

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Conforme relatado, trata-se ação abstrata cuja controvérsia consiste em aferir, à luz das regras financeiras estatuídas pela Constituição Federal, a competência e a destinação orçamentárias de receitas derivadas advindas de sanções patrimoniais resultantes de infrações penais e extrapenais.

### Aspectos preliminares

De início, verifico que os Partidos Requerentes encontram-se plenamente legitimados para provocar essa CORTE em sede abstrata, uma vez que ambos se encontravam devidamente representados no parlamento nacional quando da propositura da presente Arguição.

Quanto ao cabimento da espécie abstrata em questão, embora os Requerentes pretendam propor cumulativamente ADPF e ADI com o intuito de questionar objetos anteriores e posteriores aos paradigmas constitucionais evocados, mostra-se adequada a propositura da ADPF para tal efeito, estando satisfatoriamente preenchido o pressuposto da subsidiariedade no presente caso.

É certo que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL comete à parte requerente o ônus de impugnação de todo o complexo normativo tido por incompatível com a Constituição, a fim de que a eventual invalidação da norma atacada não acarrete a repriminção de normas anteriores cujo teor também conflite com o texto constitucional (ADI 3148, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 28/9/2007). Além disso, o objeto da ação contém atos normativos anteriores à edição dos preceitos que são invocados como parâmetros de controle, o que impediria a utilização da Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que justificaria o cabimento da ADPF, atendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).

Nesse sentido: ADPF 378-MC, Rel. Min. EDSON FACHIN, Rel. p/ acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 7/3/2016; ADPF 446, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 17/10/2019.

No tocante aos pedidos veiculados na inicial relativos ao *Acordo de Assunção de Compromissos*, firmado entre o Ministério Público Federal e a Petrobras, homologado pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, verifico a ocorrência de perda de objeto, no ponto, em função da decisão

homologatória do *acordo sobre a destinação de valores* proferida nos autos da ADPF 568, de minha relatoria.

A Advocacia-Geral da União pugna, de outra perspectiva, por uma delimitação ainda mais restrita do escopo da presente Ação Direta, contestando seu conhecimento quanto à expressão “*e aqueles frutos de repatriação ou de multas oriundas de acordos celebrados no Brasil ou no exterior*”. Entretanto, observo que as regras financeiras constitucionais atinentes à competência e à destinação orçamentárias de receitas derivadas aplicam-se tanto aos recursos relativos a sanções patrimoniais de cunho eminentemente penal quanto a outros ingressos orçamentários fruto de sistemas normativos de responsabilização extrapenal, estando suficientemente fundamentada a peça inaugural para apreciar os pedidos formulados pelos seus autores.

Por idênticas razões, afasto as alegações de inépcia e impossibilidade jurídica do pedido formuladas pela Procuradoria-Geral da República.

Dessa feita, CONHEÇO PARCIALMENTE DA ARGUIÇÃO, restringindo o campo de apreciação jurisdicional objetiva unicamente para afastar do seu exame o *Acordo de Assunção de Compromissos*, firmado entre o Ministério Público Federal e a Petrobras e homologado pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba.

### **Receita pública e o processo orçamentário constitucional**

A receita pública estatal compreende a entrada em caráter definitivo de determinados valores e bens que passam a integrar o Erário sob duas modalidades: as receitas originárias decorrem “*da exploração pelo Estado de seus próprios bens ou quando pode exercer atividade sob o que se denomina de direito público disponível*” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo, Malheiros, 2019, p. 224), enquanto as receitas derivadas ingressam por meio do constrição legal do patrimônio do particular, abarcando tanto as espécies tributárias quanto as entradas decorrentes de ilícitos.

O recolhimento de receitas derivadas provenientes de ilícitos, consequência legal de diversos sistemas normativos de responsabilização pessoal (penais, civis e administrativos) faz ingressar aos cofres públicos recursos que são contabilmente encaminhados de distintas maneiras. As entradas que possuem uma destinação jurídica específica devem ser repassadas aos destinatários beneficiados pela respectiva norma regulamentadora, como as multas penais que se encontram explicitamente vinculadas ao fundo penitenciário pelo Código Penal.

Código Penal

Art. 49 - **A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário** da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa.

As receitas derivadas que, todavia, não possuem destinação específica elencada em norma regulamentadora passam a compor os cofres públicos à semelhança dos demais ingressos orçamentários. Tornar-se-ão, desse modo, aptas ao dispêndio somente mediante apropriação orçamentária orientada pelas leis autorizadas do orçamento público.

É que a alocação dos recursos arrecadados pelo Estado (aplicação de receitas públicas no financiamento de ações governamentais) depende de deliberações políticas pautadas em objetivos constitucionais (em maior grau nas áreas da educação e da saúde), cuja conjugação termina por se positivar em leis orçamentárias exigidas para o empenho da despesa.

O orçamento público, *“pedra angular essencial na arquitetura de confiança entre os Estados e seus cidadãos”* (OECD. Recommendation of the Council on Budgetary Governance. OECD, 2015, p. 1, tradução livre), decorre, portanto, de um processo orçamentário constitucional protagonizado, em essência, pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, que logrou conquistar o *power of the purse* no constitucionalismo moderno.

Reservou-se, nessa perspectiva, ao Poder Executivo a iniciativa para deflagrar o procedimento, propondo ao Congresso o diploma de cunho eminentemente estratégico (plano plurianual), as normas de planejamento operacional (lei de diretrizes) e a peça mais detalhada do arcabouço orçamentário (lei anual).

Constituição Federal

Art. 84. **Compete privativamente ao Presidente da República:** [...]

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Tal iniciativa vinculada constitui verdadeiro dever imposto ao Poder Executivo de encaminhar ao Parlamento os projetos conformadores das finanças públicas. Ela é complementada, contudo, por propostas oriundas de outros Poderes e órgãos, cuja autonomia administrativa e financeira impõe ao Poder Executivo, legitimado exclusivo para deflagrar o processo legislativo orçamentário, o dever de concentrá-las em um único projeto de lei, em razão da unidade orçamentária, “*passível de desintegração relativa entre poderes, órgãos autônomos (ministério público e outros) e entes do federalismo.*” (TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro*. São Paulo: RT, 2014, p. 150)

#### Constituição Federal

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

**§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.**

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

[...]

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

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

[...]

**§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas**

**autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.**

**§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.**

A autonomia conferida pelo texto constitucional ao Ministério Público, entre outros poderes constituídos e órgãos autônomos, constitui prerrogativa imprescindível às funções ministeriais, a justificar o encaminhamento de proposta própria ao Poder Executivo, pois:

[...] responde à necessidade de assegurar-se, ao Ministério Público, a plena realização dos fins eminentes para os quais foi ele concebido, instituído e organizado.

Sem que disponha de capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de suas atividades, o Ministério Público nada poderá realizar, frustrando-se, desse modo, de maneira indevida, os elevados objetivos que refletem a destinação constitucional dessa importantíssima Instituição da República, incumbida de defender a ordem jurídica, de proteger o regime democrático e de velar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(ADI 2.513-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 15/3/2011)

Tal autonomia legítima, ainda, o Ministério Público a participar ativamente da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, cujos limites terminam por conformar os ajustes porventura promovidos à lei orçamentária anual. Nesse sentido:

**Ementa: CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ORÇAMENTO. § 5º DO ART. 69 DA LEI Nº 17.278, DE 11 DE SETEMBRO DE 2020, DO ESTADO DO CEARÁ. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. AUTONOMIA FINANCEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. HOMOLOGIA ENTRE OS ARTS. 99, §1º e 127, §2º e §3º DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE DE IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÃO UNILATERAL, PELO PODER EXECUTIVO, AO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO SEM QUE ESTE**

ÓRGÃO TENHA SIDO OUVIDO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

1. Com o julgamento da ADI nº 4.048, ocorreu significativa mudança jurisprudencial no sentido de autorizar a fiscalização abstrata da constitucionalidade de leis orçamentárias.

2. A autonomia financeira do Ministério Público, reconhecida em um sem número de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, inscreve-se do art. 127 da Constituição da República, o qual dispõe, em seus parágrafos, acerca da elaboração de proposta orçamentária específica. O Legislador Constituinte conferiu ao Ministério Público tratamento equivalente àquele concedido ao Poder Judiciário, nos termos do art. 99, §1º, do texto constitucional.

3. Em razão da homologia entre o art. 127, §2º e §3º, e o art. 99, §1º, **aplica-se extensivamente ao Ministério Público a garantia atribuída ao Poder Judiciário de ser consultado no momento de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias.**

4. Ação direta julgada procedente. (ADI 6.594, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 13/10/2021)

O Poder Executivo, nesse exato contexto, ao unificar as propostas orçamentárias provenientes dos demais Poderes e órgãos autônomos, poderá unicamente ajustar o conteúdo para compatibilizar seu teor à orientação estatuída na lei de diretrizes orçamentárias, consoante se depreende da seguinte tese firmada por essa CORTE em tutela abstrata:

É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária. (ADI 5.287, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 12/9/2016)

Na fase subsequente do ciclo legislativo orçamentário, uma vez encaminhados os respectivos projetos ao Congresso Nacional, compete ao

Poder Legislativo filtrar todas as propostas concentradas na peça, inclusive aquelas oriundas dos Poderes e órgãos autônomos, para adequá-las política, técnica e financeiramente ao interesse público que se busca atingir.

Transcrevo, nesse sentido, esclarecedor voto proferido pelo Min. ROBERTO BARROSO:

[...] o fato de o Poder Judiciário ter o poder de enviar sua proposta orçamentária não significa que tem ele o direito de ela ser aprovada sem alterações, e isto por duas razões. Primeiro, porque, conforme disciplina o próprio art. 99, § 4º, se as propostas orçamentárias forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deverá o Poder Executivo proceder aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. Segundo, porque a Constituição Federal atribuiu ao Poder Legislativo, na segunda fase do processo legislativo das leis orçamentárias anuais, a prerrogativa de alterar receitas e despesas previstas no projeto encaminhado pelo Presidente da República, reduzindo ou aumentando dotações. Portanto, os Poderes e os órgãos aos quais a Constituição Federal reconhece o poder de proporem seus próprios orçamentos não possuem, apenas por essa razão, o direito ao valor integral proposto, uma vez que eles podem sofrer ajustes pelo Executivo, na fase de elaboração da proposta, e controle pelo Legislativo, na fase de apreciação legislativa.

(ADI 5.468, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 2/8/2017)

Assentadas, pois, as pretensões financeiras de cada Poder e de cada órgão na lei orçamentária anual, com a devida chancela do Congresso Nacional, torna-se possível executar as respectivas dotações mediante empenho, liquidação e pagamento, dentro dos estritos limites normativos edificados pelo orçamento promulgado.

Não há dúvida de que o inciso II do art. 167 da CF veda expressamente a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

Assim sendo, durante a execução orçamentária do respectivo exercício financeiro, o Poder Judiciário e o Ministério Público não poderão realizar despesas ou assumir obrigações

que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (ADI 4.426, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 18/5/2011)

A participação do Ministério Público no processo orçamentário constitucional, à semelhança do Poder Judiciário, cinge-se à apresentação de proposta própria ao Poder Executivo e à consulta no tocante às diretrizes orçamentárias, sendo autorizado a executar e a exercer o controle interno sobre as rubricas que lhe cabem. Não inclui, por evidente, quaisquer iniciativas orçamentárias estranhas àquela materializada pela autonomia administrativa e financeira a ele conferida pela Constituição Federal. Nesse sentido:

Deve-se, pois, distinguir, em matéria orçamentária, de um lado, as iniciativas próprias de certos órgãos ou Poderes, no que concerne à sua organização interna, e, de outro, a prerrogativa, deferida ao Poder Executivo, de elaborar, de modo coerente e unitário, a peça orçamentária, levando em conta todas as propostas formuladas pelos diferentes órgãos dotados de iniciativa própria, e de apresentar o projeto de orçamento assim composto ao órgão Legislativo, para a aprovação final.

(COMPARATO, Fábio Konder. Autonomia do Ministério Público: iniciativa do processo legislativo. *Justitia*, São Paulo, v. 59, n. 178, abr./jun. 1997)

A delimitação do âmbito da atuação orçamentária e administrativa do Ministério Público não afasta sua participação na judicialização de determinada despesa pública, sobretudo quando sobrepostas suas abrangentes funções constitucionais à razão de ser do orçamento público, *“um dos mais relevantes institutos para concretização do princípio republicano em qualquer país, pois se trata de um instrumento de justiça distributiva”* (SCAFF, Fernando. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 564), nem afasta a possibilidade de ele sofrer controle externo relativo aos seus próprios dispêndios, tal qual ocorre com os órgãos jurisdicionais.

A administração financeira do Judiciário não está imune ao controle, na forma da Constituição, à legalidade dos dispêndios dos recursos públicos; sujeita-se, não apenas à

fiscalização do Tribunal de Contas e do Legislativo, mas também às vias judiciais de prevenção e repressão de abusos, abertas não só aos governantes, mas a qualquer do povo, incluídas as que dão acesso à jurisdição do Supremo Tribunal (CF, art. 102, I, n). (ADI 691-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 19/6/1992)

Entretanto, sua relevante missão constitucional não o legitima a participar do processo decisório relativo à destinação de ingressos orçamentários alheios à sua própria estrutura institucional, alocando as receitas derivadas provenientes de ilícitos. Tal papel, próprio às fases iniciais do ciclo orçamentário, notadamente legiferantes, de estimativa de recursos e orientação de despesas, cabe essencialmente aos Poderes investidos dessa competência.

Para uma melhor compreensão do tema, cabe examinar individualmente algumas das receitas derivadas sob debate para, então, melhor esquadrihá-las na matriz constitucional do orçamento público.

### Receitas públicas provenientes de sistemas normativos de responsabilização pessoal

#### A) Multa penal

A multa penal, sanção pecuniária cominada em preceitos secundários de determinados tipos legais incriminadores, deve ser vertida, por expressa previsão legal, ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), somando-se a outros recursos arrecadados que, consolidados, perfazem montante parcialmente repassado aos entes subnacionais.

#### Código Penal

Art. 49 - **A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário** da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa.

#### Lei Complementar 79/94

Art. 2º Constituirão recursos do FUNPEN: [...]

**V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado;**

Art. 3º-A. A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de

transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen: [...]

### **B) Pena restritiva de prestação pecuniária**

A pena restritiva de direitos consistente em prestação pecuniária materializa sanção penal alternativa, entre outras introduzidas ao sistema de persecução penal pela Lei 9.714/98, possuindo como finalidade substituir uma pena privativa de liberdade, desde que satisfeitos os pressupostos legais para tanto. Nesse contexto, o valor recolhido pelo condenado deve ser destinado, nos expressos termos da norma, *“à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social”*.

#### Código Penal

Art. 43. **As penas restritivas de direitos são:** (Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998)

##### **I - prestação pecuniária;**

Art. 45. Na aplicação da substituição prevista no artigo anterior, proceder-se-á na forma deste e dos arts. 46, 47 e 48.

§ 1º **A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social**, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários.

Esse dispositivo veda que a prestação pecuniária ali prevista, em prol da vítima, seus dependentes e entidades com destinação social, sejam distribuídos de maneira vinculada, estabelecida ou determinada pelo Ministério Público mediante instrumentos negociais firmados entre este e o responsável pagador, ou por determinação do Juízo em que tramitam esses procedimento. Incumbe ao órgão jurisdicional apenas a fixação da importância a ser paga a título de prestação pecuniária, sendo que a definição da entidade eventualmente beneficiada dependerá de regulamentação própria.

A prestação pecuniária também foi absorvida pelo ordenamento penal em outras circunstâncias jurídicas, especificamente como: (a) fruto da transação penal no juizado especial criminal; (b) condição imposta ao

imputado na suspensão condicional do processo; e (c) estipulação em acordo de não persecução penal. Todavia, nessas hipóteses, a disciplina legal admite a especificação de destinações pelo Poder Judiciário:

Lei 9.099/95

Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, **o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.**

Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

[...]

§ 2º **O Juiz poderá especificar outras condições a que fica subordinada a suspensão**, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado.

No caso da prestação pecuniária proposta em transação penal no juizado especial criminal (art. 76, Lei 9.099/95) e daquela imposta na suspensão condicional do processo (art. 89, § 2º, Lei 9.099/95), ambas se submetem ao regime jurídico típico das prestações pecuniárias em geral que, como visto, destinam o montante arrecadado “à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social”.

Tal compreensão deriva tanto da aplicação subsidiária do Código Penal (art. 92, Lei 9.099/95) quanto da orientação estatuída pelo Conselho Nacional de Justiça que editou a Resolução 154/2012 para regulamentar a aplicação da pena de prestação pecuniária, seja em substituição da pena privativa de liberdade, seja na transação penal ou na suspensão condicional do processo.

Esses permissivos legais, assim, diferentemente do art. 45, § 1º, contêm expressa e específica autorização para que o magistrado indique a prestação pecuniária a determinada entidade pública ou de interesse social. Sua execução, nessa perspectiva, foi devidamente regulamentada de modo a pormenorizar a destinação dos recursos auferidos pela

aplicação da sanção alternativa ao cárcere.

Na hipótese de não serem repassados à vítima ou a seus dependentes, caberá ao juízo transferi-los a entidade com finalidade social ou direcioná-los para custear atividades relacionadas a segurança pública, educação e saúde. No âmbito da pandemia de Covid-19, o órgão de controle expediu resolução adicional, orientando os tribunais a encaminharem tais recursos para o seu combate.

Resolução CNJ 154/2012

Art. 2º Os valores depositados, referidos no art. 1º, quando não destinados à vítima ou aos seus dependentes, **serão, preferencialmente, destinados à entidade pública ou privada com finalidade social, previamente conveniada, ou para atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e saúde**, desde que estas atendam às áreas vitais de relevante cunho social, a critério da unidade gestora.

Resolução CNJ 313/2020

Art. 9º Os tribunais deverão disciplinar a destinação dos recursos provenientes do cumprimento de pena de prestação pecuniária, transação penal e suspensão condicional do processo nas ações criminais, **priorizando a aquisição de materiais e equipamentos médicos necessários ao combate da pandemia Covid-19**, a serem utilizados pelos profissionais da saúde.

Em outras palavras: (a) que a vítima (ou seus dependentes) é destinatária precípua da disciplina legal, devendo auferir a prestação pecuniária, cujo montante deve refletir o dano a ela causado; e (b) que, em caso subsidiário, o numerário deve ser destinado a entidade com destinação social.

A diretriz fixada pelo Código Penal (“*a entidade pública ou privada com destinação social*”) exige uma operacionalização que observe os vetores da isonomia, da moralidade, da transparência e da eficiência, como ocorre na resolução do CNJ através de: (a) exigência de alvará para movimentação dos valores (art. 1º); (b) vedação ao recolhimento em cartório e secretaria (art. 1º); (c) exigência de a entidade beneficiada ser previamente conveniada (art. 2º); (d) priorização de projetos mais longevos de prestação de serviços à comunidade (art. 2º, § 1º, I); (e) proibição de escolhas arbitrárias e aleatórias (art. 2º, § 3º); (f) vedações que, entre

outras, impedem o uso dos recursos para custear o Poder Judiciário e para promover agremiações partidárias (art. 3º); (g) aplicação dos princípios constitucionais administrativos (art. 4º); (h) exigência de prestação de contas (art. 4º).

Na hipótese, contudo, de haver acordo de não persecução penal, o CPP atualizado pela Lei 13.964/2019 prevê uma espécie *sui generis* de prestação pecuniária, eis que ela tem por único escopo beneficiar “*entidade pública ou de interesse social*”, não se identificando com a finalidade precípua da prestação pecuniária típica do Código Penal e da Lei dos Juizados (reparar a vítima e seus dependentes, em antecipação a uma futura indenização).

Tal ocorre pois, no acordo de não persecução penal, a reparação do dano consubstancia condição autônoma que pode ou não ser aplicada no instrumento consensual, tal qual a prestação pecuniária. Como todas as condições podem ser aplicadas cumulativa ou alternativamente, torna-se possível aplicar somente a reparação (art. 28-A, I), somente a prestação pecuniária (art. 28-A, II) ou ambas:

#### **Código de Processo Penal**

Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha,

preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou

V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Compreendendo, pois, que a prestação pecuniária do acordo de não persecução penal constitui condição autônoma que não visa a reparação da vítima, há de se concluir que ela não corresponde à prestação pecuniária típica do Código Penal e, portanto, se reporta à disciplina dada por sua própria norma instituidora, ainda que se reporte (por expressa remissão) ao art. 45 do CP para sua efetiva valoração.

Desse modo, ao ostentar por única finalidade aquilo que seu regramento sugere, beneficiar “a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução”, os recursos auferidos pela prestação pecuniária do acordo de não persecução penal devem ser destinados pelo próprio magistrado da execução, ainda que o juízo possa receber eventual orientação dos órgãos de controle externo para a uniformização da prática jurisdicional.

### **C) Pena restritiva de perda de bens e valores**

A pena restritiva de direitos consistente na perda de bens e valores, tal qual a prestação pecuniária, resulta da conversão de uma pena privativa de liberdade. Sua destinação, entretanto, se aproxima da multa penal na medida em que os bens e valores encontram-se juridicamente vinculados ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), salvo indicação expressa em contrário pela legislação extravagante.

#### Código Penal

Art. 43. As penas restritivas de direitos são:

[...]

II - perda de bens e valores;

Art. 45. Na aplicação da substituição prevista no artigo anterior, proceder-se-á na forma deste e dos arts. 46, 47 e 48.

[...]

§ 3º A perda de bens e valores pertencentes aos condenados dar-se-á, ressalvada a legislação especial, em favor do Fundo Penitenciário Nacional, e seu valor terá como teto – o que for maior – o montante do prejuízo causado ou do provento obtido pelo agente ou por terceiro, em consequência

da prática do crime.

#### **D) Indenização do dano causado pelo crime**

O dever de indenizar o dano provocado pelo delito constitui efeito extrapenal da condenação que, eventualmente arbitrado em patamar mínimo pela sentença penal condenatória, permite ao ofendido (seu representante ou seus herdeiros) buscar a reparação mediante ação civil. Nesse caso, por evidente, o valor deve ser vertido ao lesionado ou aos seus sucessores, destinando-se, a título de ilustração, aos entes públicos prejudicados em crimes contra a administração pública.

##### Código Penal

Art. 91 - **São efeitos da condenação:** (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

**I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime;**

##### Código de Processo Penal

Art. 63. Transitada em julgado a sentença condenatória, **poderão promover-lhe a execução, no juízo cível, para o efeito da reparação do dano, o ofendido, seu representante legal ou seus herdeiros.**

Parágrafo único. Transitada em julgado a sentença condenatória, a execução poderá ser efetuada pelo valor fixado nos termos do inciso iv do caput do art. 387 deste Código sem prejuízo da liquidação para a apuração do dano efetivamente sofrido.

Art. 387. **O juiz, ao proferir sentença condenatória:**

[...]

**IV - fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido;**

#### **E) Perda do produto e do proveito do crime**

A perda do produto do crime, assim como do proveito decorrente de sua prática, constitui efeito extrapenal da condenação, por meio do qual se confisca do patrimônio do réu os bens e valores relacionados ao fato delituoso. Caso não sejam vertidos ao lesado ou preservados em prol de terceiro de boa-fé, devem ser expropriados em benefício da União, especificamente ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), mediante

sequestro ou busca e apreensão.

Código Penal

Art. 91 - São efeitos da condenação:

[...]

II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:

[...]

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

Código de Processo Penal

Art. 133. Transitada em julgado a sentença condenatória, o juiz, de ofício ou a requerimento do interessado ou do Ministério Público, determinará a avaliação e a venda dos bens em leilão público cujo perdimento tenha sido decretado.

§ 1º Do dinheiro apurado, será recolhido aos cofres públicos o que não couber ao lesado ou a terceiro de boa-fé.

§ 2º O valor apurado deverá ser recolhido ao Fundo Penitenciário Nacional, exceto se houver previsão diversa em lei especial.

Lei Complementar 79/94

Art. 2º Constituirão recursos do FUNPEN:

[...]

IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986;

Nesse caso, portanto, a União pode tanto ser beneficiada enquanto ente público lesado (destinatário prioritário da norma) quanto por meio do FUNPEN (beneficiário subsidiário), fundo que, por sua vez, ostenta vinculações orçamentárias específicas. Essa foi a compreensão doutrinária exarada por Régis Fernandes de Oliveira:

Em suma, os bens apurados em decorrência do perdimento ou irão para fundos específicos ou para os cofres da União. Na hipótese de ser lesado o patrimônio público de Estados, Distrito Federal ou Municípios os bens serão a eles entregues. (Curso de Direito Financeiro. São Paulo, Malheiros,

O produto porventura apreendido nesses termos, contudo, pode sofrer destinação diversa na persecução transnacional, tanto por previsão expressa em instrumento internacional de cooperação penal quanto por estipulação legal específica, como ocorre na lei de “lavagem” de ativos.

Decreto 8.046/2013 (Tratado entre Brasil e Honduras)

ARTIGO 13

Auxílio em Processos de Perdimento

**1. As Partes auxiliar-se-ão em processos que envolvam identificação, rastreamento, bloqueio, seqüestro e perdimento de produtos e instrumentos de crime, de acordo com a lei interna da Parte Requerida.**

ARTIGO 17

Solicitações para Divisão de Ativos

**1. A Parte Cooperante pode apresentar solicitação de divisão de ativos à Parte que está em posse de ativos apreendidos (Parte Detentora), de acordo com os dispositivos do presente Tratado, quando sua cooperação tenha levado à apreensão ou quando haja expectativa de que esta possa ocorrer.**

Lei 9.613/1998

Art. 8º O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira competente, medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores oriundos de crimes descritos no art. 1º praticados no estrangeiro. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo, independentemente de tratado ou convenção internacional, quando o governo do país da autoridade solicitante prometer reciprocidade ao Brasil.

§ 2º **Na falta de tratado ou convenção, os bens, direitos ou valores privados sujeitos a medidas assecuratórias por solicitação de autoridade estrangeira competente ou os recursos provenientes da sua alienação serão repartidos entre o Estado requerente e o Brasil, na proporção de metade, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.**

O confisco alargado, introduzido ao sistema de persecução penal pela Lei 13.964/2019, permitiu a perda do produto e do proveito do crime, em delitos gravemente apenados, desde que tais objetos se revelem incompatíveis com os rendimentos lícitos do condenado. No caso, a perda deve ser requerida pelo *Parquet* que, contudo, não dispõe dos meios de vincular a destinação dos recursos resultantes, cujo montante deve ser direcionado ao lesado, ao terceiro de boa-fé ou à FUNPEN, nos termos do supracitado art. 133 do Código de Processo Penal.

#### Código Penal

Art. 91-A. Na hipótese de condenação por infrações às quais a lei comine pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão, **poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, dos bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito.** (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

[...]

§ 3º **A perda prevista neste artigo deverá ser requerida expressamente pelo Ministério Público, por ocasião do oferecimento da denúncia, com indicação da diferença apurada.**

#### F) Recuperação do produto e do proveito do crime em colaboração premiada

A lei de combate às organizações criminosas previu, por sua vez, entre outros requisitos para a celebração de acordo de colaboração premiada, a recuperação do produto e do proveito da prática delituosa levada a cabo pela organização criminosa sob investigação. A norma, contudo, não estabeleceu a destinação dos recursos granjeados através de um *plea bargain* porventura firmado.

#### Lei 12.850/2013

Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:

[...]

IV - **a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização**

**criminosa;**

Diante da lacuna normativa no microsistema penal premial, essa SUPREMA CORTE terminou por colmatá-la através da aplicação analógica das vinculações contidas no art. 91, II, “b”, do CP, que, como visto, destinou o produto e o proveito do crime ao lesado, ao terceiro de boa-fé e, subsidiariamente, à União.

4. Embora a Lei 12.850/2013 estabeleça, como um dos resultados necessários da colaboração premiada, *“a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa”* (art. 4º, IV), **o diploma normativo deixou de prever a destinação específica desses ativos. A lacuna pode ser preenchida pela aplicação, por analogia, dos dispositivos que tratam da destinação do produto do crime cuja perda foi decretada em decorrência de sentença penal condenatória.**

(PET 5.886, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, decisão monocrática, DJe de 4/11/2016)

2. A questão controversa gravita em torno do destinatário do perdimento e da multa previstos nos acordos de colaboração premiada.

(...)

No tocante ao perdimento dos valores, há previsão legal específica quanto ao seu destinatário, aplicando-se, sem necessidade de maiores esforços argumentativos, o art. 91, II, do Código Penal, que determina *“a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé: [...] b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso”*.

Na realidade, como pondera a União na sua derradeira manifestação, a destinação não se dá a partir da primeira parte da regra - *“perda em favor da União”* -, mas em decorrência da ressalva - *“ressalvado o direito do lesado”*, porque, aqui, é considerada, ela mesma, vítima dos delitos.

Desse modo, não se aplica o disposto no art. 2º, IV, da LC 79/94, que destina ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), os *“recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal”*.

O mesmo destino devem ter as multas aplicadas, embora

não se tratem precisamente de produto ou proveito da infração.

Com efeito, não há na lei ou no acordo definição quanto à natureza dessa multa, que parece ter, de fato, característica sancionatória mista. Porém, essa natureza não autoriza a eleição de um critério discricionário, ainda que louvável, quanto ao seu destinatário.

Nessa direção, na ausência de previsão legal ou negocial específica, cabe ao julgador valer-se da analogia (art. 4º do Decreto-lei 4.657/42) para a solução da questão.

Justamente por isso, em outras oportunidades (PET's 6.280, 6.466, 6.352, 6.454, 6.498, 6.512, 6.504, 6.491, 6.454, 6.526), adotei o entendimento do saudoso Min. Teori Zavascki na decisão da PET 5.886, segundo o qual deve-se, por analogia, aplicar o art. 91, II, "b", do Código Penal, que estabelece "*a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé: [...] b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso*".

Trata-se, como dito, de uma analogia, pois o dispositivo refere-se à destinação do produto do crime. Tanto que há priorização, por meio da ressalva expressa, do direito da vítima, beneficiando-se a União (exceto, como no caso, ela mesma a vítima), apenas após satisfeito o direito do lesado. A analogia, ao destinar a multa à vítima, justifica-se, conforme consta na decisão da PET 5.886, porque, nos casos referentes aos crimes delatados, o dano, ainda que não precisamente quantificado, seria presumidamente muito maior do que o valor da multa aplicada, servindo esta, portanto, de alguma maneira, também a sua compensação, tal como previsto no art. 91, II, "b", da Lei Penal.

Assim, o valor deve ser destinado ao ente público lesado, ou seja, à vítima, aqui compreendida não necessariamente como aquela que sofreu diretamente o dano patrimonial, mas aquela cujo bem jurídico tutelado foi lesado, no caso, a Administração Pública e os princípios que informam o seu regime jurídico, em especial, o da moralidade (CF, art. 37, caput, c/c §4º).

Em conclusão, também a multa deve ser destinada à União, cabendo a ela, e não ao Poder Judiciário, inclusive por regras rigorosas de classificação orçamentária, definir, no âmbito de sua competência, como utilizará essa receita.

(PET 6.890, Rel. Min. EDSON FACHIN, decisão monocrática, DJe de 7/3/2019)

Vê-se, portanto, que, no âmbito da colaboração premiada, tanto os produtos obtidos direto ou indiretamente através do crime quanto a multa sancionatória negocial têm vinculação orçamentária regida pela aplicação analógica de um efeito extrapenal da condenação, ou seja, destinam-se ao lesado, ao terceiro de boa-fé e, subsidiariamente, à União. Nesse sentido:

Em relação às multas fixadas nos acordos, em verdade é uma forma de assegurar a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas com a participação do colaborador, como um dos resultados buscados pela colaboração premiada, nos termos do art. 4º, inc. IV, da Lei 12.850. Não se trata propriamente de multa penal, mas, sim, de ressarcimento do dano causado ao delito. Busca-se inequivocamente atender ao interesse público, ao mesmo tempo que se preenche um requisito para a própria colaboração.

(MENDONÇA, Andrey Borges de. Os Benefícios Possíveis na Colaboração Premiada. In: MOURA, Maria Thereza de Assis; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (orgs.). Colaboração Premiada. São Paulo: RT, 2017)

#### **G) Perda de bens, valores e direitos nos crimes de ocultação de ativos**

Nos delitos envolvendo “lavagem” de ativos, a legislação especial elencou como efeito específico da condenação penal a perda de bens valores e direitos relacionados direta e indiretamente com o crime, ampliando o objeto material do confisco estatal já previsto pelo efeito extrapenal da condenação contido no art. 91 do CP. A lei especial, todavia, direcionou tais ativos à União e aos estados-membros, ressalvados os direitos do lesionado e do terceiro de boa-fé, com o fim de custear o sistema de persecução à lavagem. Assim, em casos julgados pela Justiça Federal, caberá à União os recursos resultantes do perdimento; naqueles apreciados pela Justiça Estadual, os numerários deverão ser encaminhados ao respectivo estado.

Lei 9.613/1998

Art. 7º São efeitos da condenação, além dos previstos no Código Penal:

[...]

I - a perda, em favor da União - e dos Estados, nos casos de competência da Justiça Estadual -, de todos os bens, direitos e valores relacionados, direta ou indiretamente, à prática dos crimes previstos nesta Lei, inclusive aqueles utilizados para prestar a fiança, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

[...]

§ 1º A União e os Estados, no âmbito de suas competências, regulamentarão a forma de destinação dos bens, direitos e valores cuja perda houver sido declarada, assegurada, quanto aos processos de competência da Justiça Federal, a sua utilização pelos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos nesta Lei, e, quanto aos processos de competência da Justiça Estadual, a preferência dos órgãos locais com idêntica função.

A destinação dos ingressos, no âmbito de cada ente federado, deverá ser regulamentada por instrumento próprio, como o foi pela União, cujo decreto decorrente vinculou tais recursos à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal.

Decreto 11.008/2022

Art. 3º Os bens, direitos e valores perdidos serão convertidos em dinheiro e destinados da seguinte forma, observado o disposto no parágrafo único.

I - noventa por cento para a Polícia Federal, para integrar a receita do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - Funapol, instituído pela Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997; e

II - dez por cento para a Polícia Rodoviária Federal.

**H) Multa e perda de ativos na responsabilização de pessoa jurídica por atos contra a Administração Pública (e no respectivo acordo de leniência)**

A Lei Anticorrupção, materializando compromissos internacionais firmados pelo país, especificamente na responsabilização de pessoas jurídicas por atos atentatórios à Administração Pública, previu distintos ingressos orçamentários resultantes dos ilícitos por ela coibidos: a aplicação administrativa de multa (art. 6º, I), a aplicação reduzida de multa em acordo de leniência (art. 16, §2º), a sanção judicial de

perdimento de bens, direitos e valores (art. 19, I) e a aplicação judicial subsidiária de multa (art. 20).

Lei 12.846/2013

**Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:**

I - **multa**, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

[...]

**§ 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.**

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

[...]

**§2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e **reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.****

**§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.**

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, **poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:**

I - **perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;**

Art. 20. Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público,

poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º , sem prejuízo daquelas previstas neste Capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.

Art. 24. A multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta Lei serão destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas.

Ao longo de todo o diploma, o legislador assentou de modo reiterado a necessidade de tais entradas serem precipuamente vertidas para reparar o dano, destinando-se aos órgãos lesados. Dessa forma, os valores devem passar a compor o tesouro do ente prejudicado de modo a se operacionalizarem, mediante apropriação orçamentária, somente com a chancela de um orçamento anual devidamente promulgado.

### **I) Multas e penalidades pecuniárias em âmbito eleitoral**

As multas e as penalidades pecuniárias impostas pelo direito eleitoral sancionador integram, por vinculação legal expressa, o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) de sorte a promover o financiamento público das agremiações brasileiras. Tais verbas, contudo, não abarcam aquelas provenientes da persecução penal eleitoral.

#### Lei 9.096/1995

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

**I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;**

Art. 40. A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º **Na mesma conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na Legislação Eleitoral.**

Os ingressos eleitorais que ostentam caráter penal, na forma de

sanção ou de efeito da condenação, devem, desse modo, ser regidos pelas normas gerais do Código Penal, em razão tanto da explícita remissão do art. 287 do Código Eleitoral quanto da construção jurisprudencial levada a cabo pela Justiça Eleitoral.

Código Eleitoral

Art. 287. Aplicam-se aos fatos incriminados nesta lei as regras gerais do Código Penal.

PROCESSO ADMINISTRATIVO. MULTAS ELEITORAIS. DESTINAÇÃO. FUNDO PARTIDÁRIO. MULTAS ELEITORAIS DECORRENTES DE CONDENAÇÃO CRIMINAL. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL.

**As multas decorrentes do descumprimento da legislação eleitoral são destinadas ao Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), salvo aquelas decorrentes de condenação criminal, as quais – por força da LC 79/94 - devem compor o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).**

(Processo Administrativo 99643, Acórdão, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe de 19/12/2011)

HABEAS CORPUS. ELEIÇÕES 2012 E 2014. AÇÃO PENAL ELEITORAL. PROCESSO PENAL. CRIMES DO ART. 309, C/C O ART. 353, DO CE. CONDENAÇÃO CONFIRMADA PELO TRIBUNAL DE PISO. EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE PENA RESTRITIVA DE DIREITO. NOVEL ENTENDIMENTO DO STF E DO TSE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE DO STF DOTADO DE REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA DE TERATOLOGIA, DE ILEGALIDADE OU DE ABUSIVIDADE. ORDEM DENEGADA.

**1. Na espécie, a Corte regional confirmou a condenação do paciente como incurso nos arts. 309 e 353 do CE e converteu a pena privativa de liberdade imposta em duas restritivas de direito, consistentes em prestação de serviços à comunidade, pelo prazo de 1 ano e 6 meses, e em prestação pecuniária, no valor de 1 salário mínimo, em favor de entidade de fins sociais.**

2. Confirmada a condenação, a Corte regional determinou à zona eleitoral que adotasse as medidas cabíveis ao início da execução provisória das penas restritivas de direito impostas ao paciente.

3. Em novel entendimento, a Suprema Corte assentou que a execução provisória da pena antes do trânsito em julgado não

ostenta a pecha de ilegal ou abusiva, não havendo falar em agressão ao postulado da presunção de inocência, firmado no art. 5º, LVII, da Carta Maior. Precedentes (STF): HC nº 126.292/SP, rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 17.5.2016; ARE nº 964.246/SP, rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 25.11.2016; HC nº 152.752/PR, rel. Min. Edson Fachin, DJe de 27.6.2018.

4. Por unanimidade, em recente viragem jurisprudencial, esta Corte Superior se alinhou à exegese firmada pelo STF, ao declarar ser possível a execução provisória da pena restritiva de direito confirmada por tribunal regional eleitoral, prestigiando o sistema de precedentes e a estabilização das decisões judiciais. Precedentes: HC nº 0600008-89/SP, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 22.5.2018 (TSE); HC nº 142.750 AgR/RJ, rel. Min. Luiz Fux, DJe de 16.6.2017 (STF).

5. O presente habeas corpus não logrou êxito em demonstrar patente ilegalidade, abusividade ou teratologia apta a dar ensejo à concessão da ordem. 6. Ordem denegada.

(Habeas Corpus 060144216, Acórdão, Rel. Min. Og Fernandes, DJe de 23/11/2018)

#### **J) Pena de prestação pecuniária em condenações por crimes ambientais**

De modo semelhante às hipóteses dos arts. 76 e 89, § 2º, da Lei 9.099/1995, e do art. 28-A, IV, do CPP, o artigo 12 da Lei 9.605/1998, Lei dos Crimes Ambientais, expressamente autoriza ao Poder Judiciário a fixação da prestação pecuniária direcionada “à vítima ou à entidade pública ou privada com fim social”. Assim, vincula-se em primeiro lugar à vítima do crime ambiental e, subsidiariamente, à entidade social, caso em que também deverá ser observada a regulamentação do CNJ.

#### **Conclusões**

O exame das receitas derivadas provenientes de diversos sistemas normativos de responsabilização pessoal, como visto, permitem alcançar duas conclusões.

Em primeiro lugar, a grande maioria dos diplomas legais, ao estatuírem medidas de natureza pecuniária, priorizam a restauração do *status quo ante*, quando possível, destinando os ativos à vítima, ao lesionado, aos seus dependentes e ao terceiro de boa-fé, englobando, dessa maneira, a Administração Pública quando prejudicada.

Afinal, em âmbito penal, a reparação do dano tem:

“[...] um efeito ressocializador, pois obriga o autor a enfrentar as consequências do fato e a aprender a conhecer os legítimos interesses da vítima. Pode ser interiorizada, por vezes mais do que a pena, como algo necessário e justo e pode fomentar um reconhecimento das normas. Por último, a reparação do dano pode levar a uma reconciliação entre agente e vítima e, desse modo, facilitar essencialmente a reintegração do culpado. Para além disso, a reparação do dano é muito útil para a prevenção integrativa ao oferecer uma contribuição significativa à restauração da paz jurídica. Pois somente quando tiver sido reparado o dano a vítima e a comunidade consideram eliminada – muitas vezes independentemente da punição – a perturbação social causada pelo crime.”

(ROXIN, Claus. Derecho Penal. Parte General. Tomo I. Madrid: Civitas, 1997, p. 109, tradução nossa)

Em segundo lugar, a destinação orçamentária de algumas entradas é normativamente vinculada, direcionada, por exemplo, a fundos específicos, salvo hipóteses cuja disciplina específica não chegou a esse nível de detalhamento. Em tais situações omissas, reitere-se, os ingressos pecuniários devem ser instrumentalizados através do devido processo orçamentário.

Em suma:

- a) a multa penal destina-se ao FUNPEN;
- b) a prestação pecuniária fruto de pena restritiva, à vítima, seus dependentes ou entidade com destinação social;
- c) os bens e valores perdidos em razão de pena restritiva, ao FUNPEN;
- d) a indenização do dano causado pelo crime, ao ofendido ou a seus herdeiros;
- e) o produto e o proveito do crime, ao lesado, ao terceiro de boa-fé e, subsidiariamente, à União;
- f) o produto e o proveito do crime, assim como a multa sancionatória, todos em colaboração premiada, ao lesado, ao terceiro de boa-fé e, subsidiariamente, à União (consoante jurisprudência dessa CORTE);
- g) Bens, valores e direitos perdidos em razão de condenação por crimes de ocultação de ativos, à União e aos

estados-membros;

h) Multa e ativos perdidos na responsabilização de pessoa jurídica por corrupção, ao órgão lesado;

i) Multas e penalidades pecuniárias eleitorais não penais, ao Fundo Partidário (as de natureza penal seguem a disciplina dos crimes em geral);

Tais constatações conferem, à primeira vista, contornos nítidos quanto às operações de contabilidade pública que devem ser efetuadas a partir dos ingressos dos referidos numerários. Entretanto, dada a prática que terminou por impulsionar a presente demanda (além de outras ações abstratas, como a ADPF 568), deve-se realçar a necessidade de respeito aos vetores constitucionais da legalidade, da moralidade e da separação de poderes.

Afinal, consoante manifestações trazidas aos autos, são variados os encaminhamentos dados a tais numerários pelos órgãos jurisdicionais no país, das quais destaco o uso de valores obtidos em acordos de colaboração premiada no Fundo de Combate à Improbidade Administrativa e à Corrupção do Ministério Público do Estado do Amapá (doc. 95), na locação de imóveis (doc. 178) ou mesmo com destinação incerta (doc. 205).

Conforme fiz assentar anteriormente na decisão cautelar, em que pesem as boas intenções de Magistrados e membros do Ministério Público ao pretender destinar tais verbas a projetos significativos, devem ser respeitados os limites estabelecidos pela Constituição Federal, notadamente as ministeriais (art. 129), bem como a expressa atribuição conferida ao Congresso Nacional para deliberar sobre a destinação das receitas públicas (art. 48, inciso II).

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.

Ante o exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE da presente Arguição e, na parte conhecida, CONFIRMO A MEDIDA CAUTELAR concedida e JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido formulado na inicial para, conferindo interpretação conforme ao art. 91, II, "b", do Código

Penal, ao art. 4º, IV, da Lei 12.850/2013 e ao art. 7º, I e § 1º, da Lei 9.613/1998, assentar que, **não havendo previsão legal específica acerca da destinação de receitas derivadas provenientes de sistemas normativos de responsabilização pessoal, a qual vincula os órgãos jurisdicionais no emprego de tais recursos**, tais ingressos, como aqueles originados de acordos de colaboração premiada, devem observar os estritos termos do art. 91 do Código Penal, sendo destinados, à míngua de lesados e de terceiros de boa-fé, à União para sujeitarem-se à apropriação somente após o devido processo orçamentário constitucional, vedando-se sua distribuição de maneira diversa, seja por determinação ou acordo firmado pelo Ministério Público, seja por ordem judicial, excetuadas as previsões legais específicas.

É o voto.