

VOTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-II-

Da competência do TCU para analisar a questão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quadro 1: Quantitativo de TACs informados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Direcionamento de recursos oriundos dos TACs ao FAT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reparação de bens coletivos, direitos e interesses difusos e coletivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

-IV-

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

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

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

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

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

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

86. No que diz respeito ao atual estágio da referida ADPF, vale dizer que, em 10/2/2021 o STF proferiu decisão liminar, por meio da qual decidiu vedar que os montantes referentes a restituições, multas e sanções análogas decorrentes de condenações criminais, colaborações premiadas ou outros acordos realizados sejam distribuídos de maneira vinculada, estabelecida ou determinada pelo Ministério Público, por termos de acordo firmado entre este e o responsável pagador, ou por determinação do órgão jurisdicional em que tramitam esses procedimentos. Por considerar pertinente o objeto dos presentes autos, transcrevo os principais trechos da aludida decisão liminar:

ADPF 569-STF

(...)

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diante de todo o exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR postulada na presente ADPF, *ad referendum do Plenário*, para, com base no art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999, DETERMINAR que os valores ou bens provenientes dos efeitos da condenação criminal ou de acordos observem os estritos termos do art. 91 do Código Penal, do inciso IV do art. 4º da Lei 12850/13 e do inciso I do art. 7º da Lei 9613/98; CABENDO À UNIÃO a destinação de valores referentes a restituições, multas e sanções análogas decorrentes de condenações criminais, colaborações premiadas ou outros acordos realizados, desde que não haja vinculação legal expressa e ressalvado o direito de demais entidades lesadas; VEDANDO-SE que seus montantes sejam distribuídos de maneira vinculada, estabelecida ou determinada pelo Ministério Público, por termos de acordo firmado entre este e o

responsável pagador, ou por determinação do órgão jurisdicional em que tramitam esses procedimentos. (destaques acrescidos)

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lei Complementar 101/2000 (LRF)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator