactuação de obrigação de fazer consistente em pagar quantia certa.

25. É importante dizer que até a realização da fiscalização em epígrafe, não havia, no âmbito do MPU, um sistema ou mecanismos internos que permitissem a extração automática de informações ou de valores relativos às indenizações pecuniárias pactuadas com base na Lei 7.347/1985 (LACP) e às multas por descumprimento de TAC. Com isso, a unidade técnica bem concluiu que, nos termos em que atualmente são realizados os processos de trabalho, controles e registros, não é possível obter a real magnitude dos recursos envolvidos nesses ajustes, os quais são administrados diretamente pelos membros de cada *parquet* e cuja aplicação ocorre à margem do ciclo orçamentário.

26. Consoante levantou a AudGovernança, em termos gerais, o **MPF** distribuiu cerca de 68% das indenizações em dinheiro informadas para aplicação alternativa; recolheu 3% para fundos públicos e alocou 29% do total na rubrica do MPF 13920-3. O **MPT** direcionou 86% das indenizações pecuniárias para destinação alternativa e 14% aos fundos públicos – sendo 82% ao FAT; 11% a fundos municipais; 6%, a estaduais; e cerca de 1% (R\$ 22.500,00) ao Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Paraná (Fuemp/PR), não destinando valor ao FDD.

Quadro 3: Destinação das indenizações pecuniárias – MPF/MPT 2019 – dados amostrais (R\$)

Destinatários dos recursos	MPF		MPT	
	Destinação Alternativa	Fundos	Destinação Alternativa	Fundos
Projetos e ações	0,00	0,00	466.376,62	
Ente público	573.840,14	0,00	3.519.042,84	
Entidade privada	1.325.044,12	0,00	4.649.424,36	
Organismo internacional	0,00	0,00	1.734.333,32	
Fundo federal	0,00	17.000,00	0,00	1.367.500,00
Fundo estadual	0,00	10.000,00	0,00	100.000,00
Fundo municipal	0,00	58.914,63	0,00	182.129,11
Fundo vinculado a órgão	0,00	0,00	0,00	22.500,00
Rubrica MPF - 139320-3	0,00	809.933,40	0,00	0,00
Subtotal por ramo do MP	1.898.884,26	895.848,03	10.369.177,14	1.672.129,11
Total	R\$ 2.794.732,29		R\$ 12.041.306,25	

Fonte: AudGovernança a partir dos dados fornecidos pelo MPF e MPT atendendo aos parâmetros da amostra solicitada.

27. Com relação às multas por descumprimento de compromisso, segundo o levantamento das informações consolidadas pela AudGovernança, o MPF as destinou majoritariamente para aplicação alternativa (99,68% - entidades privadas receberam 70%) e recolheu apenas 0,32% ao FDD. Já o MPT direcionou cerca de 69% para aplicação alternativa (entidades públicas - 34%, privadas - 48%, organismos internacionais - 8%), e 31% para fundos públicos – a maior parte para fundos federais, sendo: 63% para o FAT; 37% para o FDD; 15% restantes recolhidos a fundos estaduais (3%), municipais (2%) e ao Fuemp/PR (10%):

Quadro 4: Destinação de multas por descumprimento do TAC – MPF/MPT 2019 – dados amostrais (R\$)

Destinatários dos recursos	MPF		MPT	
	Destinação Alternativa	Fundos	Destinação Alternativa	Fundos
Projetos e ações	0,00	0,00	1.589.475,97	0,00
Ente público	921.539,98	0,00	5.714.962,76	0,00
Entidade privada	5.309.202,27	0,00	7.926.431,31	0,00
Organismo internacional	0,00	0,00	1.276.012,98	0,00
Fundo federal	0,00	20.000,00	0,00	6.513.954,86
Fundo estadual	0,00	0,00	0,00	221.000,00
Fundo municipal	0,00	0,00	R\$ 108.600,00	156.875,34
Fundo vinculado a órgão	0,00	0,00	0,00	731.548,66
Rubrica MPF - 139320-3	0,00	0,00	0,00	0,00
Subtotal por ramo do MP	6.230.742,25	20.000,00	16.635.483,02	7.623.378,86

Fonte: AudGovernança a partir dos dados fornecidos pelo MPF e MPT atendendo aos parâmetros da amostra solicitada.

28. O quadro a seguir relaciona algumas entidades privadas que receberam valores acima de R\$ 300.000,00:

Quadro 5: Entidades privadas beneficiárias que receberam acima de R\$ 300.000,00 – MPF/MPT – 2019 (R\$)

Beneficiário	CNPJ	Valor
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)	03.774.819/0001-02	715.400,00
Associação Espírita Paz e Jesus/RS	98.417.538/0001-09	339.000,00
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Serafina Correa/RS	90.221.631/0001-23	328.356,81
Centro de Educação de Santa Rita (Cedus)/PR	77.923.498/0001-99	640.331,20
Ass. O Pequeno Nazareno e Hospital Pronto Socorro João Lúcio/AM	09.634.524/0001-09	350.000,00

Fonte: AudGovernança a partir dos dados fornecidos pelo MPF e MPT atendendo os parâmetros da amostra solicitada.

29. Vale destacar a título meramente exemplificativo que, no conjunto de projetos e ações, foi direcionado R\$ 1 milhão para o financiamento de bolsas de estudo para alunos de escolas públicas do Governo do Distrito Federal (GDF), e R\$ 221.216,00 para o projeto biblioteca contêiner em Santa Catarina/SC. Entre as organizações internacionais, a OIT recebeu R\$ 1.260.307,14 (98,76%) e o UNOPS, R\$ 15.705,84 (1,23%) – totalizando R\$ 1.276.012,98.

30. Os dados amostrais tabulados pela unidade técnica permitem concluir que os recursos oriundos de TAC, relativos a indenizações e multas, são canalizados majoritariamente para destinação alternativa, beneficiando diretamente projetos e ações de órgãos e entidades. Contudo, entendo que, a despeito dos nobres motivos e da boa intenção, tal prática não encontra amparo nas Leis 7.347/1985 (arts. 11 e 13) 9.008/1995 (art. 1º, § 2º, inciso I) e no Decreto 1.306/1994 (art. 2º, inciso I).

31. Além disso, nos moldes atuais não há controle estruturado que permita o levantamento dos valores de indenização em dinheiro e multas fixadas nesses acordos, nem a coleta de informações estatísticas ou qualificadas sobre os respectivos empregos e destinações desses montantes, incluindo os entes e entidades beneficiárias. Vale dizer que o Portal de Direitos Coletivos, sob a gestão do CNMP, não atende a esse objetivo.

III.3 - A inadequação da destinação alternativa de recursos em TACs e ações civis públicas: incompatibilidade com a LACP e não comparabilidade com a prestação pecuniária

32. O MPU sustenta que a destinação das indenizações em dinheiro e das multas a entidades de interesse social, organizações internacionais, órgãos públicos ou fundos outros, estaria respaldada pelo princípio da independência funcional e pelas Resoluções-CNJ 154/2012 e CNMP-179/2017.

33. Contudo, ao criar a possibilidade de membros destinarem as indenizações pecuniárias a ações e projetos vinculados a entidades públicas ou privadas com alguma finalidade social, depósito em contas judiciais ou outra destinação específica, o CNMP regulamentou matéria sobre a qual o Poder Legislativo já deliberou expressamente, seguindo caminho diferente do que fez o CNJ na

Resolução-CNJ 154/2012, uma vez que essa resolução apenas disciplinou a aplicação de valores que já estava autorizada por lei.

Direcionamento de recursos oriundos dos TACs ao FAT

34. A unidade técnica concluiu que, no âmbito do MPT, há preferência do referido ramo do MPU em direcionar os recursos oriundos dos TACs por eles firmados, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em vez da destinação ao FDD. Entendo ser inadequada a utilização desse fundo para o recolhimento dos valores em questão.

35. É que o Fundo de Amparo do Trabalhador, instituído pela Lei 7.998/1990, tem por objetivo o custeio do Programa de Seguro-Desemprego, o pagamento do abono salarial e o financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico (art. 10 da Lei 7.998/1990). Conforme se vê, o referido fundo não foi, na origem, criado com a finalidade de viabilizar a aplicação das indenizações decorrentes de danos a direitos difusos.

36. Quando se sustenta que os valores decorrentes dos TACs devem ser encaminhados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, tal afirmação parte de um fundamento legal bem definido, qual seja, o art. 13 da Lei 7.347/1985. Esse dispositivo determina que, havendo condenação em dinheiro, a respectiva indenização deverá ser revertida em favor de um fundo, cujo conselho gestor terá a participação, necessariamente, do Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

37. Um fundo, por definição, consiste na “individualização de recursos e na sua vinculação ou alocação a uma área específica”. A finalidade específica que interessa na presente discussão, encontra-se definida em lei: reconstituição dos direitos difusos lesados. Vale mencionar que a parte final do art. 10 da Lei 7.998/1990, prescreve finalidades diversas daquelas prescritas no art. 13 da Lei 7.347/1985.

38. O Fundo de Amparo ao Trabalhador volta-se a custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial, ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao “financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico”. Portanto, é fácil perceber que o seguro-desemprego, o abono salarial e o financiamento do desenvolvimento econômico são políticas públicas que não necessariamente estão associadas a dano a um direito difuso.

39. Ao observar o art. 239, § 1º, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional 103/2019, verifica-se a determinação de que ao menos 28% das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (que consistem na maior parte dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – art. 11, inciso I, da Lei 7.998/1990), sejam destinados ao “financiamento de programas de desenvolvimento econômico”. Tal montante, de igual forma, não mantém relação direta com direitos trabalhistas, escapando do alcance do art. 13 da Lei 7.347/1985.

40. Acrescente-se, por fim, que o art. 13 da Lei 7.347/1985 exige a participação do Ministério Público no conselho gestor do fundo, algo que não é replicado no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (art. 18 da Lei 7.998/90).

41. Em síntese, entendo existir vedações legais à pretensão de se encaminhar os valores provenientes de compromisso de ajustamento de conduta ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, mesmo quando o dano difuso disser respeito a matéria trabalhista. Portanto, entendo que esse não é o melhor entendimento a respeito da matéria.

42. Vale ressaltar que, com amparo na informação constante da Nota Técnica 10/2019/CGPDD/GAB-SENAACON/SENAACON/MJ, da Coordenação-Geral de Políticas de Direitos Difusos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, é possível o enquadramento das verbas

decorrentes de termos de ajustamento de conduta em processos trabalhistas, ao eixo temático V, na linha temática “g”, estabelecido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, que prevê “a prevenção e ressarcimento de danos coletivos e difusos relacionados ao direito do trabalho”. A destinação de tal montante ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, portanto, além de não ser juridicamente adequada, encontra uma alternativa possível e apropriada.

43. A despeito do que aqui se discutiu acerca da destinação dos recursos oriundos de TACs, não se desconhece a existência de farta jurisprudência no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho no sentido de ser possível proceder a mencionada destinação de recursos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador. Contudo, onde não houver decisões judiciais amparando a destinação de tais recursos ao FAT, entendo que deve o Ministério Público do Trabalho direcionar tais recursos ao FDD. Nesse sentido, cabe determinação ao MPU.

Reparação de bens coletivos, direitos e interesses difusos e coletivos

44. Nas situações que envolvem a reparação de bens coletivos, direitos e interesses difusos e coletivos, fixada indenização em dinheiro por lesão a bem protegido (dano moral ou patrimonial) ou multa por descumprimento de determinação do juízo, as Leis 7.347/1985, 9.008/1995 e o Decreto 1.306/1994 são taxativos em direcioná-la a fundos públicos. Na linha do que sustenta a unidade técnica, entendo que também as multas (cláusula penal) por descumprimento do TAC devem ser destinadas a fundo público, dado que, por interpretação sistemática, a sua natureza é similar à prevista no art. 11 da LACP, que tem o objetivo de compelir o causador do dano ao cumprimento das obrigações de fazer e de não fazer, seja na sentença ou no acordo, seguindo o caminho das indenizações em dinheiro, como pacto acessório ao ajuste principal.

45. Nesse caso, além do argumento da independência funcional, o MP defende a destinação alternativa dos recursos suscitando que o conhecimento da realidade local permitiria a alocação mais eficiente dos valores. Apesar de ser nobre tal argumento, não há garantia da adequada utilização dos valores. Além disso, a proximidade em relação aos atores eventualmente pode gerar risco de parcialidade, tendo como efeito adverso a priorização de projetos menos relevantes, ainda que supram determinada demanda local.

46. Vale dizer que a Lei 9.008/1995, no § 3º, art. 1º, estabelece que os valores arrecadados pelo FDD serão utilizados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º do art. 1º da lei. Se eventualmente há críticas e falhas em relação ao exato cumprimento desses direcionamentos no âmbito do FDD, igualmente se pode apontar similares deficiências no âmbito do MP.

47. Cabe ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – CFDD, no âmbito federal, a gestão dos recursos oriundos de indenização em dinheiro e multa decorrentes da aplicação da LACP, nos termos do art. 1º da Lei 9.008/1995. Nesse contexto, o MP, ao não encaminhar os recursos para o FDD, fazendo a destinação diretamente, na prática, atua como gestor de política pública, e exerce competência que foi legalmente atribuída a órgão do Poder Executivo, em afronta à repartição de competências definidas na Constituição Federal/1988, ferindo ainda o princípio da legalidade, da gestão democrática dos recursos públicos e da transparência e controle dos gastos.

48. É preciso lembrar a necessidade de ser observada a dinâmica do ciclo orçamentário, que veda o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, incisos I e II, da CF/1988), bem como a harmonia entre os Poderes, que impõe ao Executivo a gestão e a execução do orçamento sob sua administração, nos estritos termos das prescrições e prioridades delimitadas na lei.

49. Consoante a manifestação da SG/PGR, a autorização do § 1º do art. 5º da Resolução-CNMP 179/2017 teria se amparado no § 1º do art. 45 do CP, que admite a destinação da pena de prestação pecuniária para entidades públicas ou privadas com destinação social e cuja política de utilização foi regulamentada pela Resolução-CNJ 154/2012, de 3/7/2012.

50. No entanto, a Resolução-CNJ 154/2012 fixou os critérios do Poder Judiciário para o emprego e a destinação social dos recursos decorrentes de prestação pecuniária aplicada pela justiça criminal, medida que visava, entre outros, o aprimoramento da destinação das penalidades, inclusive em termos de dar qualidade às penas impostas, fiscalizar o emprego dos valores recebidos pelas instituições beneficiadas e fixar marcos regulatórios. A norma é, portanto, inadequada como fundamento para a destinação dos recursos oriundos de reparação e de multas por danos a direito difuso e coletivo.

51. Diante do exposto, acolho a proposta formulada pela unidade técnica e referendada pelo MPTCU, no sentido de determinar ao MPU que os recursos provenientes de indenizações em dinheiro e multas fundadas na Lei 7.347/1985, oriundas de acordos (TAC) e ações civis públicas (ACP), passem a ser recolhidos ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), nos termos dos art. 13 da LACP e art. 1º, § 2º, da Lei 9.008/1995.

52. Considero também pertinente, recomendar ao CNMP que avalie revisar o entendimento proferido no § 1º do art. 5º da Resolução CNMP-179/2017, uma vez que contraria o art. 13 da Lei 7.347/1985, o qual dispõe que as indenizações em dinheiro e multas decorrentes da aplicação da respectiva lei devem ser recolhidas para fundo gerido por conselho Federal ou por conselhos estaduais, sendo tal fundo, no âmbito federal, o FDD, regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, e gerido pelo CFDD, instituído pela Lei 9.008/1995.

III.4 - A destinação alternativa de recursos em TACs e ações civis públicas: não aderência a critérios de gestão pública e riscos inerentes ao direcionamento direto dos valores

53. Considerando a amostra analisada, a unidade técnica concluiu que o TAC e as decisões em ações civis, têm se concretizado como instrumentos para a destinação de recursos de indenizações em dinheiro e multas em descompasso com as disposições das Leis 7.347/1985 e 9.008/1995, bem como sem observar critérios de direito público para a aplicação dos valores, em especial a previsão orçamentária da receita e da fixação da despesa e as disposições para a transferência de valores da União para órgãos e entidades públicos e privados (Decreto 6.170/2007), inclusive organizações da sociedade civil (Lei 13.019/2014).

54. Dentro desse contexto, deve ser destacada a natureza pública dos recursos de indenizações e multas oriundas de ações civis e acordos firmados, no direcionamento dos recursos públicos oriundos da Lei 7.347/1985.

55. Os arts. 2º e 3º da Lei 4.320/1964 estabelecem que a lei orçamentária conterà a discriminação das receitas e das despesas e compreenderá todas as receitas. No art. 56, a lei estabelece: “O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”. Se há o dever de indenizar ou pagar multa, definido em lei, que tem como fato gerador um dano ao meio ambiente, por exemplo, esses valores compõem receita pública, devendo ser reconhecidos na lei orçamentária. Por fim, o art. 72 estabelece que a aplicação das receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á por meio de dotação consignada na Lei do Orçamento ou em créditos adicionais. É o caso do FDD, cuja aplicação dos valores depende de autorização orçamentária.

56. A CF/1988, no art. 165, § 5º, prevê que a lei orçamentária anual compreenderá: “I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive suas fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (...)” e, no art. 167,

que a realização de qualquer despesa ou assunção de obrigação só será admissível quando houver crédito orçamentário suficiente.

57. Conforme identificado pela unidade técnica, MPF e MPT destinam as indenizações e multas decorrentes da aplicação da LACP majoritariamente de forma direta para entidades públicas e privadas (municípios, escolas, hospitais, clubes etc.), inclusive organizações internacionais (Unicef, Unops etc.).

58. A título ilustrativo, para demonstrar a diversidade dos órgãos e entidades beneficiados e os valores distribuídos, originários de indenizações e multas, destacam-se alguns TACs firmados pelo MPU:

MPF: indenizações: a.1) para entes públicos: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), R\$ 110.570,88; Marinha do Brasil, R\$ 49.453,37; São José do Norte/RS, R\$ 921.539,98; a.2) para entidades privadas: Conselho Comunitário Pró Segurança Pública do RS (Consepro), recebeu sozinho R\$ 903.757,56; multas: a.3) para entes públicos: município de São José do Norte/RS, R\$ 921.539,98; a.4) para entidades privadas: Fundação de Apoio ao Hospital de Ensino do Rio Grande (Faherg), R\$ 2.585.000,00; Mitra Diocesana do Rio Grande, R\$ 1.385.781,36; Fundação Cidade do Rio Grande, R\$ 1.255.020,91; Associação de Voluntárias do Hospital de São José do Norte, R\$ 58.400,00.

MPT: indenizações: b.1) para entes públicos: Comando da 7ª Companhia de Polícia Militar do Estado da Bahia, R\$ 529.344,89; Corpo de Bombeiro de Medianeira/PR, R\$ 380.000,00; Defesa Civil de Matelândia/PR, R\$ 360.985,86; Gerência do Ministério do Trabalho e Emprego/PR, R\$ 100.000,00 para reforma; PRT-6ª Região, R\$ 15.000,00 camisas para a campanha #chegadetrabalho infantil; b.2) entidades privadas: Senai-PB, R\$ 1.196.194,07 para cursos profissionais; Rede Feminina de Combate ao Câncer de Içara/SC, R\$ 350.000,00 para construção de sede; b.3) para organizações internacionais: UNOPS, R\$ 1.500.000,00 para implementação de infraestrutura e compras para o Centro de Pastoral para Migrantes no estado do Mato Grosso/MT; multas: b.4) para entes públicos: Delegacia da Polícia Federal de Itajaí/SC, R\$ 1.843.000,00; Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária/PR, R\$ 596.625,96; 1ª Vara do Trabalho de Araçatuba para aplicação a ser definida pelo próprio TRT-15ª, R\$ 490.000,00; Andradina/SP, R\$ 315.700,00, para o projeto Esporte no Bairro; b.5) para entidades privadas: Senai, R\$ 715.400,00; Associação Espírita Paz e Jesus/RS, R\$ 339.000,00; Centro de Educação de Santa Rita (Cedus)/PR, R\$ 640.331,20.

59. Em muitos casos a indenização é pactuada como obrigação de fazer ou dar coisa, consistente em adquirir/entregar/doar bem ou prestar serviço, no montante equivalente à indenização financeira estimada, e que servem tanto para reparação do dano específico, quanto para executar medidas compensatórias (Anexo 6, item 2). A indenização ou multa na forma de entrega de valor, bem ou serviço por vezes ocorre como doação (obrigação de dar/pagar), o que não muda sua característica pecuniária. Nos termos relativos à aplicação de multas por descumprimento do TAC, o contexto é idêntico.

60. Consoante destacou a AudGovernança, observa-se o uso de contas de terceiros para o depósito dos valores destinados a entes públicos, para serem utilizados na implementação de obras, aquisição de equipamentos, entre outros (Anexo 7). Os valores das indenizações e multas financiam, para os órgãos e entidades beneficiários, ações e projetos dos mais diversos matizes, desde a aquisição de equipamentos – como televisores, veículos, barcos, lanchas, aparelhamento para hospitais, fogões, brinquedos –, até a prestação de serviços e realização de obras, a exemplo de reforma de hospitais, construção de edifícios, sedes de entidades (Anexo 8).

61. Há contornos de política pública nessas decisões, as quais não passam pelo orçamento público, nem sob o aspecto de registro das receitas – correspondente ao valor da indenização pecuniária e das multas pactuadas nos TACs ou determinadas nas ACPs –, nem de seleção e controle

da despesa – consistente na definição da atividade, programa ou política pública prioritária a ser executada, sua economicidade etc.

62. A unidade técnica destaca que algumas procuradorias regionais criaram cadastros de entidades interessadas em receber bens, valores oriundos de indenizações e multas decorrentes de ações judiciais e TACs; lançaram edital de chamamento público para a escolha de projetos; ou outras formas de processo seletivo para cadastro e/ou seleção de beneficiários, por exemplo, por vezes com previsão de submissão a algum controle, seja no edital de seleção ou nos próprios acordos firmados, por vezes passando pelo crivo do Judiciário; nos MPs estaduais a prática parece mais utilizada, embora não constante (peça 111, p. 23-55).

63. No entanto, não é possível atestar a adequação ou a suficiência desses procedimentos, tendo em vista que não foram objeto de análise específica, ademais de a escolha e a destinação dos valores seguir rito bastante simplificado, muito ao critério de cada unidade envolvida ou agente decisor.

64. Apesar de fundamentar a destinação alternativa na autorização dada pela Resolução-CNJ 154/2012, o MPU não fixou critérios objetivos para o direcionamento dos valores. Embora tenham sido visualizadas iniciativas de cadastro de entidades beneficiárias, previsão de fiscalização em alguns editais e TACs, trata-se de medidas isoladas, não havendo informação sobre sua eficiência ou efetiva execução. Não há, a priori, critérios uniformes e abrangentes para a gestão e o controle da aplicação desses recursos, ressalvadas as simplificadas diretrizes da Resolução-CNMP 179/2017.

65. Com isso, ao desejarem dar a destinação que entendem apropriada aos recursos, que têm caráter público, os membros do MPU assumem papel de gestores públicos e, por isso, deveriam observar os parâmetros de gestão pública aplicáveis. Vale dizer que, considerando as informações colhidas nos presentes autos, é possível concluir que o MPU não dispõe de estrutura para o acompanhamento sistemático e avaliação de prestações de contas de TACs.

66. Mesmo que aparentemente não levado em conta pelos membros do *parquet*, a destinação direta a cargo de cada procurador pode criar conflitos de interesse e/ou resultar em violações de impessoalidade, na medida em que o sancionador é também aquele que define o beneficiário da sanção, bem como envolve os riscos inerentes da administração de valores públicos.

67. Além disso, mesmo com questões operacionais e orçamentárias a serem aperfeiçoadas, se faz importante relevar que no FDD a destinação dos recursos é precedida de seleção pública de projetos; segue eixos e linhas temáticas¹; são aprovados por meio da Ação Orçamentária 6067 - Defesa de Direitos Difusos; a gestão dos valores segue as regras orçamentárias e financeiras; a liberação dos montantes e o acompanhamento da execução são feitos na Plataforma +Brasil (abertos e transparentes ao público); e a prestação de contas é exigida, prestada e analisada conforme Decreto 6.170/2007, Portaria-Interministerial 424/2016, Portaria-Conjunta 8/2012 etc.

68. Todavia, no âmbito do MPU e das unidades do Poder Judiciário os recursos financeiros oriundos de TACs e ACPs estão sendo aplicados sem atender critérios de gestão, controle e transparência típicos da natureza pública desses valores; sem passar pelo crivo orçamentário; nem

¹ A cada dois anos, o conselho do FDD seleciona projetos públicos e privados por chamamento público, atrelados aos eixos temáticos: i) promoção da recuperação, conservação e preservação do meio ambiente; ii) proteção e defesa do consumidor; iii) promoção e defesa da concorrência; iv) patrimônio cultural brasileiro; v) outros direitos difusos e coletivos. Após selecionados, são firmados convênios ou termos de repasse, e a fiscalização e prestação de contas segue a Portaria Interministerial-MPDG-MJ-MTC 424/2016, que fixa as normas para execução dos recursos da União transferidos por convênios e repasses. Nos editais de maio/2017 foram selecionados 32 projetos (18 prioritários e 18 para cadastro reserva). Segundo o site do fundo, os projetos contemplaram ações de todos os eixos temáticos e de todas as regiões do País. Para os editais 2019 e 2020 o CFDD abriu enquête para votação pública dos temas que devem constar nos eixos temáticos para a seleção dos projetos a serem apoiados no biênio.

observar as regras pertinentes para a transferência/repasso de recursos da União, como a assinatura de convênios ou contratos de repasse.

69. Assim, além de a destinação alternativa perpassar a definição de execução de políticas públicas, o que não caberia, em regra, ao MP e ao Judiciário realizar, são geridos de forma simplificada, o que permite depósito de valores em conta de terceiros, para execução de projetos de órgãos públicos, e destinação também a fundos municipais (o art. 13 da LACP cita apenas fundos geridos por conselho federal ou estaduais) ou corporativos (a exemplo, Fuemp/PR, Furebom/CB), embora a Lei 7.347/1985 não os autorize.

70. Mesmo a utilização do Código de Recolhimento 13920-3 MPF - Recuperação de Recursos para o recolhimento das indenizações ou multas decorrentes de acordos extrajudiciais, como citado, é imprópria, pois recolhidos a essa conta, são vinculados à Fonte 100 e à UO 98.000, podendo ser aplicados em qualquer despesa da União. Daí que, o direcionamento de recursos da ação civil pública para essa rubrica retira valores de objetivos específicos delimitados em lei, para atender demandas gerais no orçamento.

71. Diante do exposto e tendo em vista a sugestão formulada pelo MPTCU no parecer de peça 155, considerando que as atividades desenvolvidas pelos TRFs da 1ª a 6ª Região e dos TRTs da 1ª à 24ª Região se dão em decorrência de sua atuação jurisdicional, cabe informá-los de que a destinação alternativa das indenizações em dinheiro e das multas oriundas da aplicação da LACP, sem o recolhimento ao fundo federal preconizado no art. 13 da respectiva lei e regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, ofende os princípios e as regras pertinentes ao ciclo orçamentário, estabelecidos na CF/1988 (art. 165, § 5º, e art. 167), Lei 4.320/1964 (arts. 2º, 3º, 59, 60, 72, entre outros), Lei Complementar 101/2000, no Decreto 93.872/1986, e os critérios legais para a transferência de recursos da União (Lei 13.019/2014 e Decreto 6.170/2007).

III.5 - Os TACs e as ações civis públicas: a transparência e o novo modelo proposto pelo CNJ (PL 4.778/2020)

72. A unidade técnica constatou que a transparência das informações sobre os TAC e ações civis públicas não alcançou o padrão adequado, tendo em vista a não implementação da Resolução Conjunta CNJ-CNMP 2/2011.

73. A resolução previa a instituição dos cadastros nacionais de informações sobre as ações coletivas, inquéritos civis e termos de ajustamento de conduta, fixando parâmetros para sua disponibilização ao público interessado. O primeiro no encargo do CNJ e os demais, do CNMP.

74. O CNMP passou a disponibilizar parte das informações sobre TACs e ICs no “Portal de Direitos Coletivos”, possibilitando algumas consultas estatísticas (como o percentual, por tipo, dos acordos assinados, processos ou procedimentos arquivados nos últimos 36 meses, entre outras). O sítio ainda não fornece dados sobre valores negociados (indenizações e multas), beneficiários (ações, projetos, órgãos etc.), documentos acerca dos projetos, acompanhamentos ou prestações de contas, por exemplo. Tais informações, associadas à eventual possibilidade de realizar consultas customizadas, contemplaria conjunto essencial para dar melhor qualidade de transparência que esses instrumentos podem ter.

75. Quanto às informações sobre as ACPs, o CNJ informou que tem mantido contato com o CNMP para ampliar as funcionalidades do portal, abranger ações coletivas e ferramentas de consulta, tendo iniciado tratativas para termo de cooperação técnica. A propósito da questão, identificou-se que o conselho instituiu, por meio da Portaria 152/2019 (peça 111, p. 61-63), grupo de trabalho com o objetivo de apresentar propostas para o aprimoramento da atuação do Poder Judiciário nas ações de tutela de direitos coletivos e difusos.

76. Entre os resultados apresentados pelo grupo, foi entregue ao Presidente da Câmara dos Deputados, em setembro de 2020, anteprojeto de lei (que foi autuado como Projeto de Lei 4.778/2020)

com a premissa de aprimorar a atuação do Poder Judiciário nas ações de tutela de direitos coletivos e difusos, cuja minuta propõe mudanças na sistemática processual (peça 111, p. 64-77).

77. Quanto à destinação das condenações em dinheiro em ação que verse sobre direito difuso ou coletivo, o PL 4.778/2020 dispõe que:

Art. 8º As ações coletivas não induzem litispendência para as ações individuais.

§ 1º Nas ações que versem sobre direitos coletivos em sentido estrito ou difusos, sempre que possível, o juiz determinará a destinação dos valores pedidos, para que sejam diretamente empregados na realização de obras ou atividades para restaurar o dano causado.

§ 2º A destinação ao fundo de que trata o art. 31 é forma subsidiária de cumprimento de sentença.

(...)

Art. 24. As multas, eventualmente, fixadas ao longo do feito (art. 10, § 5º), serão destinadas ao fundo, se se tratar de direitos coletivos ou difusos; e aos indivíduos lesados, se se tratar de direito individual homogêneo.

(...)

Art. 31. Havendo condenação em dinheiro em ação que verse sobre direito difuso ou coletivo, a indenização pelo dano causado, patrimonial e extrapatrimonial, poderá reverter a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados a indenização e reconstituição dos bens lesados.

78. Nessa linha, o referido projeto de lei fortalece o papel do juiz como direcionador da aplicação dos valores das multas e das indenizações, e torna a destinação a fundos públicos, atualmente prevista no art. 13 da Lei 7.347/1985, opção alternativa dos magistrados. O referido PL não dispõe sobre a destinação dos valores decorrentes dos TACs, quando celebrados exclusivamente pelo Ministério Público.

79. Em síntese, o projeto ratifica a prática que vem sendo adotada por juízes e procuradores. Todavia, como visto nestes autos, a forma atual de aplicação direta dos recursos tem sido realizada à margem do processo orçamentário e sem seguir as normas de controle e de transferência/repasso de valores públicos.

80. Portanto, em que pese a legislação atual necessite ser aperfeiçoada, autorizar o magistrado a aplicar as indenizações sem as vincular à restauração do dano causado e apenas facultar a destinação dos valores a fundos públicos, coloca juízes e procuradores no papel de condutores das ações de reparação e compensação de danos difuso e coletivos; esvazia o papel do CFDD, na medida em que retira tais recursos do FDD; e minimiza a definição e condução de tal política pública por parte do Poder Executivo.

81. Tais pontos deverão ser objeto de avaliação das casas legislativas, caso optem pela tramitação do projeto. Vale mencionar que, além do PL 4.778/2020 acima mencionado, tramitam na Câmara dos Deputados outros dois projetos para alterar a Lei de Ação Civil Pública (PL 4.441/2020 e PL 1.641/2021). Portanto, em razão da relevância da discussão, é pertinente encaminhar cópia desta deliberação às mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, para que tomem conhecimento das questões aqui abordadas.

-IV-

Acordos de leniência e de colaboração premiada: não atendimento das diligências e direcionamento de recursos pelo MPU

82. O MPU não apresentou as informações solicitadas pelo tribunal sobre os valores decorrentes da assinatura de acordos de leniência e colaboração premiada.

IV.1 - Preliminar: o objeto da ADPF 569-STF e o impacto na presente ação de controle

83. Tramita no STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 569, cumulada com ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, na qual veicula requerimento de determinação de interpretação, conforme a Constituição Federal/1988, do art. 91, inciso II, alínea “b”, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), e de declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 4º, inciso IV, da Lei 12.850/2013 e do art. 7º, § 1º, da Lei 9.613/1998.

84. Na referida ação, cujo relator no STF é o Ministro Alexandre de Moraes questiona-se a interpretação do art. 91, inciso II, alínea “b”, do CP, que estaria permitindo ao MP praticar atos para os quais não teria competência, em especial em relação à destinação de valores provenientes de restituições e multas decorrentes de condenações criminais e colaborações premiadas, ignorando que a União, ressalvado o direito do lesado, é a destinatária final dos valores.

85. Além disso, o art. 4º, inciso IV, da Lei 12.850/2013, ao fixar que uma das consequências necessárias do acordo de delação é a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa, não contemplaria previsão expressa sobre poderes para definir a destinação específica dos ativos. No tocante à Lei 9.613/1998, a perda em favor da União não poderia ter sua destinação vinculada, estabelecida ou determinada pelo Ministério Público mediante proposta enviada ao Juízo, ou por termo de acordo firmado entre o *parquet* e o responsável pagador.

86. No que diz respeito ao atual estágio da referida ADPF, vale dizer que, em 10/2/2021 o STF proferiu decisão liminar, por meio da qual decidiu vedar que os montantes referentes a restituições, multas e sanções análogas decorrentes de condenações criminais, colaborações premiadas ou outros acordos realizados sejam 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. Por considerar pertinente o objeto dos presentes autos, transcrevo os principais trechos da aludida decisão liminar:

ADPF 569-STF

(...)

Os pedidos nesta ADPF centram-se na alegada extrapolação, por parte do Ministério Público, de suas atribuições legais no tocante à destinação dos recursos provenientes de condenações judiciais, nos termos dos dispositivos apontados na inicial.

De fato, a instrução da presente Arguição até o momento milita em favor do relato apresentado pelos Requerentes, conforme se depreende dos ofícios enviados pelos diversos tribunais de primeira instância, em atenção ao despacho em que foram solicitadas informações sobre a destinação de valores apurados em razão de multas, restituições e outras sanções, quando decorrentes de condenações criminais, acordos de colaboração premiada, repatriação de recursos, ou situações dessa natureza, nos termos discutidos na petição inicial da presente ADPF.

(...)

Em que pesem as boas intenções de Magistrados e membros do Ministério Público ao pretender destinar verbas resultantes de sanções criminais para projetos sociais e comunitários – e para o enfrentamento à grave crise de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus –, devem ser respeitados os limites estabelecidos pela Constituição Federal, notadamente aqueles fixados no art. 129, bem como a expressa atribuição ao Congresso Nacional para deliberar sobre a destinação das receitas públicas (art. 48, inciso II).

As garantias constitucionais previstas aos poderes de Estado e à Magistratura e Ministério Público, em especial – entre elas a autonomia financeira e as incompatibilidades ou garantias de imparcialidade dos membros – são instrumentos para perpetuidade da divisão independente e

harmônica entre eles, e, igualmente, defendem a efetividade dos direitos fundamentais e a própria perpetuidade do regime democrático.

O Poder Judiciário e o Ministério Público têm autogoverno e autonomia financeira, devendo elaborar suas respectivas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, cabendo ao Poder Executivo realizar os ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

Conforme me manifestei nos autos da ADPF 568, a autonomia financeira concedida pela Constituição ao Poder Judiciário e ao Ministério Público representa garantia institucional de duplo aspecto, pois, por um lado, garante que as atividades institucionais desses órgãos sejam financiadas por impositivo constitucional e legal; e, por outro, impede que o financiamento dos mesmos ocorra à margem da legalidade e do orçamento público, comprometendo sua independência institucional.

Assim, as receitas oriundas de acordos de natureza penal, como toda e qualquer receita pública, devem, ao ingressar nos cofres públicos da União, ter a sua destinação a uma específica ação governamental definida por lei orçamentária editada pelo Congresso Nacional, em conformidade com os princípios da unidade e da universalidade orçamentárias (arts. 165 e 167 da CF).

Por evidente, incorre na mesma inconstitucionalidade a transferência condicionada de recursos pelo órgão jurisdicional ao Tesouro.

Merece ser destacado que a homologação de Acordo sobre Destinação de Valores nos autos da ADPF 568 não constitui precedente em favor da possibilidade de que órgão judiciário determine a alocação ou vinculação de recursos públicos, pela singela razão de que a excepcional resolução da questão, naqueles autos, dependeu da efetiva participação de todos os Poderes, órgãos e autoridades com competência constitucional para a alocação de receitas públicas. E, em última análise, a destinação ali acordada somente se tornou efetiva com a aprovação dos atos normativos apropriados pelo Congresso Nacional.

Portanto, as condutas de órgãos e autoridades públicas noticiadas na presente ação, consistentes em (a) definir a alocação de recursos públicos *sponte propria* e sem autorização legal, ou (b) condicionar a transferência desses recursos ao erário à posterior vinculação em ações governamentais específicas, estão em flagrante desrespeito aos preceitos fundamentais da separação de poderes, às garantias institucionais do Ministério Público e às normas constitucionais e legais de Direito Orçamentário e Financeiro.

Diante desse quadro, com relação ao pedido cautelar, mediante os esclarecimentos trazidos aos autos pelos inúmeros órgãos instados a se manifestar e – notadamente – a própria literalidade dos dispositivos questionados em que se verifica a “perda em favor da UNIÃO”, ou seja, que nos termos da legislação brasileira, define sua natureza como “receita pública”, com a conseqüente e inexorável atração da incidência das regras constitucionais de Direito Financeiro e Orçamento Público, em especial os princípios da unidade e universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF), da unidade de caixa (art. 164, § 3º, da CF) e da própria competência constitucional do Congresso Nacional para deliberar sobre orçamento público (art. 48, I e II, da CF), verifico, em sede de cognição sumária, presentes os requisitos necessários para a concessão da tutela pleiteada, bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos ao interesse público, de várias ordens, da relevância da questão constitucional e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade.

Diante de todo o exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR postulada na presente ADPF, *ad referendum do Plenário*, para, com base no art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999, DETERMINAR que os valores ou bens provenientes dos efeitos da condenação criminal ou de acordos observem os estritos termos do art. 91 do Código Penal, do inciso IV do art. 4º da Lei 12850/13 e do inciso I do art. 7º da Lei 9613/98; CABENDO 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; VEDANDO-SE que seus montantes sejam 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. (destaques acrescidos)

(...)

87. Considerando que a apreciação de mérito da ADPF 569-STF, a priori, definirá a competência do MPU quanto ao direcionamento de valores decorrentes de acordos de leniência e de colaboração premiada, é prudente que o TCU aguarde aquela Corte firmar posicionamento sobre a questão, sem prejuízo de formular determinações ao MPU para aprimoramento da transparência das informações e resultados sobre os mencionados acordos.

IV.2 - Acordos de leniência e de colaboração premiada: falta de colaboração do órgão ministerial, transparência insuficiente e destinação alternativa de valores

88. Após acordos preliminares, reuniões e interlocuções, a unidade técnica solicitou informações sobre a definição, o recolhimento e a destinação dos recursos oriundos da celebração de acordos de leniência e de colaboração premiada.

89. Em resposta, a Secretaria-Geral da PGR respondeu que as diligências demandavam o enfrentamento prévio, pelo TCU, da competência para o exame da matéria, porque, no seu entender, afetaria a independência funcional dos membros do *parquet*. Ressaltou que o MPF dispõe de sítios que divulgam informações não sigilosas sobre suas ações, e que a 5ª CCR disponibilizou ao público, a partir de 28/4/2020, painel que reúne dados sobre os acordos firmados e homologados pela Câmara desde 2014, dando as respectivas publicidade e transparência.

90. Vale mencionar que as informações solicitadas pela AudGovernança buscaram apenas produzir diagnóstico dos valores geridos pelo MPU em decorrência dos acordos de leniência e de colaboração premiada, com foco na transparência da gestão, no recolhimento, na destinação e na utilização das quantias acordadas, visto que se trata de recursos financeiros públicos e federais, cujas informações não estão integralmente disponíveis em transparência ativa.

91. A despeito de tal fato, a SG/PGR disponibilizou parte das informações requeridas, quais sejam: números dos processos dos acordos de leniência e de colaboração perante a Justiça Federal (peça 97, p. 25-32). Como isso, inviabilizou um diagnóstico mais preciso da situação, sob o argumento de que os demais dados solicitados não são sindicáveis pelo TCU.

92. Quanto às informações gerais relativas aos acordos de leniência firmados, quitações e destinatários das parcelas, a SG/PGR remeteu aos sítios do MPF e da 5ª CCR/MPF.

93. No sítio da Lava Jato, entretanto, apenas são divulgados valores totalizados a fim de evidenciar o desempenho da operação. São expostos os totais das multas e das recuperações, obtidos pelas 1ª instâncias de Curitiba/PR e do Rio de Janeiro/RJ e nos acordos firmados no âmbito do STF.

94. A 5ª CCR até então apenas listava os acordos por ela homologados e publicava o teor dos ajustes não sigilosos em suas versões originais. Porém, a Câmara recentemente disponibilizou o “Painel Acordos”², no qual mantém pública a relação e o teor dos acordos de leniência por ela homologados e passou a divulgar os valores gerais pactuados, os aditivos, a relação das colaborações premiadas e os respectivos totais nelas acordados. O quadro a seguir, extraído da página, apresenta o número de acordos firmados e os valores totais anuais pactuados por tipo de instrumento:

Quadro 6: Valores e quantidade de acordos de leniência e colaboração homologados pela 5ª CCR/MPF – 2014-2020

Ano	Leniência		Colaboração premiada	
	Quantitativo	Valor total (R\$)	Quantitativo	Valor total (R\$)
2014	1	0	3	0
2015	3	760.000.000,00	4	12.500.000,00

² <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes>

Ano	Leniência		Colaboração premiada	
	Quantitativo	Valor total (R\$)	Quantitativo	Valor total (R\$)
2016	4	7.962.559.851,00	1	3.600.000,00
2017	6	10.417.157.684,00	77	514.538.389,00
2018	8	1.361.641.844,00	14	6.281.403,00
2019	7	2.082.492.970,00	28	14.320.000,00
2020	4	287.801.592,00	20	62.924.492,00
Totais	33	22.871.653.941,00	147	614.164.284,00

Fonte: AudGovernança a partir dos dados obtidos em consulta ao site <https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb>, consulta em 7/10/2020.

95. As divulgações contidas nesses sítios contribuem para a transparência, mas de forma limitada, pois informam apenas totalizações. Ao se acessar o teor das leniências não sigilosas são obtidas informações geralmente restritas às cláusulas gerais, identificação dos colaboradores, data da celebração, valores pactuados e multas aplicadas, entre outras. Ainda não há transparência sobre os anexos, nos quais se supõe estarem as metodologias de cálculo das indenizações e multas, formas e cronogramas de pagamentos etc.

96. O que está disponível nesses sites também não contempla informações relativas aos cumprimentos e pagamentos dos acordos, nem das destinações dos valores neles pactuados. Igualmente não são divulgados os cronogramas de pagamentos, parcelas pagas e remanescentes a pagar, a situação de adimplência ou inadimplência das colaboradoras, transferências das multas e ressarcimentos aos destinatários, por exemplo. Tais informações podem ser públicas e seriam essenciais até para validar a atuação do *parquet* e evidenciar à sociedade a existência de acompanhamento e controles internos sobre o efetivo cumprimento dos ajustes.

97. Assim, a conduta do MPF não foi colaborativa, alegando a garantia da independência funcional para inviabilizar o compartilhamento de informações que dizem respeito à destinação dos valores que são públicos, embora o dever de transparência aplique-se a todos os órgãos e poderes da República, tendo como foco atender ao próprio cidadão.

98. Considerando o baixo índice de transparência ativa atual e a negativa para o fornecimento dos dados e saneamentos, transparece que o MPU não dispõe de tal nível operacional de acompanhamento, organização e controles internos sobre o cumprimento dos seus acordos de leniência/colaboração, bem assim, que cada procurador ou grupo de procuradores dispõe de total discricionariedade para definir os critérios, parâmetros e condicionantes na celebração dos instrumentos, o que, mesmo em se respeitando a independência funcional do membro, eleva os riscos de incongruências operacionais/legais, e coloca em segundo plano a transparência da regularidade dos procedimentos implementados e a melhor eficiência organizacional da instituição.

99. Nesse contexto de acesso apenas parcial das informações necessárias à análise dos autos, o quadro a seguir foi elaborado a partir dos acordos de leniência da força tarefa Lava Jato, cujo conteúdo está disponível para consulta, e ilustra o total de valores com os direcionamentos especificados:

Quadro 7: Destinação das multas ou ressarcimento consoante teor dos acordos de leniência – Lava Jato

Beneficiário	Origem	Valor (R\$)
Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)	Multa aplicada	7.500.000,00 ¹
Art. 7, <i>caput</i> , inc. I e § 1º, Lei 9.613/1998	Multas ou Ressarcimentos	313.671.522,77 ²
Fundo de Direitos Difusos (FDD)	Multa aplicada	3.125.000,00 ³
Projetos sociais	Multa aplicada	2.300.000.000,00 ⁴
Total		2.624.296.522,77

Fonte: AudGovernança a partir do original dos acordos divulgados. ¹ Acordo com a SOG Óleo e Gás S/A. ² Acordos com Construções e Comércio Camargo Corrêa (CCCC); Carioca Christiani - Nielsen Engenharia S/A; Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S/A., Odebrecht S/A e Brasken S/A. ³ Acordo com a Signus do Brasil Comércio de Materiais Hospitalares. ⁴ Acordo com a J&F Investimentos S.A., holding do Grupo JBS.

100. A tabela a seguir, montada a partir de informações extraídas da Representação Criminal 5025605-98.2016.4.04.7000/PR da 13ª Vara da JF/PR, observa-se que uma parcela dos acordos de leniência e de colaboração preveem destinações a órgãos de persecução penal tanto com base no art. 7º, *caput*, inciso I e § 1º, da Lei 9.613/1998 (perdimento de bens/valores), quanto no art. 4º da Lei 9.613/1998. Segundo a AudGovernança, não foi possível projetar todos os valores envolvidos ou identificar precisamente o beneficiário. Com isso, o quadro a seguir ilustra os valores que foram possíveis estimar:

Quadro 8: Destinações previstas nos acordos de leniência e colaboração na 13ª Vara Federal de Curitiba/PR

Beneficiário	Fundamento da Destinação	Origem	Valor (R\$)
Órgãos de persecução penal	Art. 7, <i>caput</i> , inc. I e § 1º, Lei 9.613/1998	Multa	7.700.000,00
Órgãos de persecução penal	Art. 4º da Lei 9.613/1998	Ressarcimento	740.000,00
Total			8.440.000,00

Fonte: AudGovernança a partir das planilhas obtidas na Representação Criminal 5025605-98.2016.4.04.7000/PR.

101. Os quadros apresentados demonstram a destinação dos recursos em formato que, *a priori*, contraria a própria Orientação 7/2017 da 5ª CCR/MPF, e o fixado nas Leis 12.846/2013, 8.429/1992 e 12.850/2013, no que toca às destinações vinculadas das multas e reparações/restituições originárias de leniências ou delações.

102. Diferentemente dos acordos de leniência firmados pela CGU, que claramente distinguem multa de ressarcimento ou reparação, e entrega os valores à União e empresas dependentes via GRU, ou as empresas não dependentes mediante depósito em conta, o MPF prevê, em vários casos, percentual a ser direcionado a órgãos de persecução penal, utilizando como fundamento, o art. 4º, § 4º, ou o art. 7º, inciso I e § 1º, da Lei 9.613/1998, situação que se repete nos acordos de colaboração premiada. Além desses, remanescem quantias para o FDD (acordo com a Signus) e, no acordo com a J&F, para projetos sociais (Anexo 9, Quadros 1 e 2).

103. Ainda que o MPF esteja dando a transparência que, parece, entende devida ou operacionalmente possível, aos acordos que firma, vale mencionar que a partir da Lei 12.527/2011 (LAI), o sigilo passou a ser exceção (art. 3º, inciso I) e o cidadão deve ter acesso às informações de interesse público (arts. 3º, 6º, 7º e 8º, entre outros), a fim de também intensificar o controle social.

104. Destaco, na linha do que sustenta a AudGovernança, que a melhoria na transparência dos pagamentos envolve a publicação de outras informações básicas, como o valor de cada parcela efetivamente paga por cada colaborador/leniente, distinguindo multa de ressarcimento/reparação, parcelas inadimplentes, a pagar e cronogramas associados, destinatários dos valores, os respectivos montantes a eles transferidos e a transferir, e quando for o caso, como foram utilizados.

105. A falta de publicidade dos cronogramas de pagamento dos acordos reduz transparência e impede que a sociedade fiscalize como os instrumentos estão sendo adimplidos. A veiculação desses cronogramas, ainda que envolvam a evidenciação de alguma informação de cunho financeiro de lenientes, não representam vantagem competitiva a outro agente econômico, a suscitar eventual aplicação do art. 5º, § 2º, do Decreto 7.724/2012, de forma a, eventualmente, justificar sua manutenção em sigilo na íntegra.

106. Portanto, considerando a relevância da matéria, a necessidade de transparência e completude das informações a serem prestadas à sociedade, e que a transparência ativa é obrigação legal que exige das organizações públicas a divulgação, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por elas produzidas ou custodiadas, independentemente de terem sido solicitadas (art. 8º da Lei 12.527/2011), acolho a proposta de determinação ao MPU, para que passe a divulgar ao público as parcelas pagas no âmbito de cada acordo de leniência e de

colaboração premiada celebrados e torne públicos os anexos dos acordos de leniência firmados no que diz respeito aos cronogramas e as formas de pagamento, bem como a situação de adimplência ou inadimplência das colaboradoras, respeitados eventuais sigilos obrigatórios.

IV.3 - Registro orçamentário dos valores dos acordos de leniência e de colaboração premiada do MPU

107. Em relação às parcelas das multas e recuperações, cujo pagamento ocorre ao longo dos exercícios financeiros, a unidade técnica identificou que a previsão da arrecadação das receitas não está sendo registrada nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Segundo a AudGovernança, o MPU não vem informando à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), as projeções de receitas decorrentes dos acordos de leniência e de colaboração premiada, conseqüentemente os projetos de lei orçamentária de 2019, 2020 e 2021, por exemplo, encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional não consideraram as arrecadações de receitas com sanções e restituições nesses exercícios.

108. Dessa maneira, essas quantias estão deixando de ser computadas como previsão de receita nos Orçamento Fiscal (OFSS) e nos Orçamentos de Investimentos (OI) e/ou Programas de Dispêndios Globais (PDG), conforme o caso, na hipótese das devoluções a empresas estatais não dependentes, ausência que contraria o princípio da universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da Constituição Federal/1988, e arts. 2º e 3º da Lei 4.320/1964), e descumpra regras de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inciso II, Lei Complementar 101/2000 – LRF).

109. Nos termos dos arts. 12, § 3º, e 58 da LRF, a previsão e a arrecadação da receita devem ocorrer:

Lei Complementar 101/2000 (LRF)

Art. 12[...]§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

[...]Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

110. Vale mencionar que o MPU, por não ser órgão arrecadador, não tem participação formal no processo de estimativas de receitas, consoante Capítulo 7 do Manual Técnico de Orçamento 2021. Contudo, é quem detém os dados sobre as respectivas estimativas. Nesse sentido, é desejável que MPU informe ao órgão central de planejamento, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), as estimativas de receitas a receber no exercício seguinte, referentes aos acordos de leniência e de colaboração celebrados, respeitados necessários eventuais sigilos.

111. Devido à importância do tema, rememoro que esta Corte de Contas fez recomendação expressa ao Executivo Federal na apreciação das contas do Presidente da República de 2019. Senão vejamos:

3.20. Ao Poder Executivo Federal que adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU na esfera administrativa nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao Congresso Nacional, e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas, especialmente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, e o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro). (destaque acrescido)

112. Do exposto, cabe determinar à Secretaria-Geral da PGR que também passe a informar à SOF os valores que serão destinadas à União em decorrência dos acordos de leniência e colaboração,

uma vez que tais valores deverão constar dos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF/1988, c/c os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, arts. 12, § 3º, e 58 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), Decreto-lei 1.755/1979 e Decreto 93.872/1986.

113. Por fim, no que diz respeito aos valores destinados às entidades lesadas, observo que, para as estatais não dependentes, as ações de investimento são enquadradas no Orçamento de Investimento (OI) e as de caráter operacional são incluídas no Programa de Dispêndio Global (PDG). Nos termos da LDO, há a necessidade de a mensagem que encaminhar o PLOA conter demonstrativo sintético, por empresa, do PDG. Portanto, embora essas empresas permaneçam subordinadas à Lei 6.404/1976 no que concerne a regime contábil, execução do orçamento e demonstrações contábeis, o seu OI ou PDG, a rigor, devem evidenciar as receitas decorrentes dos acordos de leniência, visto que ambos os instrumentos se juntam ao OFSS, consolidando o Orçamento da União (OU).

114. Com isso e em com fulcro no princípio da universalidade orçamentária cabe determinar que a SG/PGR encaminhe tais estimativas para a Sest de forma a permitir sua inserção nos PDGs anuais. De igual forma, cabe determinar à Sest, que faça constar, anualmente, nos OI e/ou nos PDG das empresas estatais federais, os valores das multas e das recuperações que serão a elas destinadas em virtude dos acordos de leniência e de colaboração celebrados pelo MPF, a fim de corretamente estarem refletidas no OFSS.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de setembro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

VOTO REVISOR

Senhor Presidente do TCU,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral do MPTCU,

Na Sessão Plenária de 21/6/2023, solicitei vista do presente processo, da relatoria do eminente Ministro Vital do Rêgo, a quem desde já agradeço, para analisar mais detidamente a relevante questão jurídica em debate, haja vista envolver a reparação efetiva à sociedade dos danos a direitos difusos e coletivos, materiais e morais, tutelados em ações civis públicas propostas pelo Ministério Público.

Preliminarmente, enalteço a condução deste processo e a qualidade do voto apresentado por sua Excelência, bem como das análises realizadas pela unidade técnica e pelo douto **Parquet**, as quais me levam a acompanhar a proposta de acórdão formulada pelo Relator.

Como bem demonstrado, restou apurada a inadequação da destinação alternativa dos recursos provenientes de indenizações pecuniárias e multas decorrentes de Termos de Ajustes de Conduta – TAC, acordos em geral e ações civis públicas, por estar em descompasso com as disposições das Leis 7.347/1985 e 9.008/1995, segundo as quais tais recursos deveriam ser recolhidos ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, e por se dar sem observância dos princípios e regras pertinentes ao ciclo orçamentário e dos critérios legais para a transferência de recursos da União.

Desde já, informo que acompanho o Relator na proposta de determinação para o Ministério Público da União e o Ministério Público do Trabalho passarem a recolher ao referido fundo os recursos decorrentes da tutela civil coletiva reparatória, ressalvadas as hipóteses que indica, a fim de que sua destinação seja promovida segundo previsto em lei.

A propósito, informo que, após pedir vista dos autos, recebi em audiência representantes do Ministério Público do Trabalho, noticiando medidas que já estariam em andamento visando à regularização da situação observada relativamente à seara trabalhista.

Dentre elas, destaca-se à criação de grupo de trabalho interinstitucional com o objetivo de propor soluções, inclusive normativa, visando ao aprimoramento da destinação dos recursos decorrentes da incidência da tutela civil coletiva trabalhista, com vistas a garantir a reparação efetiva de direitos lesados no âmbito laboral, consoante a vontade do legislador, inclusive quanto à criação de um fundo específico para recebimento de tais recursos. Há notícias, também, de projetos de lei propondo mudanças na sistemática de aplicação dos recursos.

Detalhadas no memorial acostado aos autos pelo MPT (peças 164 a 166), as medidas anunciadas evidenciam a existência de movimento e, acima de tudo, o interesse do órgão ministerial na busca da construção de solução para o problema, em alinhamento à proposta nestes autos.

Não obstante, é de se reconhecer que os resultados práticos pretendidos com as medidas aventadas não adirão de imediato, demandando prazo para isso, dada a necessidade de alteração de processos de trabalho institucionais, envolvendo a participação funcional dos membros do **Parquet** atuantes em 24 unidades regionais, além de outras instâncias, e, mais importante, a possibilidade de prejuízo a projetos já em andamento, dentre outros pontos.

Sensibilizado com essa questão e na busca da construção de uma solução integrativa, orientei minha assessoria que se reunisse com a equipe do ilustre Relator para discutir o processo, a qual ocorreu em 15/8/2023, ocasião em que se chegou ao consenso da pertinência de fixação de prazo razoável para o cumprimento da determinação em apreço.

Vejo que tal sugestão já foi acolhida pelo Relator em sua proposta de acórdão, o que muito me engrandece.

Cabe observar, apenas, que, ao contrário do MPU, não consta do processo manifestação específica do MPT sobre as determinações propostas nos autos, com informações quanto às consequências práticas da implementação dessas determinações e/ou apresentação de sugestões ou soluções alternativas para a resolução dos problemas apontados, com fulcro na Resolução TCU 315/2020 e no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Em que pese a apresentação de memorial pelo órgão ministerial não preencher plenamente a lacuna ora apontada, as informações neles contidas já são suficientes, a meu ver, para justificar a adequação da determinação em apreço, mediante a fixação de prazo razoável para o seu cumprimento. Isso vai, inclusive, ao encontro do desejo do próprio MPT, de obtenção de prazo para resolução do problema.

Por fim, devo destacar que, no memorial apresentado pelo MPT, há notícias, também, da existência de ação em curso no âmbito do Supremo Tribunal Federal (ADPF 944), questionando a destinação alternativa de valores decorrentes de ações civis públicas ajuizadas na justiça trabalhista, ou seja, com objeto semelhante ao que se examina.

Diferentemente da ADPF 569, abordada por Sua Excelência em seu voto ao tratar da destinação alternativa, pelo Ministério Público, dos montantes referentes a restituições, multas e sanções análogas decorrentes de condenações criminais, colaborações premiadas ou outros acordos realizados, na qual foi proferida decisão cautelar vetando tal prática, na ADPF 944 não foi adotada qualquer medida dessa natureza.

Com essas breves considerações, VOTO no sentido de acompanhar o nobre Relator, reconhecendo, novamente, o precuciente trabalho realizado nestes autos por sua excelência, pela unidade técnica e pelo Ministério Público junto a este Tribunal.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de setembro de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

Por meio de documentação acostada nas peças 164 à 166 e 169, o Ministério Público do Trabalho – MPT apresentou memoriais aduzindo, em síntese:

(i) a existência de fato superveniente à instrução do presente procedimento com impacto na sua tramitação, qual seja, a composição celebrada entre o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União nos autos do Pedido de Providências 1.00479/2022-42, que redundou na Portaria CNMP-Pre 229 de 7 de julho de 2023, que criou Grupo de Trabalho sobre a destinação de recursos indenizatórios referentes a danos causados a direitos ou interesses difusos e coletivos oriundos de acordos firmados pelo Ministério Público. Em razão de tal fato, solicita a dispensa de deliberação na forma autorizada pela parte final do inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução TCU 315/2020 bem como requer seja suspenso o trâmite do presente processo até que sejam apresentados os resultados dos trabalhos desse grupo interinstitucional, em prazo não inferior a 180 dias.

(ii) o STF, no julgamento da ADO 27, concluído em 30 de junho de 2023, declarou a mora do Congresso Nacional em editar a lei pela qual se instituiu o Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas, nos termos do art. 3º da Emenda Constitucional nº 45/2004, fixando o prazo de vinte e quatro meses, a contar da data da publicação do acórdão, para que a omissão inconstitucional seja sanada. Em razão de tal fato, requer a suspensão da Representação 007.597/2018-5 por igual prazo, no que tange, exclusivamente, ao objeto relativo à tutela civil coletiva por meio de TAC e ACP na seara trabalhista.

(iii) atualmente, não existe um fundo específico para a seara trabalhista, onde seja garantido assento ao MPT e cujos recursos reparem, efetivamente, a recomposição de bens de natureza trabalhista;

(iv) argumenta que a ADPF 944 em Trâmite no STF, questiona a constitucionalidade das reversões diretas de recursos, realizadas pelo Ministério Público, sem a passagem desses numerários a um fundo especial, no bojo de ações civis públicas ajuizadas na Justiça do Trabalho. Em razão da referida ação constitucional estar totalmente inserida no bojo da presente representação, requer aguardar o desfecho do julgamento da referida ADPF, considerando que a decisão proferida pela Corte Suprema terá efeitos *erga omnes* e vinculantes, relativamente aos demais órgãos do Poder Público, quanto à constitucionalidade das reversões diretas de recursos realizadas pelo Ministério Público;

(v) argumenta que, em razão da ADPF 569, a unidade técnica propôs aguardar o desfecho da questão no STF para a questão dos acordos de leniência e de colaboração premiada, o que seria idêntico ao que se pleiteia com a ADPF 944;

(vi) entende que a destinação de recursos fundados na Lei 7.347/1985 não está inserida na seara de competência do Tribunal de Contas uma vez que a tutela civil coletiva, na via da reparação, veicula recursos que não se caracterizam como verbas da União, nem são considerados recursos orçamentários;

(vii) solicita, ao final, a suspensão do trâmite dos presentes autos até que sejam apresentados os resultados do Grupo Interinstitucional e, sucessivamente, a criação do objeto relativo aos recursos decorrentes da tutela civil coletiva, para fins de acompanhamento por parte do TCU quanto à criação do Fundo Trabalhista.

2. Quanto a composição celebrada entre o Ministério Público e a AGU, que culminou na criação do grupo de trabalho mencionado pelo MPT, observo que o referido avanço decorreu em parte do andamento dos presentes autos e de fato pode contribuir para que uma solução legislativa futura seja encaminhada. No entanto, até que esta solução legislativa seja efetivamente concretizada, entendo

que não poderia este Tribunal, por falta de competência legal, se substituir provisoriamente ao legislador para autorizar que os recursos oriundos dos TAC's firmados no âmbito do Ministério Público do Trabalho continuem a seguir a sistemática atual adotada pelo órgão, já que tal sistemática carece de amparo legal. Conforme já se discorreu de forma pormenorizada ao longo do presente voto, até que um fundo específico seja efetivamente criado, tais recursos devem ser destinados ao FDD. Com isso, a despeito das tratativas que estão sendo feitas pelo MPT e a AGU, entendo que não se aplica a dispensa de deliberação prevista na parte final do inciso I, do parágrafo único do art. 16 da Resolução TCU 315/2020, uma vez que a proposta de deliberação prevista no item 9.2 e subitens se refere a determinações cujo objetivo é interromper irregularidade em curso, concernente ao direcionamento alternativo, sem fundamentação legal, dos recursos oriundos de multas decorrentes do descumprimento de termos de ajustamento de conduta (TAC) e de indenizações trabalhistas provenientes de ações e acordos judiciais.

3. Também entendo incabível o pedido de suspensão do trâmite dos presentes autos uma vez que a decisão que proponho não atrapalha as futuras construções que o grupo de trabalho formulará. Na mesma linha, entendo não ser o caso de separar, do presente processo, o objeto relativo aos recursos decorrentes da tutela civil coletiva para fins de acompanhamento desse Tribunal quanto a criação do Fundo Trabalhista. Consoante consta na proposta de acordão, enquanto um fundo específico não for criado, a destinação desses valores deve ser direcionada ao FDD.

4. Quanto a ADO 27, que reconheceu a mora do congresso em editar a lei pela qual se instituiu o Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas, destaco que a solução adotada no acórdão que proponho contempla esse novo fundo, no momento em que ele vier a ser criado. Vale mencionar que, por envolver recursos públicos, a criação do fundo específico apontado pela ADO 27 não afastará a necessidade dos recursos que transitarem pelo orçamento, seguindo o ciclo orçamentário. Com isso, a sistemática atualmente adotada pelo MPT para a utilização desses recursos não poderá ser adotada nem mesmo quando, no futuro, um novo fundo específico for criado.

5. Destaco que, embora não exista um fundo específico para a seara trabalhista, consoante já mencionei no presente voto, o FDD contempla, no eixo temático V, na linha temática "g", "a prevenção e ressarcimento de danos coletivos e difusos relacionados ao direito do trabalho". Portanto, para que os recursos oriundos das indenizações referentes aos danos causados a direitos ou interesses difusos e coletivos oriundos de acordos firmados pelo MPT sejam efetivamente empregados para mitigar danos causados na seara trabalhista, caberia ao órgão estreitar os laços com o Ministério da Justiça, Gestor do FDD, buscando formas de efetivar a utilização desses recursos à finalidade desejada.

6. Consoante já mencionei neste voto, no que diz respeito à ADPF 569, rememoro que em 10/2/2021 o STF proferiu decisão liminar, por meio da qual decidiu vedar que os montantes referentes a restituições, multas e sanções análogas decorrentes de condenações criminais, colaborações premiadas ou outros acordos realizados sejam 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. Com isso, até que o STF decida o mérito da referida ação, o MPF não pode mais distribuir tais montantes conforme sua conveniência. Por esta razão, e considerando que a apreciação de mérito da ADPF 569-STF, a priori, definirá a competência do MPU quanto ao direcionamento de valores decorrentes de acordos de leniência e de colaboração premiada, entendi prudente que o TCU aguarde aquela Corte firmar posicionamento sobre a questão.

7. Este, contudo, não é o caso da ADPF 944. Na referida ação constitucional, Relatada no STF, pela Exma. Sra. Ministra Rosa Weber cuja votação de mérito foi iniciada em 29/4/2022, consoante bem mencionou o MPT, discute-se a constitucionalidade das reversões diretas de recursos, realizadas pelo Ministério Público, sem a passagem desses numerários a um fundo especial, no bojo de ações civis públicas ajuizadas na Justiça do Trabalho. A Ministra Relatora apresentou seu voto pelo

não conhecimento da referida ADPF em razão da Confederação Nacional da Indústria (CNI), carecer de legitimidade ativa *ad causam*, em face da ausência de pertinência temática. Até o presente momento, a Relatora foi seguida pelos Ministros Edson Fachin e Alexandre de Moraes. Destaca-se que a Relatora não entrou no mérito da discussão. O Min. André Mendonça abriu divergência, sendo seguido até o presente momento pelos Ministros Roberto Barroso, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Entendendo que a CNI é parte legítima para propor a referida ADPF, o Ministro André Mendonça propõe conhecer a referida ADPF, destacando em síntese que:

(...)

2. Não se está diante de situação de ofensa meramente reflexa à Constituição, a ensejar apenas controle de legalidade, porquanto se coloca em xeque a compatibilidade direta das decisões sob investida com os artigos 2º; 60, § 4º, inciso III; e 167, incisos I e XIV; todos da Constituição da República. Princípios da separação dos poderes e da legalidade orçamentária. Precedentes.

3. Dotados que são os valores decorrentes de condenações por dano moral coletivo de natureza predominantemente pública, sujeitam-se às etapas de realização do ciclo orçamentário imposto pela Lei Fundamental, do que exsurge a necessidade de serem direcionados tais valores a fundo específico, para ulterior destinação, seguido o rito adequado. Discussão que se confunde com o próprio exame do mérito da controvérsia.

4. Tampouco se trata de escrutinar situação individualizada na medida em que a prática de não se remeter os valores das condenações ao FDD ou ao FAT tem sido utilizada há anos pela justiça trabalhista. Nesse sentido, esclarece a ANPT que se “[t]rata-se de conduta adotada pela Justiça do Trabalho há mais de décadas” (e-doc. 26, p. 1).

8. A referida ação constitucional encontra-se em pedido de vista feito pelo Min. Luiz Fux. Destaco que caso a referida ação não seja conhecida por ausência de legitimidade da CNI para propor a referida ação de controle, em razão de não entrar no mérito, a questão de fundo não restará esclarecida, situação que não impedirá a atuação desta Corte de Contas nos presentes autos. No entanto, caso se sagre vencedora a tese proposta pelo Min. André Mendonça, tese na linha do que proponho no voto em epígrafe, a justiça do trabalho não poderá destinar os recursos em discussão sem observar o ciclo orçamentário, surgindo a necessidade de direcionamento desses valores para fundo específico que atualmente, seria o FDD, até que um outro seja criado.

9. Portanto, caso este Tribunal resolva aguardar a referida ADPF como sugere o MPT, até que ela seja apreciada, o órgão continuaria com o procedimento que atualmente adota, direcionando por seus próprios critérios, os valores obtidos pelos TAC’s, à margem do ciclo orçamentário. E essa situação que não está ocorrendo com os valores obtidos por meio de condenações criminais, colaborações premiadas ou outros acordos em razão da liminar concedida pelo STF nos autos da ADPF 569. Distintas, são, as consequências dessas duas ADPF’s.

10. Por fim, quanto ao argumento no sentido de que os recursos em discussão não são receitas públicas e, portanto, escapariam da competência do TCU, consoante já defendi no presente voto, entendo de forma diversa. A uma, porque o objeto precípua das Ações Cíveis Públicas propostas pelo MPT é reparar os danos causados a direitos ou interesses difusos e coletivos na seara trabalhista, cujos lesados são indetermináveis. A duas, porque os procuradores do MPT, como “órgãos” que são, tem competências para firmar TAC’s em razão de sua atribuição legal e constitucional e por serem o “próprio” estado. Portanto, se o poder para firmar os referidos termos decorre da Constituição e se a reparação decorre de lesão a direitos difusos cujos lesados são indetermináveis, os recursos obtidos são indubitavelmente públicos e nesse contexto, pertencentes a todos os cidadãos. Por tal razão, ainda que louvável a intenção do MPT, entendo não ser correta a destinação livre destes recursos como pretende o Parquet do trabalho.

11. Por derradeiro, acolho as sugestões formuladas pelos Ministros Bruno Dantas e Augusto Nardes, entre elas, a de conceder 60 (sessenta) dias de prazo para que o MPU implemente a determinação de recolhimento de valores ao FDD.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de setembro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1955/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.597/2018-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Defensoria Pública da União; Ministério Público da União; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Federal; Ministério Público Militar.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Revisor: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, Procurador-Geral em exercício Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se avalia a forma de recolhimento e destinação dos recursos oriundos de multas e indenizações decorrentes de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), acordos em geral e ações judiciais firmados pelo Ministério Público da União (MPU) e pela Defensoria Pública da União (DPU);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez que estão satisfeitos os requisitos de ingresso previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Ministério Público da União (MPU) que, no prazo de até 60 (sessenta) dias:

9.2.1. passe a recolher, ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), os recursos provenientes das indenizações pecuniárias pactuadas nos acordos e ações com base no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, bem como das multas aplicadas em razão de seus descumprimentos, ressalvadas as hipóteses em que legislação especial lhes prescreva destinação específica, nos termos dos arts. 13 da LACP e 1º, § 2º, da Lei 9.008/1995;

9.2.2. passe a recolher, ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), os recursos oriundos de Termos de Ajustes de Conduta (TACs), firmados no âmbito do Ministério Público do Trabalho, exceto nos casos em que a destinação esteja amparada por decisões judiciais que determinem a utilização desses valores pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ressalvadas as hipóteses em que legislação especial lhes prescreva destinação específica;

9.2.3. divulgue ao público, imediatamente, em transparência ativa:

9.2.3.1. as parcelas efetivamente pagas no âmbito de cada acordo de leniência e de colaboração premiada celebrados, especificando os montantes que se referem à quitação da multa e os montantes relativos à reparação/restituição do valor devido, e registrando, quando for o caso, os pagamentos efetuados que quitam simultaneamente compromissos financeiros firmados com o parquet e com a CGU/AGU, em atenção à exigência de transparência e governança do art. 3º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017, e as disposições dos arts. 3º, 6º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011 (LAI) e do art. 37, caput, da CF/1988;

9.2.3.2. os cronogramas, formas e prazos de pagamento pactuados nos acordos de leniência e de colaboração premiada, quando registrados apenas em anexos ou acordos sigilosos; a situação de adimplência ou inadimplência das parcelas pactuadas; e, no caso de inadimplência ou

descumprimentos, a medida administrativa ou judicial adotada para o saneamento das parcelas em atraso ou cláusulas descumpridas;

9.2.3.3. os valores efetivamente compensados entre créditos da fazenda pública de qualquer natureza, a exemplo dos créditos tributários, e as multas ou indenizações fixadas às empresas, por meio dos instrumentos negociais formalizados no âmbito do MPU;

9.3. determinar à Secretaria-Geral da PGR que:

9.3.1. passe a informar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), anualmente, os valores das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada, que serão destinados à Conta Única do Tesouro Nacional, uma vez que deverão constar dos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF /1988, c/c os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, arts. 12, § 3º, e 58 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), Decreto-Lei 1.755/1979 e Decreto 93.872/1986;

9.3.2. passe a informar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/ME), anualmente, os valores das multas, reparações e restituições pactuadas em acordos de leniência e de colaboração premiada que serão destinados a empresas estatais federais, a fim de que possam compor os Orçamentos de Investimento (OI) e/ou os Programas de Dispêndios Globais (PDG), em atendimento ao art. 165, § 5º, da CF/1988, aos arts. 2º e 3º da Lei 4.320/1964, às regras de previsão e arrecadação das receitas da União (art. 12, § 3º, e 58 da LRF) e de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inciso II, da LRF);

9.4. determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/ME) que faça constar, anualmente, nos Orçamentos de Investimento (OI) e nos Programas de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais os valores das multas e das recuperações que serão a elas destinadas em virtude dos acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público da União (MPU), a fim de corretamente estarem refletidas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), em atendimento ao princípio da universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF/1988 e arts. 2º e 3º da Lei 4.320/1964), às regras de previsão e arrecadação da receita (art. 12, § 3º, e 58 da LRF) e de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inciso II, da LRF);

9.5. recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com base no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que avalie e reveja o entendimento contido no § 1º do art. 5º da Resolução CNMP-179/2017, uma vez que vai de encontro ao disposto no art. 13 da Lei 7.347/1985, o qual estabelece que as indenizações em dinheiro e as multas decorrentes da aplicação da respectiva lei devem ser recolhidas para fundo gerido por conselho federal ou por conselhos estaduais, sendo tal fundo, no âmbito federal, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, e gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Direitos Difusos (CFDD), instituído pela Lei 9.008/1995;

9.6. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria-Geral da PGR que, em articulação, avaliem a necessidade de eventuais ajustes no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), a fim de possibilitar o registro dos valores das multas, reparações e restituições pactuadas nos acordos de leniência e de colaboração premiada que serão destinados à Conta Única do Tesouro Nacional pela SG/PR, uma vez que esses recursos não constituem receitas próprias do MPU;

9.7. recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Casa Civil da Presidência da República que, avaliem a conveniência e oportunidade de propor ao Congresso Nacional a criação de um fundo próprio para receber os recursos oriundos de instrumentos negociais formalizados no âmbito da seara trabalhista, com destinação específica para a reparação dos danos causados a direitos ou interesses difusos e coletivos no âmbito laboral;

9.8. informar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) das determinações constantes dos subitens 9.3.1 e 9.3.2 da presente deliberação;

9.9. esclarecer aos TRFs da 1ª à 6ª Região e aos TRTs da 1ª à 24ª Região de que a destinação alternativa das indenizações em dinheiro e das multas oriundas da aplicação da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), sem o recolhimento ao fundo federal preconizado no art. 13 da

respectiva lei e regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, ressalvadas as hipóteses em que legislação especial lhes prescreva destinação específica, ofende os princípios e as regras pertinentes ao ciclo orçamentário, estabelecidos na CF/1988 (art. 165, § 5º, e art. 167), na Lei 4.320/1964 (art. 2º, 3º, 59, 60, 72, entre outros), na Lei Complementar 101/2000, no Decreto 93.872/1986, e os critérios legais para a transferência de recursos da União (Lei 13.019/2014 e Decreto 6.170/2007);

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação:

9.10.1. às mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

9.10.2. à Presidência da República;

9.10.3. à Defensoria Pública da União (DPU), à Advocacia-Geral da União (AGU), à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao Conselho Federal dos Direitos Difusos (CFDD), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Conselho da Justiça Federal (CJF), ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e ao Tribunal Superior do Trabalho (TST).

10. Ata nº 39/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/9/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1955-39/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Revisor), Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício