

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 569**  
**DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO DOS TRABALHADORES E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **ANGELO LONGO FERRARO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **JUÍZA FEDERAL DA 13ª VARA FEDERAL DE CURITIBA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**DECISÃO**

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, cumulada com Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), em que se objetiva a atribuição de interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 91, II, b, do Código Penal, bem como a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 4º, IV, da Lei Federal 12.850/2013 e do art. 7º, I e § 1º, da Lei 9.613/1998.

Eis o teor dos dispositivos questionados:

**Código Penal**

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

[...]

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

[...]

b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que

constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

**Lei 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas)**

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;

**Lei 9.613/1998 (Lei de prevenção à Lavagem de Dinheiro)**

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; (Redação dada pela Lei 12.683, de 2012).

Sustentam, inicialmente, que o art. 91, II, b, do Código Penal “*tem sido utilizado como pretenso fundamento para que o Ministério Público pratique os atos para os quais carece de competência, em especial, no tocante à destinação de valores provenientes de restituições e multas decorrentes de condenações criminais, colaborações premiadas, além de outras sanções análogas*”.

Defendem que “*tais atos ignoram que a União, ressalvado o direito do lesado ou terceiro de boa-fé, é a destinatária final desses recursos*”, tendo sido esse entendimento firmado pela CORTE na PET 5210/DF e PET 6890/DF.

Acrescentam que, “*a depender do contexto fático, a destinação em favor da União pode se dar tanto em razão da primeira parte do art. 91, inciso II, do*

## ADPF 569 / DF

*Código Penal (“perda em favor da União”) ou da segunda parte (“ressalvado o direito do lesado”), quando for a lesada, direta ou indiretamente”. E, em relação às multas aplicadas em razão dos acordos de delação premiada, que, embora não se tratem de produto ou provimento de crime, não se poderia lhes dar tratamento diverso.*

Apontam como parâmetro constitucional para a interpretação do art. 91, II, b, do Código Penal, os princípios da moralidade pública e da legalidade (CF, art. 37, *caput* e §4º), bem como a separação dos Poderes (CF, art. 2º). Isso porque careceria de legalidade *“a iniciativa do Ministério Público de se impor como sujeito competente para deliberar sobre a destinação dos mencionados recursos. E, para além da legalidade estrita, a iniciativa de usurpar as competências dos Poderes da União também é contrária à moralidade administrativa”*.

Destacam que, não obstante as funções institucionais do Ministério Público não se limitem às previsões constitucionais, devem estar todas previstas em texto legal e, portanto, *“não pode o Ministério Público tomar parte naquilo que a lei não lhe reserva”*.

Por tais razões, pleiteiam a atribuição de interpretação conforme a Constituição aos dispositivos mencionados, para *“declarar inconstitucional a hipótese interpretativa de que esta perda em favor da União pode ter sua destinação vinculada, estabelecida ou determinada pelo Ministério Público mediante proposta enviada ao Juízo, ou por termos de acordo firmado entre o Parquet e responsável pagador”*.

De outro lado, no tocante ao objeto da ADI, asseveram os Requerentes que o art. 4º, IV, da Lei 12.850/2013, *“embora discipline que uma das consequências necessárias do acordo de delação seja ‘a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa’, não contempla previsão expressa sobre poderes para definir destinação específica desses ativos. Assim, a interpretação de que o Ministério Público poderia “também dispor sobre a destinação dos valores fruto de crime recuperados, ou mesmo multas indenizatórias de caráter penal e sanções análogas” seria inconstitucional, dado que a aplicação desses recursos caberia apenas às autoridades e órgãos constitucionalmente*

## ADPF 569 / DF

competentes para lidar com o orçamento público.

*Alegam, no que diz respeito ao art. 7º, I e §1º, da Lei 9.613/98, que o mesmo “determina ser competência da União e dos Estados destinar os valores, bens e direitos recuperados pela decisão condenatória pelo crime de lavagem de dinheiro, de modo que o uso desses ativos, por parte dos órgãos que cuidam da prevenção, combate, da ação e do julgamento dos crimes de lavagem de dinheiro, deverá ser precedida, por conseguinte, de deliberação da União e dos Estados – e não instituída a requerimento judicial ou por acordo do Ministério Público”.*

*Desse modo, a perda em favor da União não pode 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. Tampouco pode o Parquet o induzir ou impor a constituição de fundo ou fundação – que cabe a ele fiscalizar – ou, até mesmo, ocupar cadeira na instituição ou órgão de gestão destes.*

*Argumentam, por fim, que o legislador ordinário, por seu turno, na oportunidade em que editou norma sobre a recuperação de valores, bens e direitos definiu a competência da União e dos Estados, e não do Ministério Público, de modo que toda e qualquer atuação em sentido contrário configura, além de invasão de competência, grave violação ao art. 129, inciso IX, assim como ao Princípio da Legalidade e da Moralidade previstos no art. 37, caput, ambos da Constituição da República.*

*Nesses termos, requerem, cautelarmente e no mérito, no âmbito da ADPF, **(a)** a atribuição de interpretação conforme a Constituição ao art. 91, II, b, do CP, de modo a declarar que cabe à União a destinação de valores referentes a 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, não cabendo a eleição de critério discricionário pelo Ministério Público para tal finalidade; e, no âmbito da ADI, a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto **(b)** do art. 4, inciso IV, da Lei 12.850/2013, para declarar inconstitucional a hipótese de competência do Ministério Público para eleição de critério discricionário na destinação de valores oriundos de crimes, de multas penais e de sanções análogas,*

## ADPF 569 / DF

*seja por requerimento ao Juízo ou na hipótese de acordo extrajudicial, porquanto competência concorrente apenas da União, dos Estados e do Distrito Federal; e (c) do art. 7º, I e §1º, da Lei 9.613/1998, para declarar inconstitucional a hipótese de eleição discricionária pelo Ministério Público da destinação de valores referentes a restituições, multas e sanções análogas, decorrentes de condenações criminais, colaborações premiadas e aqueles frutos de repatriação ou de multas oriundas de acordos celebrados no Brasil ou no exterior.*

Postulam, ainda, em sede de cautelar, (a) a suspensão de *Acordo de Assunção de Compromissos* homologados pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, relacionado ao *Non Prosecution Agreement* firmado entre a Petrobras e autoridades norteamericanas e o (b) bloqueio dos vultosos valores depositados naquele Juízo em cumprimento ao acordo.

Em 14/03/2019, ante a ausência de instrumento de procuração para outorga de poderes de representação aos advogados que subscrevem a petição inicial bem como dos atos constitutivos do PDT, proferi despacho determinando, na forma do art. 76 do Código de Processo Civil, a intimação dos Partidos requerentes para que promovessem a regularização da representação processual, no prazo de 5 dias (e-Doc. 13), o que foi atendido (Petição STF 15.615/2019, e-Doc. 14 e seguintes). Nesta oportunidade, observei que, quanto ao pedido de medida cautelar formulado em caráter de urgência, o mesmo objeto já tinha sido apreciado nos autos da ADPF 568 e da Rcl 33.667.

Em 28/03/2019, proferi novo despacho adotando o rito do art. 5º, §2º, da Lei 9.882/1999, determinando a solicitação de informações definitivas a serem prestadas pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional bem como conferindo vista dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República. Requisitei, ainda, informações adicionais, na forma do art. 6º, § 1º, da Lei 9.882/1999, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional dos Ministério Público, à Procuradoria-Geral da República, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Mistérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal, aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e aos Tribunais Regionais Federais, sobre a destinação de valores apurados em razão de multas, restituições e outras

## ADPF 569 / DF

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 (eDoc. 20).

Em 04/04/2019, determinei a expedição de ofício ao Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba para prestação de informações sobre o *Termo de Acordo de Leniência* celebrado pelo Ministério Público Federal (Força-Tarefa Operação Lava Jato) e pela Odebrecht S.A., cujo objeto envolveria o pagamento de vultosa quantia pela Companhia em decorrência de práticas ilícitas (eDoc. 21).

Em 05/05/2019, determinei a expedição de ofício também à Procuradora-Geral da República, para que informasse se tem conhecimento dos termos do referido ajuste, bem como de sua execução (eDoc. 26).

Vieram aos autos as manifestações e pareceres do Senado Federal (eDoc. 111), do Presidente da República (eDoc. 113), da Câmara dos Deputados (eDoc. 149), do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, bem como diversos ofícios enviados pelos diversos Juízos e órgãos persecutórios, 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.

Em 13/7/2020, o Advogado-Geral da União (eDoc. 257, Pet. STF 54372/2020), de modo convergente ao sustentado pelos Requerentes, apresentou informações a respeito da reiterada ocorrência de decisões judiciais que, no contexto da mobilização social para o enfrentamento à pandemia do novo coronavírus (Covid-19) disponibilizam à União recursos oriundos de acordos de leniência e colaboração premiada, sob condição de que esses recursos sejam utilizados em finalidades específicas. Transcrevo:

Entretanto, o Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, amparando-se em normas processuais penais, tem atendido a

pedidos do Ministério Público Federal no sentido de vincular a destinação de verbas oriundas de acordos de colaboração premiada.

Por exemplo, na Representação Criminal nº 5025605-98.2016.4.04.7000/PR (ANEXO I), o Juízo, rejeitando argumentação da Petrobras em sentido contrário, entende ser “válida a destinação à União, independentemente da vítima que seja identificada nos acordos de colaboração, dos valores expressamente destinados aos órgãos federais de que trata o art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.613/98”.

Porém, considerando a ausência de regulamentação do dispositivo, e tendo em vista o cenário pandêmico, não se limita a determinar o ingresso dos recursos na Conta Única do Tesouro, mas vai além, para impelir a União a aplicar as verbas nas ações de combate à Covid-19. Esse posicionamento, como revela o evento nº 198 do referido processo (ANEXO II), atendeu a pedido do Ministério Público Federal.

O Juízo, assim, realiza uma espécie de “oferta” dos recursos ao Governo Federal, para a utilização no combate à pandemia de Covid-19, com a expedição de ofício nos seguintes termos:

3.1 informando sobre a disponibilidade de valores depositados neste juízo de R\$ 21.681.374,13, mas que podem chegar a até R\$ 508.785.381,95 9, para destinação ao enfrentamento à pandemia de Covid-19;

3.2 solicitando que sejam indicados órgãos ou instituições públicos ou hospitais e entidades conveniados com o poder público nos quais os valores poderão ser melhor utilizados para a finalidade;

3.3 solicitando que, no caso de indicação de órgãos vinculados ao Orçamento-Geral da União, seja informado sobre as condições necessárias para a destinação dos recursos exclusivamente nas ações de combate ao coronavírus neste exercício financeiro e nos seguintes, até o completo exaurimento dos valores destinados, inclusive

com a edição de medida provisória ou lei para a abertura dos respectivos créditos extraordinários a partir da aludida receita.

Percebe-se, dessa maneira, que o Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba não se restringe a realizar a destinação dos recursos ao ente próprio – que, como reconhecido pela decisão, é a União –, mas pretende imiscuir-se na forma de aplicação e execução de verbas públicas, o que, como se argumentará a seguir, não é sua atribuição e viola a sistemática constitucional orçamentária.

Além disso, ao condicionar a transferência dos recursos, inclusive, à informação de edição de medidas provisórias ou leis, o juízo comporta-se como se fosse sua faculdade realizar o referido repasse à União, apenas caso as condições que impôs, a requerimento do Ministério Público, sejam atendidas. Contudo, ao contrário do que indica o referido pronunciamento judicial, a única destinação legalmente possível é a Conta Única do Tesouro.

Em vista dessas circunstâncias, a Advocacia-Geral da União apresenta requerimentos pela concessão de medida que determine: (a) *“que cabe à União a destinação de valores referentes a restituições, multas e sanções análogas decorrentes de condenações criminais, colaborações premiadas ou outros acordos realizados no âmbito do microsistema de combate à corrupção, desde que não haja vinculação legal expressa e ressalvado o direito de demais entidades lesadas”*; (b) *“que não pode o Poder Judiciário, a requerimento do Ministério Público, conferir destinação vinculada não prevista em lei a verbas oriundas das referidas avenças, com base em interpretação inconstitucional dos dispositivos que são objeto da presente arguição e, conseqüentemente, de forma específica”*; e, de modo mais específico, (c) *“a destinação das verbas discriminadas nas decisões proferidas na Petição nº 5022000-13.2017.4.04.7000/PR e na Representação Criminal nº 5025605-98.2016.4.04.7000/PR, ambas em curso na 13ª Vara Federal de Curitiba, à Conta Única do Tesouro Nacional, a fim de que possam ser executadas conforme as normas de direito financeiro aplicáveis à espécie”*.

É a síntese do necessário.



## ADPF 569 / DF

Decido.

Ressalto, inicialmente, o pleno cabimento da presente Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental.

A ADPF sempre será cabível quando não existir, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, estando observado o princípio da subsidiariedade desde que, *ab initio*, verificar-se a inutilidade e ineficiência das vias judiciais ordinárias para a preservação dos preceitos fundamentais desrespeitados (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI; ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), como verificado na presente hipótese.

Assim, atendido o requisito da subsidiariedade, conhecimento da presente arguição, uma vez que proposta por autoridade dotada de legitimidade ativa para a promoção de ações de controle concentrado de constitucionalidade, além de estar suficientemente instruída e com a indicação dos preceitos tidos por violados, com as especificações do pedido.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo

## ADPF 569 / DF

de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou político.

Na hipótese em análise, a providência cautelar pleiteada pelos Requerentes, naquilo em que tratava de valores apurados junto ao Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, foi contemplada pela decisão monocrática proferida nos autos da ADPF 568 e da Rcl 33.667.

Em razão disso, houve a possibilidade que a ADPF seguisse seu rito regular, com a coleta de manifestações, pareceres e informações úteis ao julgamento definitivo do mérito.

No entanto, informações trazidas aos autos sobre fatos supervenientes, em especial o informado pela Advocacia-Geral da União (eDoc. 257), indicam, em sede de cognição sumária fundada em juízo de probabilidade, a presença atual dos necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora*, que autorizam e recomendam o implemento de medida

## ADPF 569 / DF

que coíba a destinação ou vinculação indevida de recursos públicos por órgãos ou autoridades sem competência constitucional para tanto.

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.

A título de exemplo, destaco:

a) Petição 20892/2019 (eDoc 110) – Subseção Judiciária de Viçosa/MG: *“Valores oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária (pena restritiva de direitos) em substituição à prisão: ... o saldo será destinado à entidade pública ou privada com finalidade social, previamente conveniada, ou para atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e saúde, desde que atendam às áreas vitais de relevante cunho social, tudo nos termos da Resolução nº 154, de 13 de julho de 2012, do Conselho Nacional de Justiça”.*

b) Petição 21682/2019 (eDoc 115) – Tribunal de Justiça da Bahia - Provimento CGJ 11/2012: *“Art. 1º O recolhimento dos valores oriundos da pena de prestação pecuniária observará as seguintes formas: (...) Art. 3º Os valores referidos nos artigos anteriores, quando depositados em conta judicial, desde que não destinados às vítimas 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, priorizando-se o repasse desses valores aos beneficiários que: I - Mantenham, por maior tempo, um número expressivo de cumpridores de prestação de serviços à comunidade ou entidade pública; II - Atuem diretamente na execução penal, na assistência à ressocialização de apenados, e na assistência às vítimas de crimes e para prevenção da criminalidade, incluídos os conselhos da comunidade; III - Prestem serviços de maior relevância social; IV - Apresentem projetos com viabilidade de implementação segundo a utilidade e a necessidade, obedecendo-se aos critérios estabelecidos nas políticas públicas específicas. Parágrafo único. É proibida a escolha arbitrária e aleatória da entidade, devendo ser motivada a decisão do Juiz que legitimar o respectivo ingresso dela entre os beneficiários do Órgão Jurisdicional”.*

c) Petição 20550/2019 (eDoc 104) – Subseção Judiciária de Varginha/MG: *“Em resposta ao ofício eletrônico 3780/2019, expedido nos autos da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 569, informo a Vossa Excelência que os valores decorrentes de condenações criminais, de propostas de suspensão condicional do processo ou de transação penal são destinados a entidades beneficentes cadastradas perante esta 1ª Vara Federal e 1º Juizado Especial Federal Adjunto de Varginha/MG”.*

d) Petição 22388/2019 (eDoc 128) – Manifestação da Diretoria do Foro da Seção Judiciária de São Paulo: *“Fórum de Andradina: Quanto às penas pecuniárias, oriundas da substituição das penas privativas de liberdade por restritivas de direitos, estas são depositadas na conta única vinculada a este Juízo, nos termos das Resoluções nº 154/2012, do CNJ e 265/2014, do CJF, para custeio de projetos subscritos por instituições públicas ou privadas com finalidade social e sem fins lucrativos nas áreas de assistência social, educação, cultura, esportes, saúde e segurança pública dos municípios que fazem parte da jurisdição desta Subseção Judiciária”; “Fórum de Assis: Quanto às penas pecuniárias, oriundas da substituição das penas privativas de liberdade por restritivas de direitos, estas são depositadas na conta única vinculada a este Juízo, nos termos das*

*Resoluções nº 154/2012, do CNJ e 265/2014, do CJF, para custeio de projetos subscritos por instituições públicas ou privadas com finalidade social e sem fins lucrativos nas áreas de assistência social, educação, cultura, esportes, saúde e segurança pública dos municípios que fazem parte da jurisdição desta Subseção Judiciária”; “Fórum de Barretos: Quanto às penas pecuniárias, oriundas da substituição das penas privativas de liberdade por restritivas de direitos, bem como os valores decorrentes da suspensão condicional do processo, informo que as quantias são depositadas nos autos, em conta vinculada a cada um dos processos, até o término do cumprimento da pena ou do período de prova, para oportuna destinação, nos termos das Resoluções nº 154/2012, do CNJ e 265/2014, do CJF. Eventualmente, o valor decorrente da prestação pecuniária é revertida à União Federal ou à Anatel”; “Fórum de Osasco: As penas pecuniárias decorrentes da substituição de pena privativa de liberdade por pena restritiva de direitos são destinadas ao custeio de projetos subscritos por instituições públicas ou privadas com finalidade social e sem fins lucrativos dos municípios integrantes desta 30ª Subseção Judiciária (Osasco, Carapicuíba, Cotia, Embu das Artes e Itapeverica da Serra), na forma do artigo 45, §1º, do Código Penal”; “Fórum de Presidente Prudente: Quanto aos valores relacionados às penas pecuniárias, oriundas da substituição das penas privativas de liberdade por restritivas de direitos, bem como os valores decorrentes da suspensão condicional do processo, estes são destinados ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente - GEPAC, encarregado de distribuir os recursos aos projetos e entidades cadastradas, sob supervisão do Juizado e Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude desta cidade”.*

e) Petição 28644/2019 – Diretoria do Foro da Seção Judiciária de Roraima: “1ª Vara: Os valores decorrentes de condenações criminais sursis (prestação pecuniária) estavam sendo doados para instituições sociais/caridade como casa do Vovó, Abrigo Pedra Pintada, Associação Beneficente ao Portador do Câncer, Fazenda Esperança (programa voltado a recuperação de dependentes químicos), etc.”.

## ADPF 569 / DF

f) Petição 52720/2019 – Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: *“Em resposta ao Ofício Eletrônico 3771/2019-ADPF 569 TJRJ, conforme assunto em referência, informo a Vossa Excelência que todos os valores apurados em razão de multas, substituições e outras sanções, quando decorrentes de condenações criminais, acordos de colaboração premiadas, repatriação de recursos ou situações dessa natureza, são administrados pela Comissão de Aplicação dos Recursos da Prestação Pecuniária – COAPP, de acordo com o Ato Executivo TJ/RJ nº 1453/2014, a qual seleciona as instituições beneficiadas, através de Edital, para recebimento das verbas”*.

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

## ADPF 569 / DF

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

## ADPF 569 / DF

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.

Conforme requerido pela Advocacia-Geral da União (eDoc. 257), tal decisão se aplica às verbas discriminadas nas decisões proferidas pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR (Petição 5022000-13.2017.4.04.7000 e Representação Criminal 5025605- 98.2016.4.04.7000).

Oficie-se os Presidentes e Corregedores dos Tribunais Regionais



## **ADPF 569 / DF**

Federais, Tribunais de Justiça dos Estados e Tribunais de Justiça Militar dando-lhes ciência da presente decisão, solicitando que deem conhecimento a todos os magistrados à eles vinculados.

Oficie-se, igualmente, o Procurador Geral da República, os Procuradores Gerais de Justiça e os Corregedores dos Ministérios Públicos Federal, Militar e Estaduais para, igualmente, darem ciência da presente decisão aos membros do Ministério Público.

Oficie-se, ainda, os Presidentes e Corregedores do CNJ e CNMP, dando-lhes ciência da presente decisão.

Publique-se.

Brasília, 10 de fevereiro de 2021.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*