

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, movida pelo Procurador-Geral da República, impugnando: 1º) a Resolução nº 154/2012, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ; e 2º) o art. 1º da Resolução 295/2014, do Conselho da Justiça Federal – CJF.

As normas impugnadas versam sobre a utilização dos recursos oriundos da pena de prestação pecuniária, aplicada em substituição à prisão ou como condição para a transação penal ou para a suspensão condicional do processo.

A irresignação do ilustre Procurador-Geral da República cinge-se às hipóteses de prestação pecuniária como condição para o *sursis* processual ou para a transação penal, daí o requerimento nos seguintes termos, *verbis*:

“Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido para: (i) declarar inconstitucional, sem redução de texto, a Resolução 154, de 13 de julho de 2012, do Conselho Nacional de Justiça, para afastar de sua aplicação os recursos provenientes de prestação pecuniária fixada como condição para suspensão condicional de processo ou transação penal e (ii) declarar inconstitucional o art. 1º da Resolução 295, de 4 de junho de 2014, do Conselho da Justiça Federal.”

Segundo a petição inicial, os atos normativos impugnados teriam contrariado os postulados encontrados nos seguintes dispositivos da Constituição Federal: art. 22, inciso I (usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito penal e sobre direito processual penal); art. 103-B, § 4º, inciso I (extrapolação do poder regulamentar conferido ao Conselho Nacional de Justiça); art. 127, §§ 1º e 2º (ofensa às prerrogativas da independência e da autonomia funcionais, reconhecidas ao Ministério Público); e art. 129, inciso I (desrespeito ao sistema penal acusatório, que confere ao Ministério Público a titularidade privativa da ação penal pública).

Foi adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/99.

O então presidente do Conselho Nacional de Justiça, nas informações que prestou, não foi explícito na defesa da constitucionalidade, ou da inconstitucionalidade, do ato normativo impugnado.

O Advogado-Geral da União defendeu a constitucionalidade dos atos normativos impugnados.

Por sua vez, o Procurador-Geral da República ofereceu parecer pela procedência do pedido, reiterando os termos da petição inicial.

A Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais apresentou memoriais, pela procedência do pedido.

Admitida, como *amicus curiae*, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP manifestou-se pela procedência do pedido.

O julgamento teve início no Plenário Virtual, suspenso em virtude do pedido de destaque apresentado pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes.

Esse o contexto, passo ao voto.

O Procurador-Geral da República sustenta que o Conselho Nacional de Justiça, secundado pelo Conselho da Justiça Federal, extrapolou o seu poder regulamentar, disciplinando matéria atinente à esfera de interesses institucionais do Ministério Público.

A tese de inconstitucionalidade, basicamente, funda-se na ideia de que a imposição de prestação pecuniária, **e respectiva destinação**, constitui-se em um poder-dever do Ministério Público.

Assim, o Poder Judiciário, ao editar as Resoluções em análise, estaria legislando sobre as funções institucionais do Ministério Público e, por consequência, exercendo controle sobre a atuação dos membros do *Parquet*.

A fim de delimitar a questão jurídica controversa, parece-me conveniente uma explanação dos institutos em comento.

Tendo em vista o sistema acusatório penal brasileiro, adotado por força do art. 129, inciso I, da Constituição Federal, o Ministério Público é o legitimado ativo exclusivo para a promoção da ação penal pública.

Tal prerrogativa, que outrora era balizada pela ideia de obrigatoriedade de exercício, foi progressivamente sendo transformada, ao menos em parte, numa atribuição discricionária, com o advento da Lei nº 9.099/95, que previu os institutos da transação penal e da suspensão condicional do processo (arts. 76 e 89).

A transação penal e a suspensão condicional do processo, baseados na doutrina processualista penal italiana do *nolo contendere*, são institutos despenalizadores, criados pela Lei nº 9.099/95, e então colocados à disposição do Ministério Público.

Destinam-se aludidos institutos à uma composição, com a adoção de medidas alternativas à privação de liberdade, evitando-se, assim, a persecução penal. Constituem-se, portanto, em política criminal de estímulo à celeridade processual e à adoção de opção diversa da decretação de encarceramento.

Entre as sanções alternativas à pena privativa de liberdade, destaca-se a prestação pecuniária, objeto da regulamentação pela Resolução nº 154/2012 do Conselho Nacional de Justiça.

Em princípio, a prestação pecuniária, como espécie de pena restritiva de direitos, possui caráter penal e indenizatório à vítima ou a seus dependentes, assim como à entidade pública ou privada, com destinação social (art. 45, § 1º, do Código Penal). Quanto a esta hipótese, diversa daquelas encontradas no *sursis* processual e na transação penal, a PGR não impugna a disciplina pelo Judiciário.

O ponto nevrálgico da questão reside no entendimento de que os efeitos pedagógicos do desembolso financeiro, infligido ao cidadão processado, ou em vias de assim se ver, encontra-se na perda do *quantum*

arbitrado.

Sobre tais efeitos, nenhuma repercussão haverá como decorrência da definição desta ou daquela entidade como beneficiária do auxílio material angariado no ajuste, celebrado entre o Ministério Público e alguém na iminência de responder à persecução penal.

A **destinação** das prestações pecuniárias, por si só, não pode ser interpretada como elemento essencial da negociação, a ser entabulada entre *Parquet* e acusado em potencial, destinada à homologação judicial de *sursis* processual ou de transação penal.

Em nada importa ao pretense acusado – contraparte da composição a ser ajustada com o Ministério Público -, e pouco deveria importar ao próprio *dominus litis*, a destinação da prestação pecuniária fixada.

A administração do cumprimento da pena privativa de liberdade cabe ao Poder Judiciário. Igualmente, também, ao Poder Judiciário deve caber a administração do cumprimento das medidas alternativas a ela, não sendo diferente quanto às prestações pecuniárias.

A definição da entidade a beneficiar-se da prestação pecuniária, obviamente, encontra-se no âmbito da administração do cumprimento desta tal medida alternativa, a cargo do Poder Judiciário.

Não seria de se imaginar que o Ministério Público pudesse definir, e não o juízo da execução, o estabelecimento prisional onde eventual condenado deva cumprir a pena privativa de liberdade a ele imposta.

Mal comparando, também não cabe ao Ministério Público, caso a caso, definir a entidade beneficiária de recursos provenientes de prestação pecuniária, sem que isso signifique efetiva ingerência na administração do cumprimento de uma tal medida alternativa.

Por tais razões, a Resolução nº 154/2012, do Conselho Nacional de Justiça, limitou-se a regulamentar o exercício de uma competência própria do Poder Judiciário, buscando sua uniformização nos tribunais pátrios.

A Resolução do CNJ tem o mérito de sanar uma lacuna preexistente, que ensejava uma inconveniente discricionariedade nas destinações das verbas advindas das prestações pecuniárias, sem controle prévio e sem prestação de contas por parte dos favorecidos.

A Resolução disciplinou, com fulcro nos princípios da legalidade, impessoalidade e igualdade, que os valores decorrentes das prestações pecuniárias sejam destinados, prioritariamente, às vítimas dos crimes e a seus dependentes, e ainda a entidades públicas ou privadas de caráter social, previamente cadastradas, conveniadas ou de caráter essencial à saúde, educação e segurança pública.

Ademais, tornou necessária a demonstração, pela instituição titular do projeto social, da forma de utilização da verba pública, a fim de que se possa fiscalizar o bom uso dos valores, em atendimento ao princípio da publicidade na gestão dos bens públicos.

A distribuição, de forma igualitária e proporcional, dos recursos aos projetos cadastrados, sem privilégios ou favorecimentos, garante a esmerada aplicação dos princípios basilares ao Estado Democrático de Direito, dirigidos à implementação de políticas que garantam a prestação de serviços públicos com eficiência.

A propósito, relembro aqui a orientação firmada por esta Corte na ADPF 568, de relatoria do eminente ministro Alexandre de Moraes, na qual se abordou a incompetência do Ministério Público para definir a destinação dos importes oriundos de condenações criminais, colaborações premiadas ou outros acordos realizados.

Naquele feito, ainda pendente de apreciação definitiva, o eminente Relator, acertadamente, concedeu liminar para vedar que os valores ou os bens provenientes dos efeitos da condenação criminal ou de acordos firmados pela Força Tarefa da Lava-Jato fossem *“distribuídos de maneira vinculada, estabelecida ou determinada pelo Ministério Público”*, e fixou 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, desde que não haja vinculação legal expressa e ressalvado o direito de demais entidades lesadas”*.

É nessa mesma linha o fim almejado pela Resolução nº 154/2012, qual seja, dar destinação imparcial e igualitária aos valores arrecadados.

A administração do cumprimento de medidas alternativas, dentre elas as prestações pecuniárias, não têm natureza de direito penal ou processual penal, mas sim de regulamentação administrativa. Por isso, na espécie, descabe cogitar qualquer usurpação da competência legislativa privativa da União, definida no art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

Por falta de previsão constitucional, não cabe mesmo ao Ministério Público administrar, nem disciplinar o destino de recursos que ingressam nos cofres públicos a título de sanção criminal, ou de sucedâneo desta.

Registro que, a partir da Resolução nº 154/2012, do Conselho Nacional de Justiça, adveio na mesma direção a Resolução nº 295/2014, do Conselho da Justiça Federal, também aqui impugnada, assim como:

a) Provimento CG nº 01/2013. do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Cartilha de procedimentos para utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária (www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/Pdf/Cartilha_Prestacao_Pecuniaria.pdf);

b) Portaria nº 4.994/2017, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - Complementar a regulamentação referente à destinação, à liberação, à aplicação e à prestação de contas, pelas entidades beneficiárias, de recursos oriundos de prestações pecuniárias (www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/cpo49942017.pdf);

c) Provimento nº 16/2016, do Tribunal de Justiça do Estado do Acre - Da Prestação Pecuniária em Espécie - Subseção I - Do Cadastramento das Entidades - Subseção II – Da Execução do Projeto - Subseção III – Da Prestação de Contas ([www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2016/08/Provimento COGER_TJAC_16_2016.pdf](http://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2016/08/Provimento_COGER_TJAC_16_2016.pdf)).

d) Provimento Conjunto nº 02/2019 – Pres/CGH-CE - Disciplina o recolhimento, destinação, controle e aplicação de

valores oriundos de prestação pecuniária imposta em sede de transação penal e como condição da suspensão do processo, de acordo com a Resolução nº 154, de 13 de julho de 2012, do Conselho Nacional de Justiça (corregedoria.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2019/01/Provim.-conjunto-02-2019-TJ-e-CGJ.pdf).

Por último, assinalo que os atos normativos objurgados vigoram há quase uma década, sem qualquer prejuízo à sociedade, às instituições públicas e aos princípios da Constituição Federal.

Em face do exposto, **julgo improcedente o pedido e, assim fazendo, declaro a constitucionalidade da Resolução nº 154/2012, do Conselho Nacional de Justiça, e, conseqüentemente, do art. 1º da Resolução nº 295/2014, do Conselho da Justiça Federal.**

É como voto.