

**Ofício ANPR nº 059/2023- UC**

A Sua Excelência o Senhor  
**Otávio Luiz Rodrigues Júnior**  
Conselheiro do CNMP

**Referência:** Pedido de Providências nº 1.00479/2022-42  
Requerente: União Federal  
Requeridos: Ministérios Públicos da União e dos Estados

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

A Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR<sup>1</sup> vem, respeitosamente, em atendimento à r. decisão de V. Exa que a admitiu como terceiro interessado no procedimento administrativo em epígrafe, requerer e aduzir o que segue:

#### **Breve relatório**

Cuida-se de pedido de providências, formulado pela União Federal, para que o Conselho Nacional do Ministério Público recomende aos membros do Ministério Público do Trabalho que assegurem a destinação de verbas oriundas de acordos celebrados em sede de ação civil pública na tutela de direitos difusos e coletivos exclusivamente ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador.

---

<sup>1</sup> Registra a ANPR o apoio essencial na elaboração da manifestação da associada Geisa de Assis Rodrigues.

Sustenta que os membros do Ministério Público do Trabalho estariam adstritos ao previsto no artigo 13 da Lei 7347/85, que prevê que a condenação em dinheiro em ações civis públicas deve ser revertida ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Como única alternativa possível tal condenação poderia ser destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT, conforme precedentes do Tribunal Superior do Trabalho. A inobservância de tal regime legal violaria as normas e princípios de natureza financeira e orçamentária, especialmente os princípios da unidade orçamentária, universalidade orçamentária e da unidade de caixa, previstos nos artigos 164 e 165 da Constituição Federal e na Lei 4320/1964. Ademais, haveria a impossibilidade do controle da aplicação dos recursos e da transparência na sua aplicação.

Ilustra como caso de violação dessas normas o acordo celebrado entre o Ministério Público do Trabalho e a SRE - Engenharia e Construções Ltda. na ação civil pública 0062200-84.2013.5.17.0003, no qual as partes concordaram em destinar a título de pagamento de dano moral coletivo R\$350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), sendo R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) à Secretaria de Trabalho do Distrito Federal, R\$100.000,00 (cem mil reais) à Universidade de Brasília e R\$100.000,00 à Associação de Pais e Amigos de Deficientes Auditivos da Bahia/BA. Insurge-se a União principalmente contra a destinação dos recursos a órgãos públicos, o que não estaria contemplado no artigo 5º, parágrafo § 1º, da Resolução CNMP nº 179/2017, que versa sobre a destinação de valores em termos de ajustamento de conduta.

Aliás, embora seu pedido se restrinja a acordos judiciais em tutela de direitos transindividuais, a União faz várias considerações sobre as destinações dos valores em termos de ajustamento de conduta, solução extrajudicial de conflitos de direitos transindividuais, sem contudo impugnar explicitamente o contido na Resolução nº 179/2017 CNMP, bem

como se refere expressamente à decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 568, que versou especificamente sobre exame de um dado acordo judicial celebrado em matéria penal no âmbito da Força-Tarefa Lava-Jato, assim como à Resolução CJF nº 587/2019, que trata de acordos em matéria penal. Também a União invoca a existência de entendimento vinculante interno, adotado no Parecer n. 00110/2019/DECOR/CGU/AGU, que orienta suas intervenções judiciais e extrajudiciais nos casos em que participa deste tipo de conciliação.

A secretaria do CNMP entendeu que não havia um procedimento correlato já distribuído neste Colegiado, procedendo-se a distribuição ao ilustre Relator.

Por entender que as providências requeridas poderiam ensejar “repercussão institucional em todas as unidades e ramos do Ministério Público brasileiro”, o Relator determinou a intimação de todos os ramos do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal para que se manifestassem sobre o requerido.

Foram prestadas informações e tecidas considerações a respeito da sistemática da destinação de valores pelos seguintes ramos ministeriais: MP/SE (ofício nº 1088/2022- fls. 35 a 66), MP/AC (ofício 0681/2022/GAB-PG-fls.70), MP/MS (ofício 0070/2022/ASSEP/PJ-fls. 72 a 74), MPM (ofício nº 972/GAB/PJ/MPM- fls. 76), MP/SC (ofício 351/2022- fls. 79 a 80), MP/RJ (ofício GPGJ nº 0552/2022- fls. 83 a 87), MP/RS (ofício 288/2022/GABPGJ-fls. 88 a 105), MP/PR (ofício nº 0910/2022-GAB- fls. 127 a 132), MP/RO (ofício 0672/2022/GAB/PJ-134 a 159), MP/MT (ofício 0672/2022/GAB/PJ-167 a 171), MP/GO (ofício 2022005761154- fls. 173 a 177, complementado pelo ofício 2022006291669- fls. 442 a 455), MP/PI (ofício SJA nº 037/2022- fls. 179 a 184), MPT (petição de fls. 186 a 292), MP/ES (ofício 750/2022- fls. 294 a 301), MP/BA- Ofício 0269/2022- GPGJ (fls. 303 a 306), MP/PA (ofício 750/2022- PJ-MP/PA- fls. 309 a 326), MP/RN (ofício 59/2022- fls. 327 a 335), MP/TO (ofício 206/PJ- fls. 341 a 353), MP/MG (ofício

nº 1865/2022-GAB-PGJ-fls. 355 a 366), MP/SP (ofício 240/2022- fls. 368 a 372), MP/MA (Of. Gab 7472022, fls. 374 a 380), MP/CE (ofício 0039/2022/ASDIN- fls. 382 a 383), MP/AM (ofício 1382022 GAJI-CNMP- fls. 457 a 462) e MP/PE (ofício NAE nº 146/2022, fls. 471 a 473). Como terceira interessada houve a intervenção da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho-ANPT (fls. 385-440), reforçando a adequação da sistemática vigente na Resolução CNMP 179/2017.

É o breve relatório.

**Da existência de conexão do presente Pedido de Providências com a Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público nº 100208/2022-04**

Conforme alertado pelo Ministério Público do Paraná (fls.127 a 132), está em tramitação a Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público nº 100208/2022-04, cujo objeto é “promover estudos, planejar, executar e monitorar estratégias e ações, extrajudiciais e judiciais destinadas à defesa da prerrogativa institucional contida no artigo 13 da Lei da ação civil pública e do § 1º do artigo 5º Resolução n. 179/2017”, instaurada em 08/03/2022, anteriormente ao presente Pedido de Providências que se iniciou em 09/05/2022 , de relatoria do Conselheiro Ângelo Fabiano Farias da Costa.

De certo, decorrerão de tal procedimento orientações do Conselho relacionadas às mesmas temáticas do presente Pedido de Providências, até porque uma das justificativas da Portaria nº 01- CPAMP, de 7 de março de 2022, que instaurou a Reclamação é a existência de questionamentos quanto à destinação das indenizações obtidas em acordos judiciais e extrajudiciais do Ministério Público. Há, portanto, evidente conexão entre os dois feitos, sendo o escopo destes autos contido no da Reclamação. Cumpre consignar, outrossim, a necessidade de se evitar trabalho em duplicidade de instâncias diversas do Conselho bem como

decisões contraditórias já que o mesmo conjunto de normas e condutas está sendo examinado nos dois feitos, especialmente a permanência das regras da Resolução CNMP nº 179/2017 que, ainda que não tenha sido questionada explicitamente neste feito, está em questão, pois o Conselho tem entendimento institucional contrário ao pleiteado pela União.

Aliás, a Reclamação está em fase muito mais adiantada, tendo já dois tomos e 2.037 folhas. Houve pedido de informações, mais amplo do que o realizado neste pedido, a todos os ramos do Ministério Público sobre a existência de fundos estaduais com assento do Ministério Público, cadastramento de destinatários, mecanismos de transparência, existência de convênio ou acordos, fundamentação das destinações, destinação à reconstituição direta de bens lesados ou a medidas sociais correlatas, observância da territorialidade entre o dano e a destinação, priorização da reversão ao local do dano, tratamento dos recursos de pequeno valor, previsão dessa destinação no Portal da transparência (fls. 18 da Reclamação), sendo que há registro de resposta de quase todos os ramos do Ministério Público, inclusive de praticamente todas as Regionais do MPT, além da Procuradoria-Geral do Trabalho.

Do mesmo modo, os mesmos argumentos apresentados pela União estão sendo examinados, uma vez que o parecer nº 00110/2019/DECOR/CGU/AGU está no acervo da Reclamação, mais dentro de um contexto mais amplo. Igualmente, os questionamentos sobre a fiscalização da destinação dos recursos oriundos da atividade finalística do Ministério Público examinados pelo Tribunal de Contas da União no processo de nº 007597/2018-5 estão sendo avaliados na Reclamação, tendo sido noticiada ao TCU a existência do feito. Ademais, os debates sobre a gestão do Fundo Nacional de Defesa de Direitos Difusos estão devidamente representados naquele feito, inclusive com cópia integral do inquérito civil instaurado na Procuradoria da República de Campinas de nº 1.34004000625/2015-92 e a ação civil pública nº 5008138-68.2017.4.036105 dele decorrente, hoje em trâmite perante a 12ª Vara Cível Federal

de São Paulo, distribuída à 6ª Vara Federal de Campinas em 13/12/2017, e referência ao acórdão do TCU nº 13699/2020/TCU, que concluiu pela existência de baixa execução orçamentária bem como de discrepâncias entre destinações e linhas temáticas de arrecadação na aplicação do Fundo Nacional de Defesa de Direitos Difusos.

Requer-se, assim, a redistribuição do presente feito ao relator da Reclamação 100208/2022-04 para que as providências aqui solicitadas possam ser examinadas dentro do adequado contexto da atuação eficiente do Ministério Público e do exercício das prerrogativas institucionais na tutela dos direitos transindividuais quanto à gestão dos Fundos e dos valores arrecadados em acordos e termos de ajustamento de conduta, bem como à luz do vasto acervo já amealhado naquele feito.

Tal redistribuição se justifica, ainda, para que não haja nenhum tipo de indevido exame de atividade finalística do Ministério Público neste Pedido de Providências, vedado pelo Enunciado nº 06/2009 deste órgão. De fato, a Reclamação não está associada a uma conduta específica quanto à eleição das medidas a serem adotadas pelo membro do Ministério Público no exercício de suas funções.

Evita-se também que se alegue a coincidência das razões deste Pedido com as teses apresentadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) na ADPF nº 944, distribuída em 15/02/2022, ainda que a ADPF tenha sido intentada basicamente contra condenações impostas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (RS), alegando-se violação da separação de poderes e de violação dos princípios orçamentários. Já há voto da Ministra Rosa Weber pelo não conhecimento da ADPF diante da falta de legitimidade da CNI para impugnar decisões trabalhistas concretas que atingiram empresas por meio desta modalidade de ação de controle de constitucionalidade, em alguns casos fora do ramo industrial, e por au-

sência de violação direta de preceito fundamental constitucional, uma vez que seria impositivo o cotejo das decisões com artigo 13 da Lei nº 7347/85, sendo uma questão de legalidade e não de constitucionalidade, o que também foi reforçado por manifestação da Procuradoria-Geral da República em favor da manutenção do não conhecimento da ADPF e das prerrogativas de atuação da PGR, caso o processo continue, para elaboração de parecer de mérito, inclusive fazendo referência expressa à adequação da Resolução CNMP nº 179/2017, estando, neste momento, com vistas ao Ministro André Mendonça.

**Do mesmo modo, algumas das questões em foco neste Pedido de Providências estão debatidas na ação civil pública nº 5008138-68.2017.4.036105, na qual o Ministério Público Federal requer a adoção de várias obrigações de fazer e de não fazer à União Federal, em relação à gestão do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, iniciada em 13/12/2017, pressupondo a admissibilidade da destinação não exclusiva a fundos.**

**Tais processos judiciais são anteriores ao presente Pedido de Providências, e a condução das discussões de questões análogas deve ser em sentido amplo para que não haja eventual violação do Enunciado nº 8/2018 do CNMP.**

De qualquer sorte, faz-se mister demonstrar a improcedência dos argumentos centrais apresentados pela União Federal, diante da inobservância dos princípios reitores da tutela dos direitos transindividuais, inclusive quanto à natureza dos fundos de reparação de direitos difusos, dos contornos normativos das soluções conciliadas, seja na esfera judicial seja extrajudicial, em matéria coletiva e da própria experiência do Ministério Público na celebração de TACs e acordos judiciais.

**Da não exclusividade da destinação de valores decorrentes da tutela coletiva ao Fundo Nacional de Defesa de Direitos Difusos como decorrência do princípio do acesso à justiça e da tutela específica na promoção e proteção de direitos transindividuais**

Segundo Barbosa Moreira, a tutela específica é o conjunto de remédios e providências tendentes a proporcionar àquele que será beneficiado com o cumprimento da prestação o preciso resultado prático atingível por meio do adimplemento<sup>2</sup>. O artigo 11 da Lei nº 7347/85, de forma pioneira no direito brasileiro, priorizou a tutela específica das obrigações de fazer e de não fazer por qualificá-la como a mais adequada para a garantia de direitos de natureza extrapatrimonial, como o são em sua grande maioria os direitos difusos. Ora, a mera conversão em perdas e danos das obrigações de fazer e de não fazer na tutela dos direitos transindividuais se configura uma verdadeira denegação de justiça, ensejando consolidação da lesão perpetrada. Em 1990, o artigo 84 do Código de Defesa do Consumidor reforçou essa tendência, que acabou se espraiando para o processo civil ordinário desde a reforma de 1994 do Código de 1973, estando hoje contemplada no artigo 499 do Código Processual de 2015.

A reparação de danos na esfera coletiva obedece à seguinte lógica: priorização da realização de obrigações de fazer e de não fazer coincidentes com as prescrições normativas inobservadas; quando não seja possível, cumprimento obrigações que ensejam o mesmo resultado prático; em não as havendo, efetivação de medidas compensatórias associadas a resultados análogos aos pretendidos, estando a obrigação de indenizar reservada apenas às hipóteses de ressarcimentos de danos irreparáveis, sejam de natureza material ou moral. Não raro, a plena reparação da lesão aos direitos transindividuais enseja o atendimento de múltiplos tipos de obrigações, o que é plenamente admissível conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> MOREIRA, Barbosa. A tutela específica do credor nas obrigações negativas: temas de direito processual civil. 2ª série. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 31.

<sup>3</sup> STJ, AgInt no REsp 1.542.901/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 14/10/2019, DJe 16/10/2019; EDcl no REsp 1.768.207/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 18/5/2020, DJe 20/5/2020; REsp 1.669.185/RS, relator

Ademais, a tutela específica não só deve assegurar a mais ampla reparação possível das violações perpetradas contra direitos de relevante interesse social, como também ser importante parâmetro de interpretação de todas as normas relacionadas ao adimplemento das obrigações para atendimento dos direitos transindividuais. As condenações e conciliações, judiciais e extrajudiciais, envolvendo direitos transindividuais devem ter como fim último a eficiente proteção de tais direitos.

Com efeito, é própria do Estado Democrático de Direito a preocupação com o acesso à justiça, consolidando a noção do “direito a ter direitos” de Hannah Arendt<sup>4</sup>. O acesso à justiça naturalmente passou a contemplar não só a tutela preventiva e repressiva dos direitos individuais, mas também os direitos transindividuais, com o conseqüente repúdio ao enfoque meramente formalístico dos institutos jurídicos, no que se convencionou dizer, como afirma Cappelletti, o ‘movimento universal de acesso à Justiça’<sup>5</sup>, a partir do último quartel do século XX. A Constituição brasileira de 1988 honrou o espírito de seu tempo ao garantir o direito ao acesso à justiça como um direito fundamental no inciso XXXV do artigo 5º, aplicável à tutela coletiva diante da redação não restritiva ao direito individual da vigente norma constitucional, bem como decorrente da previsão da tutela coletiva como uma função institucional não exclusiva do Ministério Público conforme artigo 129, III, e § 1º.

---

Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2017, DJe 20/10/2017. Súmula n. 629: “Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar.” AgInt no AgInt no AREsp n. 1.249.692/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/9/2022, DJe de 14/9/2022.

<sup>4</sup> Apud ADEODATO, João Maurício Leitão. *O problema da legitimidade. No rastro de Hannah Arendt*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989. p. 26.

<sup>5</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça*. In: Revista de Processo, n. 74, p. 81.

Por isso, ao refletirmos como se dá a destinação das verbas na tutela coletiva, não podemos olvidar as implicações da relevância da tutela específica na aplicação da reparação indireta, por mais paradoxal que possa parecer, uma vez que a destinação efetiva dos recursos é o que realmente interessa à tutela adequada dos direitos transindividuais. Assim, a única forma de se interpretar o artigo 13 da Lei 13437/85 (“havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”) conforme a constituição, privilegiando-se o acesso à justiça e a tutela específica, é entender que não há exclusividade da destinação das verbas resultantes de condenação, de acordos judiciais ou de termos de ajustamentos de condutas ao Fundo Nacional de Direitos Difusos, mas apenas uma prioridade normativa.

Aliás, este Conselho, no uso de seu poder regulamentar, bem disciplinou a questão em matéria de termo de ajustamento de conduta no artigo 5º da Resolução 179/2017, *in verbis*:

Art. 5º As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

§ 1º Nas hipóteses do caput, também é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósito em contas judiciais ou, ainda,

poderão receber destinação específica que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano.

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

Como é cediço, tais indenizações pecuniárias se relacionam à reparação de violações aos direitos transindividuais e, por isso, não configuram receitas próprias de qualquer ente público. Quando há destinação direta dessas quantias a um projeto específico não se está desviando recursos públicos de nenhuma entidade nem infringindo qualquer princípio ou norma orçamentária, ao revés, muitas vezes se está garantindo a especificidade da medida compensatória ou indenizatória em relação ao tipo de dano ocorrido. Mesmo quando tais quantias são carregadas aos fundos de defesa de direitos difusos, seja o federal ou os estaduais, não poderiam ser apropriadas como se fossem verbas dos entes públicos que a gerem. A previsão orçamentária se dá apenas para fins de administração dos fundos não integrando propriamente o orçamento dos entes públicos, como se depreende da própria conformação legal que condiciona a aplicação dos recursos a projetos em favor da coletividade. Daí que os princípios constitucionais orçamentários devem ser conciliados com o acesso à justiça garantido à tutela coletiva de mesma dimensão constitucional, o que é facilmente equacionado pela natureza de fundo especial do Fundo de Direitos Difusos, ou seja, um fundo cuja receita não advém de arrecadação pública e tem uma finalidade específica.

Nesse sentido são as percucientes ponderações de Edilson Vitorelli e Matheus Rodrigues Oliveira sobre a natureza do FDD, entendido como um fundo contábil especial nos termos da Lei 4320/1964, que aliás deve ser interpretada à luz da Constituição e não o

reverso, cujas verbas devem ser destinadas ao fim normativo que o concebeu, no caso a tutela coletiva:

“É de se concluir, portanto, que, a partir do conceito trazido pelo Decreto nº 93.872/1986, o FDD é um fundo especial de natureza contábil. A contabilidade de seus recursos se dá pela Conta Única do Tesouro Nacional, mas sua destinação deve se dar em atendimento às finalidades para as quais foi criado. A classificação do FDD como fundo contábil é relevante, pois explica o fato de que, não obstante seus recursos estejam depositados na Conta Única do Tesouro Nacional, assim como ocorre com as demais verbas orçamentárias da União, devem ser contabilizados em apartado, com vinculação para sua aplicação aos fins a que foram arrecadados. Esse aspecto, que pode parecer periférico, é da mais elevada importância. Conquanto os recursos do FDD sejam legalmente destinados a finalidades específicas, eles são depositados na mesma conta bancária para a qual são revertidos todos os aportes financeiros pertencentes à União. Assim, enquanto não forem desembolsados, os recursos do fundo permanecem como saldo dessa conta, ainda que, contabilmente, estejam vinculados a finalidades específicas. Como se perceberá, esse fato explica o motivo pelo qual a aplicação dos recursos padece das distorções que serão explicitadas na sequência.”<sup>6</sup>

Concluem os autores após a análise da forma de gestão do FDD pela União:

“Em razão das circunstâncias analisadas nos tópicos anteriores, fica claro que a forma como a União, há tempos e por diversos governos, gere e aplica os recursos arrecadados pelo Fundo de Defesa dos Direitos Difusos é ilegal. Além disso, o mecanismo de gestão atenta contra a ordem constitucional, na medida em que se desvia a finalidade na aplicação de tais verbas, por intermédio da sua manutenção em caixa, em desprestígio aos fins a que o FDD foi criado, e à

---

<sup>6</sup> *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, set./dez. 2019, pgs. 232/233

efetiva tutela e reparação de bens e direitos transindividuais lesados, que possuem carga de indisponibilidade e são titularizados pela coletividade. A análise das leis e atos normativos infralegais que estruturam o FDD e regem seu funcionamento denota que é defeso à União utilizar-se dos recursos do FDD, ou de qualquer fundo especial a ele análogo, em finalidade distinta da que originou o aporte de recursos, aí incluída a manutenção destes em caixa para fins de formação de reserva de contingência. Nesse sentido é o precedente do STF no julgamento da medida cautelar requerida na ADPF nº 347/DF, que forma precedente de obrigatoria observância por parte do Poder Judiciário e, igualmente, do Poder Executivo. A União somente estará em conformidade com o ordenamento jurídico, neste particular, na medida em que estabelecer, na proposta de Lei Orçamentária Anual, disposição que destine a integralidade dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos aos fins a que são arrecadados, quais sejam, a reparação de direitos transindividuais lesados, na forma das normas de regência.”<sup>7</sup>

Nesse mesmo sentido Fábio Nesi Venzon, que afirma que *“apesar da receita sempre crescente do FDD, este não tem sido capaz de atender as demandas por recursos para a execução de projetos para tutela de interesses difusos e coletivos. O maior problema, sem dúvida, é o contingenciamento, com fundamento no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, dos recursos do FDD para assegurar as metas de superávit primário do Governo Federal”*<sup>8</sup>, ou seja, hoje o Fundo está sendo utilizado como se fora um recurso da União e não da coletividade destinado à reparação de violação de direitos transindividuais.

Beira o truísmo afirmar que recursos em favor de direitos transindividuais específicos e até mesmo de direitos individuais possam ser utilizados pela União Federal como

---

<sup>7</sup> *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, set./dez. 2019. pgs. 248/249

<sup>8</sup> VENZON, Fábio Nesi. Fundo de Defesa de Direitos Difusos: descompasso com a garantia da tutela adequada e efetiva dos direitos coletivos. *Boletim Científico Esmpu*, Brasília, v. 50, n. 16, p. 125-146, jul. 2017.

se fossem verbas próprias, comprometendo os fins últimos da tutela coletiva. De fato a tal fundo também são carregados recursos destinados a vítimas, na sistemática do *fluid recovery* previsto no artigo 100 do Código de Defesa do Consumidor (“decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida), sempre de forma subsidiária conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.741.681/RJ; REsp 1.187.632/DF; AgRg no REsp 1.274.744/RS; e REsp 1.801.518/RJ).

Justamente porque tal fundo vem sendo gerido como se fosse verba própria da União, sujeito a contingenciamentos e com baixa efetividade quanto à reparação indireta, é que não se pode defender que este seja o meio exclusivo de destinação de quantias ressarcitórias da tutela coletiva, sob pena de limitação do acesso à justiça dos direitos transindividuais. No relatório de decisão do juiz da 6ª Vara Federal de Campinas na decisão que declinou da competência para a Justiça Federal de São Paulo resta evidente que a União sustenta a adequação desse tipo de gestão:

“Aduz o MPF, na petição inicial, que o FDD foi criado pela Lei da Ação Civil Pública - LACP (Lei n. 7.347/1985) e que, depois de uma sucessão legislativa, houve a edição da Lei n. 9.008/1995, que regulamentou o Fundo. Afirma o autor que a União não tem dado a destinação legal aos recursos, na forma do art. 1º, § 3º, desta Lei, que prevê que “os recursos arrecadados pelo FDD serão aplicados 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 causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas”

Portanto, esclarece o MPF que os recursos do FDD devem ser direcionados a tais finalidades, não podendo a sua aplicação ficar à mercê da discricionariedade da Administração, ou ainda a sua utilização autorizada para formação de reserva de contingência, como tem ocorrido desde a sua criação.

Ao final, o órgão ministerial pede que seja reconhecida, como matéria prejudicial à análise do mérito, a existência de precedente obrigatório do STF aplicável à espécie, na forma do art. 927, I, do Código de Processo Civil de 2015, ante a decisão proferida na medida cautelar em ADFP n. 347/DF.

A União contestou o pedido (ID 4786097), no sentido de que os recursos do FDD, a despeito de vinculados, não são de empenho obrigatório, de maneira que não existe obrigatoriedade de execução de eventual dotação constante na Lei Orçamentária.

Diz, ainda, a ré que, por se tratar de um fundo público, as receitas legalmente vinculadas ao FDD são classificadas como receitas orçamentárias pertencentes ao Estado, com trânsito pelo patrimônio do Poder Público e, por força do princípio orçamentário da universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual. Destarte, para a União, o FDD está sujeito às regras impostas pela Lei do Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA e pela Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), de 04/05/2000.

Em relação a esta última lei (LC n. 101/2000), esclarece a ré que o seu art. 9º visa resguardar o cumprimento das metas orçamentárias, pela redução do gasto que puder ser evitado ou da limitação da assunção de compromissos que possam desvirtuar a meta, e que, apesar de o § 2º da Lei em referência estipular que “não serão objeto de limitação as despesas que

constituam obrigações constitucionais e legais do ente”, é necessária a edição de outra lei que determine o empenho de tais despesas.

Por tais razões, defende a União que é absolutamente inconstitucional pretender obrigar o Poder Executivo e Legislativo a eleger as suas prioridades de gestão, por ofensa à separação dos Poderes (art. 2º, CF), já que se trata de atividade eminentemente político-administrativa, cabendo ao Presidente da República decidir quais despesas deverão ser objeto de contingenciamento.

Ressalta, ainda, a União que, além dos conceitos e normas infraconstitucionais já referidas, os pedidos da exordial têm óbices na Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual instituiu um Novo Regime Fiscal, que visa possibilitar o reequilíbrio das contas públicas no cenário de restrição fiscal e de sucessivos déficits primários.” (ID 9428679)

Ora, infelizmente problemas análogos também são reportados para a gestão dos demais fundos estaduais e municipais a exemplo do informado pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo, segundo a qual o Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados do Estado, criado pela Lei estadual nº 4329/1990, ainda está em processo de regulamentação e os valores ainda não aplicados (fls. 295 ), das informações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no sentido de que “em diagnóstico recente realizado por esse Centro de Apoio foi possível verificar que o Fundo de Defesa da Pessoa com deficiência do Estado está com a “conta inativa”, por ausência de ordenador de despesas, o que foi objeto de ação civil pública 0075671-55.2022.8.19.0001, ajuizada pela PJTCPDEF da Capital, na esfera municipal, após levantamento efetuado pelo CAO Cível PDEF junto aos 92 Municípios, foi possível constatar que apenas 24 municípios têm seus Fundos Municipais de Direito das Pes-

soas com Deficiência criados por lei, sendo que desses apenas em três municípios houve decreto os regulamentando” (fls. 86), e das informações da Procuradoria Regional do Trabalho da 23ª Região (fls. 563 da Reclamação) que deixou de destinar recursos para o Fundo de Erradicação do Trabalho escravo do Mato Grosso, criado pela Lei ordinária nº 9291/09, pois este estava sendo destinado para conta única do Estado de Mato Grosso sem aplicação na reparação dos danos ocasionados em virtude de trabalho escravo.

Daí porque só se pode interpretar a norma que prioriza a destinação a fundos de forma não obrigatória ou exclusiva, admitindo-se que haja a destinação a projetos e a apoio a entidades, sejam públicas ou privadas, relacionadas à tutela dos direitos lesados como admitido pela Resolução CNMP 179/CNMP. Há também iniciativas outras que adotam esse entendimento como Provimento nº 62 de 13/06/2017 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, sobre destinação de recursos obtidos por condenações e acordos em ações civis públicas. Neste diapasão, apenas porque se interpreta a destinação prevista na Lei 7347/1985 como não exclusiva é que foi possível destinar valores apurados em condenações e acordos judiciais e extrajudiciais para ações de combate à COVID-19 nos termos da Recomendação PRES-CN nº 01, de 20/03/2000 deste CNMP e da Resolução CNJ 313/2020, sem a necessidade de alteração legislativa.

Reconhecendo a relevância da destinação não exclusiva, já existem projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que pretendem melhor disciplinar a questão indo na mesma linha da Resolução CNMP nº 179/2017. O PL 4.441/2020 dispõe que, havendo condenação de pagar quantia, a indenização será revertida para um fundo ou atividade de reparação, definidos pelas partes - via acordo - ou pelo próprio juiz. Assim, a verba poderá ser destinada a fundo público pré-existente (artigo 45, §1º42) ou as partes poderão determinar a criação de fundo específico, definindo a natureza jurídica, a gestão e a aplicação das verbas

(artigo 45, §2º43). Nessa última hipótese, o agente causador deverá depositar o valor em uma conta judicial que será liberado pelo juiz conforme definido pelas partes ou na decisão (artigo 45, §3º, 44) e o fundo deverá apresentar um plano de aplicação da quantia dentro do prazo estabelecido pelo juiz – que não poderá ser superior a 24 meses -, sob pena de restituição do valor à conta judicial (artigo 45, §4º). Os valores obtidos por acordos ou sanções administrativas poderão ser destinados aos fundos (artigo 4746) e eventuais multas processuais deverão ser a eles destinadas (artigo 48, III47). Ainda, referidos valores deverão ser empregados na realização de obras ou atividades para a restauração do dano causado e do grupo lesado, prioritariamente (artigo 48, I48). Quanto à administração e gerência do fundo específico: o juiz ficará responsável pela supervisão e nomeará um administrador, que prestará contas de suas atividades (artigo 45, §5º49); o Ministério Público fiscalizará seu funcionamento (artigo 48, IV50); e os membros do grupo lesado farão parte dos conselhos gestores e dos comitês de fiscalização (artigo 48, II51) 42 Art. 45 Na ação civil pública em que haja condenação de pagar quantia cuja titularidade pertença a um grupo ou uma coletividade, a indenização será destinada a um fundo ou atividade de reparação, definido pelas partes, por acordo, ou pelo juiz, na decisão. §1º O valor da condenação poderá ser aplicado em fundos públicos preexistentes, cujas finalidades sejam relacionadas ao bem jurídico coletivo 43 §2º A decisão ou o acordo poderão determinar a criação de um fundo específico, definindo sua natureza jurídica e as regras de gestão e de aplicação de verbas 44 §3º Na hipótese de estabelecimento de fundo específico, o valor será inicialmente depositado em conta judicial e será liberado pelo juiz, em conformidade com o que for definido na sentença ou no acordo 45 §4º Em qualquer das hipóteses previstas neste artigo, o fundo destinatário deverá, no prazo assinalado pelo juiz, que não pode ser superior a 24 (vinte e quatro) meses, apresentar um plano de aplicação da quantia recebida, sob pena de restituição do valor à conta judicial. 46 Art. 47 O fundo, legal, judicial

ou negocial, poderá ser o destinatário de valores obtidos por acordo ou sanções administrativas 47 Art. 48 Em qualquer caso, devem ser observadas as seguintes regras. III – as multas processuais eventualmente fixadas ao longo do processo devem ser destinadas a fundo legal, judicial ou negocial 48 I – os valores destinados ao fundo devem ser diretamente empregados na realização de obras ou atividades para restaurar o dano causado e, prioritariamente, o grupo lesado; 49 §5º O fundo específico operará sob supervisão do juiz, que nomeará administrador que prestará contas de suas atividades, anualmente, ou em outro período determinado 50 IV – ao Ministério Público caberá a fiscalização de seu funcionamento. 51 II – os membros do grupo lesado farão parte dos conselhos gestores dos fundos e comitês de fiscalização 22 Por fim, o PL 4.441/2020 prevê, em seu artigo 4652, caso a complexidade da tutela do direito recomendar, a hipótese de criação de infraestrutura ou entidade de direito privado com o objetivo específico de condução das atividades necessárias à implementação das medidas de reparação, cujas regras de operacionalização serão o Código Civil e o próprio instrumento de constituição da entidade. Nesse caso, não há qualquer desoneração das responsabilidades do agente causador fixadas no comando judicial, que responderá subsidiariamente por todas as obrigações atribuídas no título executivo. O PL 1.641/2021, além das previsões do PL 4.441/2020 sobre o tema, acresce a disposição de que quando a multa é estabelecida por alguma violação de direito da parte, ela é a beneficiária da indenização (artigo 49, parágrafo único, I53); e quando a multa é imposta por razões de ordem pública, deverá ser destinada ao fundo (artigo 49, parágrafo único, II54). O PL 4.778/2020, por seu turno, apenas prevê que o juiz deverá especificar o valor a ser destinado ao fundo de reparação (artigo 31, §1º55), que o fundo será gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, com a necessária participação do Ministério Público e representantes da comunidade (artigo 31) e que os recursos deverão ser destinados à indenização e reconstituição dos bens lesados (artigo 31).

Tem razão a União Federal quando ressalta a importância da transparência na aplicação e destinação dessas quantias, uma vez que seus titulares são a sociedade, o grupo ou o conjunto de vítimas. Há, contudo, diversas formas de se garantir essa publicidade qualificada, e que pode ir muito além da mera observância de critérios formais de gestão orçamentária, tema que deve ser alvo de reflexão de todos os atores sociais e institucionais envolvidos com o aprimoramento do sistema de proteção de direitos transindividuais, como este Egrégio Conselho, no instrumento cabível, que é a Reclamação para a preservação da autonomia do Ministério Público nº 100208/2022-04.

**Da não exclusividade de destinação de valores decorrentes da tutela coletiva ao Fundo Nacional de Defesa de Direitos Difusos como decorrência da conciliação em direitos transindividuais**

Se a melhor interpretação do artigo 13 da Lei 7347/85 é no sentido que as condenações pecuniárias em decisões adjudicadas nas ações civis públicas não precisam ser necessariamente destinadas ao Fundo Nacional de Defesa de Direitos Difusos, mais sentido existe no reconhecimento de que as quantias relacionadas a ressarcimentos de violação a direitos transindividuais, resultantes de acordos, sejam judiciais ou extrajudiciais, tampouco não o sejam.

Todos sabemos que o processo tradicional privilegia a burocracia, que segundo Boaventura de Sousa Santos baseia-se na *imposição autoritária através da mobilização do potencial demonstrativo do conhecimento profissional, das regras formais gerais e dos procedimentos hierarquicamente organizados*<sup>9</sup>. Ocorre que a tutela dos direitos transindividuais pressupõe

---

<sup>9</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. O direito e a comunidade. As transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados.” *Revista Direito e Avesto*. Brasília, col. II, n. 3, jan./jul. 1983, p. 142

muitas vezes que sejam levados em conta variáveis diversas, que podem ser melhor examinadas em um processo com ênfase na conciliação e na retórica, que, segundo o citado sociólogo português, *baseia-se na produção da persuasão e de adesão voluntária através da mobilização do potencial argumentativo de sequências e artefatos verbais e não verbais socialmente aceitos*<sup>10</sup>.

Essa é uma tendência que está sendo perfilhada pelo nosso microsistema de processo coletivo de há muito. A possibilidade de celebração de acordos em ações civis públicas foi reconhecida praticamente desde os primórdios da vigência da lei da ação civil pública<sup>11</sup>, sendo que em 1990 o Código de Defesa do Consumidor introduziu o termo de ajustamento, título executivo extrajudicial. Atualmente todo o sistema processual é informado pela relevância da conciliação, como se depreende do §3º do artigo 3º, e dos artigos 165 a 175 do Código de Processo Civil, tendo este Colegiado reconhecido o valor da atuação compositiva do Ministério Público nas Resoluções 179/2017 (TAC), Resolução CNMP nº 118/2014 (Política Nacional de Incentivo à Autocomposição do Ministério Público) e Recomendação 54/2017 (atuação resolutiva do MP), assim como o Conselho Nacional de Justiça na Resolução 125/2010.

A participação na formação da decisão daqueles que por ela se obrigarão é uma nota relevante para o sucesso da justiça consensual. O transgressor ou iminente transgressor tem necessariamente seu ponto de vista considerado na elaboração das cláusulas do acordo, o que pode ser fundamental para que não venha a descumpri-lo. Sabe-se que em matéria de tutela coletiva a conciliação não pode, de forma alguma, implicar disposição do

---

<sup>10</sup> Op, cit.p. 142

<sup>11</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação civil pública e Termo de ajustamento de conduta. RJ: Forense/Gen editora, 2011. pg. 47

direito transindividual, mas prazos, condições e forma de adimplemento podem ser objeto de acordos coletivos, seja em matéria judicial ou extrajudicial.

Ora, por óbvio que não teria sentido impedir que as partes na celebração dos acordos coletivos pudessem deliberar, no exercício de sua livre autonomia da vontade, sobre a melhor destinação de quantias a ser despendidas diante das singularidades do caso concreto. Portanto, devem ser consideradas hígidas as cláusulas de destinação das indenizações nos termos do acordo judicial ou do termo de ajustamento de conduta, ainda que não as direcionem ao fundo nacional de defesa de direitos difusos, ou a outro fundo específico.

Há de se destacar que os acordos judiciais são submetidos ao crivo judicial, que tem uma ampla sindicância quanto à adequação das cláusulas previstas nos acordos, especialmente o potencial de ensejar reparação pretendida, como aponta Geisa de Assis Rodrigues<sup>12</sup>:

“Por isso a postura do juiz na análise do ajuste judicial é muito mais ativa do que em um acordo tradicional. Vale lembrar que o ajuste versa sobre direito indisponível, ao menos uma indisponibilidade coletiva, o que ocorre em se tratando de direito individual homogêneo. Mesmo em países que não reservam ao juiz um papel ativo na condução do processo civil, como os Estados Unidos, os tipos de direitos envolvidos nas “class actions” determinam uma participação do juiz no controle dos termos do negociação. O nosso ordenamento processual confere ao Juiz poderes que o vocaciona ainda mais para exercer com maestria o controle da defesa dos direitos transindividuais, sem que haja qualquer tipo de comprometimento da imparcialidade do julgador. (...) Havendo a proposta de acordo, cabe ao magistrado avaliar sua adequação, agindo como um guardião do direito transindividual. Vários são os fatores que o magistrado deve levar em conta na apreciação do acordo, dentre eles, podemos citar: a) a possibilidade de reparação integral do direito transindividual violado; b)

---

<sup>12</sup> Rodrigues, Geisa de Assis. Op, cit. pg. 216/219

não sendo possível a reparação integral a adequação das medidas compensatórias, ou de ressarcimento, podendo, até se valer, para tanto de perito judicial; c) a eventual existência de oposição aos termos do acordo por parte de outro co-legitimado, ou pela sociedade em geral, o Ministério Público deve ser necessariamente ouvido sobre a proposta de ajuste; d) as probabilidades de sucesso do processo judicial, e) a complexidade das questões de fato e de direito do caso, f) a economia de custos processuais se o litígio for abreviado, g) a viabilidade do acordo, para que não haja pendenga futura sobre a possibilidade de seu cumprimento; h) a adoção de procedimentos que garantam a publicidade do ajuste, em especial quando a questão em juízo tiver grande repercussão social.”

Portanto, está na esfera de deliberação das partes estipular as cláusulas dos acordos em matéria coletiva, cabendo ao Poder Judiciário fazer esta revisão, seja quando o juiz homologa a conciliação, seja quando reexamina a adequação do acordo em ação civil pública o que pode ser feito, inclusive, em ação popular.

#### **Da atuação do Ministério Público na destinação de indenizações resultantes de acordos**

É cada vez mais intenso o recurso à conciliação para a solução de conflitos de direitos transindividuais. Segundo os dados do relatório “MP: um retrato”<sup>13</sup>, publicação do CNMP de 2021, com ano base 2020, foram 9.705 termos de ajustamento de conduta firmados por todos os ramos do Ministério Público e 16.681 inquéritos civis/procedimentos arquivados em virtude da celebração de TACs. Embora não tenhamos dados específicos sobre o índice de conciliação envolvendo ações civis públicas, segundo a publicação “Justiça em números de 2022”, do CNJ, ano base 2021<sup>14</sup>, dos 26,9 milhões de processos sentenciados naquele ano 11,9% das sentenças, ou seja, por volta de 3,2 milhões de sentenças, foram homologatórias de acordo. Caso apliquemos esse índice às sentenças proferidas em ações civis públicas em 2021,

---

<sup>13</sup> <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>

<sup>14</sup> <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>

que, conforme o Painel Cacol - Cadastro Nacional de Ações Coletivas, resultante da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 2 de 21 de junho de 2011, foram 40.138, teríamos por volta de 4.700 acordos judiciais homologados no ano. Por óbvio que provavelmente o índice de conciliação tende a ser menor do que esta média, diante das dificuldades de celebração de acordo em ações mais complexas, mas o que pretendemos demonstrar é que tanto na esfera extrajudicial quanto judicial a conciliação se tornou parte importante da atuação do Ministério Público, e vem dando uma importante contribuição para a efetiva resolução de questões de grande interesse da coletividade. Assim, qualquer deliberação deste Conselho em um sentido mais ou menos restritivo pode ter um importante impacto na promoção e proteção dos direitos transindividuais.

Ainda que não tenhamos dados precisos atualizados, a doutrina especializada sempre destacou que as ações civis públicas e os termos de ajustamento de conduta tendem a focar na obtenção do cumprimento de obrigação de fazer e de não fazer, privilegiando, assim, a tutela específica. O caso que ilustra o presente Pedido de Providências, por exemplo, tem como obrigações principais as relacionadas à garantia da segurança de trabalhadores no exercício das atividades laborais:

“Cláusula primeira. A título de obrigação de fazer e de não fazer, a Empresa acordante se compromete a: a) constituir e manter em regular funcionamento a GIRA, de acordo, com o item 5.2 da NR 05, b) Elaborar análise de risco para trabalho em altura considerando o estabelecimento de sistema e pontos de ancoragem, conforme item 35.4.5.1 da NR 35; c) garantir que qualquer trabalho em altura só se inicie depois de adotadas as medidas de proteção definidas na NR 35, em conformidade com o item 55.4.5, d) abster-se de prorrogar a jornada de trabalho além do limite legal de 2 (dias) horas diárias, sem qualquer justificativa legal, consoante artigos 58,

59 e 61 da CLT, e) conceder período mínimo de 11(onze) horas consecutivas para descanso entre duas jornadas de trabalho, nos termos do artigo 66 da CLT, f) promover treinamento admissional com carga horária mínima de 6 (seis) horas de acordo com o item 18.28.2 da NR 18, g) submeter seus trabalhadores a treinamento periódico, conforme item 18.28.3 da NR 18.” Pg. 239

Portanto, em regra na atuação do Ministério Público na conciliação envolvendo direitos transindividuais se privilegia a tutela específica, de modo a que condutas comissivas ou omissivas, efetivamente reparadoras dos bens lesados, sejam implementadas.

Todavia, como já mencionado a plena reparação desses direitos pode envolver a necessidade de ressarcimentos e indenizações não associadas ao cumprimento de obrigações de fazer e de não fazer. Quando se trata de destinação de recursos, as informações já carreadas aos autos nos permitem concluir que também se dá prioridade para a destinação de recursos ao Fundos, seja o Fundo Nacional de Direitos Difuso, sejam fundos estaduais ou temáticos.

O FDD recebe recursos expressivos apesar da já mencionada baixa execução do como se depreende de tabela, apresentada ao Ministério Público Federal no inquérito civil nº 1.34004000625/2015-92, e juntada aos autos da ação civil pública nº 5008138620174036105, pela Secretaria Executiva do Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (doc. anexo):

Ano	Valor Arrecadado(R\$)	Valor Executado (R\$)	Percentual Executado
2011	41.462.227,35	8.942943,00	21,50%
2012	57.012.619,56	5.566.325,00	9,7%

2013	120.288.753,13	3.640.749,00	3.00 %
2014	192.354.824,49	6.321.472,00	3,28%
2015	563.326.342,06	3.845.637,00	0,68%
2016	775.034.487,75	2956479,00	0,38%
Total Geral	179.479.254,34	30.488.265,88	

Além do FDD, vários fundos estaduais, municipais, devidamente criados por leis locais, ou fundos temáticos como de saúde, criança e adolescente, idoso, meio ambiente, fundo de consumidor, de pessoa com deficiência também recebem recursos. A opção por fundos estaduais e municipais, bem como por fundos temáticos se justifica pela esperança de que tais valores sejam aplicados na região em que houve a violação dos direitos, ou, ao menos, na matéria em que houve a violação, reduzindo, por exemplo, a possibilidade de uma indenização por violação de direitos de a criança ser destinada à defesa do consumidor, ou vice-versa, garantindo-se assim uma correlação mais funcional e efetiva em termos de reparação indireta.

Não se vislumbra nenhum eivo de inconstitucionalidade nas normas que criaram tais fundos nas esferas subnacionais, nem tampouco nas que conceberam fundos nacionais em diversas temáticas, o que afasta, por completo, a defesa da exclusividade de destinação de recursos ao Fundo Nacional de Defesa de Direitos Difusos, como o faz a União, argumento que é enfraquecido pela sua própria aceitação de destinação de verbas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Todavia, ainda que prioritariamente os membros dos Ministérios Públicos destinem recursos aos fundos, há uma defesa da não exclusividade desta destinação por significativa parcela dos ramos, permitindo que, no caso concreto, o membro juntamente com o

interessado possa convencionar qual a melhor forma de destinar tais valores, observando-se sempre as hipóteses previstas na Resolução 179/2017 do CNMP sobre o tema. Em alguns Ministérios Públicos já existe controle sobre projetos e cadastros de instituições credenciadas a receber valores consoante seus fins institucionais, e os Fundos se revelam especialmente ativos quando geridos ou vinculados aos Ministérios Públicos.

A tabela abaixo foi construída com os dados apresentados pelas respostas dos diversos ramos do Ministério Público que têm atribuição na matéria, ou seja, com exceção do Ministério Público Militar, neste feito e na Reclamação nº 100208/2022-04:

Resposta	Ramo do Ministério Público	Norma regulamentadora específica	Fundos destinados	Projetos e Apoio a entidades
Ofício 339/2022/GAB-PGJ (fls. 409 a 424 da Reclamação)	MP/AC	Não tem uma regulamentação específica aplica a Resolução CNMP 179/2017	Fundo Estadual de Defesa do Consumidor- Lei Estadual nº 11/2019	
Ofício nº 126/2022-GAB-PGJ (fls. 450 a 467 da Reclamação)	MP/AL	Resolução CPJ nº 11/2019	Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Alagoas- Lei Estadual nº 6639/2005	Destinação prioritária ao Fundo
Ofício nº 000309/2022-GAB-PGJ (fls. 542 a 553 da Reclamação)	MP/AP	Ato normativo nº 19/2019 (cadastro de entidades)	Fundo de Combate à Improbidade administrativa e à Corrupção do MP do Estado do	Cadastro de entidades

			Amapá- Lei nº 2169/2017	
Ofício 1382022 GAJI-CNMP (fls. 457 a 462 do PP) Ofício nº 722022 GAJI-CNMP (fls. 530 a 535 da Reclamação)	MP/AM	Não faz referência	Fundo Estadual de Defesa do Consumidor- Lei estadual 2288/98	Destinação prioritária a Fundos
Ofício 0269/2022-GPGJ (fls.303 a 306 deste PP) SEI nº 19.09.01970.00 07841/2022-28 (fls. 445 a 448 da Reclamação)	MP/BA	Resolução nº 11/2022 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado da Bahia.	Fundo Estadual de Proteção ao Consumidor- Lei 6936/96, com participação do MP/BA Fundo Estadual e Fundos municipais da Criança e Adolescente	Cadastro de entidades
Ofício 0039/2022/AS-DIN (- fls. 382 a 383 deste PP)  Ofício 0023/2022/AS-DIN (fls. 434ª 438 da Reclamação)	MP/CE	Resolução 59/2021/CEG/FDID	Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará (FDID) - Lei complementar estadual n. 46/2004, vinculado ao MP/CE	Editais de chamamento público nos termos da Lei 13019/2014 para projetos custeados pelo Fundo

Ofício nº 0913116-fls.	MP/ES	-	Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos -Lei Estadual nº 4329/1990	
Ofício 2022005761154 (fls. 173 a 177 deste PP), complementado pelo ofício 022006291669 (fls. 442 a 455 deste PP) Ofício 2022003169820 (fls. 538 a 541 da Reclamação)	MP/GO	Resolução CPJ nº 009/2018 Resolução nº 01/2021	Fundos Estaduais de Defesa do Consumidor e do Meio ambiente- Fundos Estaduais e Municipais de Saúde	Projeto DAAMP- Destinação Articulada de Acordos no MP/GO
Of. Gab 7472022 (fls.374 a 380)  OFC -ASS-ESP 682022 (fls. 440 a 443 da Reclamação)	MP/MA	Ato Regulamentar 40/2021	Fundo Estadual de Proteção dos Direitos Difusos- Lei 10417/2016- MP no Conselho Gestou Fundo Especial do Ministério Público- FEMPE	Destinação aos Fundos, em regra

<p>Ofício 0672/2022/GA B/PGJ (fls. 167 a 171 deste PP)</p> <p>Ofício 0318/2022/GA B/PGJ (fls. 135 a 138 da Reclamação)</p>	MP/MT	<p>Resolução nº 051/2018-CSMP (regulamenta TAC)</p> <p>Ato administrativo nº 897/2020/PGT (regulamenta o BAPRE)</p>	Não há fundo estadual específico	BAPRE- Banco de cadastramento de projetos, fundos e entidades- BAPRE- <a href="https://portal.mpmt.mp.br/bapre">https://portal.mpmt.mp.br/bapre</a>
<p>Ofício 0070/2022/AS-SEP/PGJ (fls. 72 a 74 deste procedimento)</p> <p>Ofício 161/2022/G1 (fls. 392 a 405)</p>	MP/MS	<p>Resolução nº 015/2007- PGJ, de 27/11/2007-</p> <p>Resolução 031/2012-PGJ 31/08/2012</p>	Fundo de Defesa de Reparação de Interesses Lesados- Lei Estadual nº 1721/1996- com participação do MP/MS	Cadastro de entidades
<p>Ofício nº 1865/2022-GAB/PGJ (fls. 355 a 366 deste PP)</p> <p>Ofício nº 951/2022-GAB-PGJ (fls. 475 a 481)</p>	MP/MG	Resolução PGJ nº 22/2017 – MP	Fundo Especial do MP de Minas Gerais- Lei complementar 67/2003- gerido pelo Ministério Público	Projetos apresentados aos Fundos geridos pelo MP

			consumidor- Lei comple- mentar nº 66/2003- as- sento do MP	
Ofício 750/2022- PGJ- MPPA	MP/PA		Lei comple- mentar 23 /1994- Fundo Estadual de Direitos Difusos. Decreto nº 2646/1998	
Ofício nº 0910/2022- GAB (fls. 127 a 132 deste PP) Protocolo nº 6777/2022 (fls. 154 a 160 da Representa- ção)	MP/PR	Ato Conjunto nº 1/2019-PGJ e CGMP	Fundo Esta- dual de Defesa de Direitos Di- fusos (Lei Es- tadual nº 20094/2019), Fundo Esta- dual do Meio Ambiente (Lei Estadual nº 12945/2000), Fundo Esta- dual de Defesa do Consumi- dor (Lei Esta- dual nº 14975/2005), Fundo Esta- dual de Com- bate à Corrup- ção (Lei Esta- dual nº 19984/2019)	Não admite destinação di- reta só aos Fundos. Ex- ceto no Fundo Estadual de Combate à Corrupção nos demais o MP/PR tem as- sento

<p>Ofício NAE nº 146/2022- (fls. 471 a 473 deste PP)</p> <p>Ofício SEI nº 19.20.0137.000 08237/2022-34-MPPE (fls. 527 a 529 da Reclamação)</p>	MP/PE	Resolução CSMP nº 03/2019	Fundo Estadual de Proteção dos Direitos Difusos- FEPDD- Lei nº 16559/2019	Observância da Resolução CNMP 179/2017
<p>Ofício SJA nº 037/2022 (fls. 179 a 184 deste PP)</p> <p>Ofício SJA/PGJ (fls. 129/159 da Reclamação)</p>	MP/PI	Não menciona	Fundo de Modernização do Ministério Público- Lei 5398/2004 Fundo Estadual de Defesa do Consumidor- 6308/2013- Fundo Estadual de defesa do meio ambiente- Lei estadual 6158/2012	Projetos apresentados aos Fundos
<p>Ofício GPGJ nº 0552/2022 (fls. fls. 83 a 87 deste PP)</p> <p>Ofício GPGJ nº 0552 (fls. 468 a 474 da Reclamação)</p>	MP/RJ	Não faz referência	Fundo de Direitos das Crianças e Adolescentes- existentes nos três níveis da Federação- previstos no ECA-	Privilegia a destinação aos fundos

			<p>Fundo Estadual para a Política de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Lei estadual n. 2525/96</p> <p>Lei estadual n. 2525/96 Fundo estadual de conservação ambiental e desenvolvimento urbano meio ambiente no RJ.</p> <p>Fundo de conservação ambiental do município do RJ (Lei nº 1377/1994)</p> <p>Fundo Estadual para Defesa e Direitos da Pessoa Idosa-FUN-DEPI- Lei estadual nº 2536/96</p>	
Ofício 59/2022- (fls. 327 a 335 deste PP)	MP/RN	Não há referência	Fundos específicos - Lei estadual nº	

Ofício 30/2022 (fls. 279 a 298)			10271/2017- Fundo esta- dual da pessoa idosa- Fundo Estadual de Preservação do meio ambiente (FEPEMA) - Lei 6678/94 Fundo Esta- dual e municí- pais dos direi- tos da criança e adolescente Fundo esta- dual e municí- pais da saúde.	
Ofício nº 288/2022/GAB P GJ (fls. 88 a 105 deste PP) Ofício nº 171/2022/GAB- PGJ-(fls. 484 a 526 da Recla- mação)	MP/RS	Provimento 18/2006. Provimento n 71/2017-	Fundos muni- cipais e esta- duais temáti- cos  Fundo de Re- constituição de Bens lesados- Lei estadual 14791/2015- gestão do MP/RS	entidades ca- dastradas, pro- jetos apresen- tados perante o Fundo
Ofício 0672/2022/GA B/PGJ (134 a 159 deste PP)  Ofício SEI nº 332/2022/GAB-	MP/RO	Não houve re- ferência à re- gulamentação interna	Lei Comple- mentar Esta- dual nº 944/2017 Fundo Esta-	Projetos apre- sentados ao Fundo

PGJ (fls. 162 a 203 da Reclamação)			dual de Reconstituição de Bens Lesados	
Ofício nº 252/2022/GAB/PGJ nº 0539507 (fls. 894)	MP/RR	Sem referência à Regulamentação	Não há fundos estaduais	Aplica a Resolução CNMP nº 179/2017
Ofício 351/2022 (fls. 79 a 80 deste PP) Ofício nº 189/2022 (fls. 204 a 205 da Reclamação)	MP/SC	Ato nº 170/2021/PGJ e Ato n. 500/2017/PGJ	Fundo estadual para reconstituição de bens lesados – vinculado ao MP de Santa Catarina – Lei Complementar Estadual n. 738, de 23/01/2019	Parcerias celebradas nos termos da Lei Federal nº 13019/2014 Projetos aprovados pelo fundo Informações em <a href="https://www.mpsc.mp.br/fundos-do-ministerio-publico/frbl">https://www.mpsc.mp.br/fundos-do-ministerio-publico/frbl</a>
Ofício 240/2022 (fls. 368 a 372 deste PP) Ofício 131/2022-JUR (fls. 425 a 428 da Reclamação)	MP/SP	JUR- Súmula 58 do MP/SP	Destinação a fundos estaduais e municipais temáticos ou Fundo Estadual de Defesa de Interesses Difusos- Lei nº 6536/1989 com participação de membros do MP	A destinação deve ser aos Fundos

<p>Ofício nº 1088/2022 (fls. 35 a 66 deste PP) Ofício 574/2022 (fls. 206 a 240 da Reclamação)</p>	<p>MP/SE</p>	<p>Não faz referência</p>	<p>Lei de Sergipe nº 8565/2019- Fundo para Reconstituição de Bens Lesados- decreto 40496/2019, fundo vinculado ao MP</p>	<p>Fundo ainda em implementação Não há exclusividade de destinação ao Fundo</p>
<p>Ofício 206/PGJ (fls. 341 a 353 deste PP) Ofício nº 102/PGJ/APGJ (fls. 430-432 da Reclamação)</p>	<p>MP/TO</p>	<p>Não faz referência</p>	<p>Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos- Lei 1250/2001- Fundo Estadual de Defesa do Consumidor no Estado de Tocantins- com participação do MP Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento funcional do MP – Lei complementar 051/2008 Fundos especiais de criança e adolescente- sem participação do MP</p>	<p>Destinação a fundos é o mais comum</p>

<p>Petição de fls. 186 a 292</p> <p>Ofício nº 186.2022 PRT 7ª Região (fls. 241-255 da Reclamação)</p> <p>Ofício nº 453/2022/GAB/PRT3/MPT (fls. 200 a 391 da Reclamação)</p> <p>Ofício nº PRT5ªReg.nº 2192022-GPC (fls. 555 a 556 da Reclamação)</p> <p>Ofício nº 1702022-GAB PC/MPT-GO (fls. 557 a 562)</p> <p>Ofício GPC nº 1412022 (fls. 563 a 615)</p>	MPT	<p>Resolução CSMP nº 179/2020</p> <p>Portaria PGT nº 330/2021 (edital de chamamento)</p>	<p>PRT da 3ª Região participa do Fundo Especial do MP do Estado de MG- para onde destinam os recursos</p> <p>PRT da 6ª Região participa do Fundo Estadual do Trabalho de Pernambuco- Lei Estadual nº 16572/2019</p> <p>Fundo Estadual de Trabalho Escravo de Mato Grosso- Lei Estadual nº 9291/2009</p>	<p>Destinação direta por meio de Edital de Chamamento Público (PRT/7ª Região Comitê Interestadual Gestor de Ações Afirmativas- MPT da 23ª Região, TRT e OAB</p> <p>Termo de Cooperação do MPT da 23ª Região com o MP de Mato Grosso</p>
<p>Ofício 611/2022-AS-SEXP/PGR (fls. 818 a 874 da Reclamação)</p>	MPF	<p>Resolução CSMP nº 87/2006</p> <p>Enunciados de Câmaras – nºs 4, 6, 7 e 18 da 3ª CCR, Enunciados 24, 26 e 27 da 4ª CCR, Orientação Conjunta nº</p>	Fundo Nacional de Direitos Difusos	<p>Tem um código de recolhimento próprio da GRU-MPF- Recuperação de Recursos- Combate à Corrupção e Proteção</p>

		01/2020 das 2 <sup>as</sup> , 4 <sup>as</sup> e 5 <sup>as</sup> CCR (COVID- 19)		de Outros Di- reitos Difusos no SIAF
Ofício SEI 1900400800155 9/2022-39 (fls. 887 a 893 da Reclamação)	MPDFT	Não faz refe- rência	Fundo de Di- reitos Difusos da Lei Fundo dos Di- reitos das Cri- anças e Ado- lescentes Fundo de Meio Ambi- ente -Lei 40/1989	Destina as in- denizações para fundos

De todo o exposto, podemos perceber que, em geral, o Ministério Público observa a Resolução nº 179/2017 deste Egrégio Conselho nos termos de ajustamento de conduta, bem como se submete ao controle do Poder Judiciário no que se refere aos acordos judiciais, já havendo em muitos ramos do Ministério Público disciplina que assegura a transparência na destinação de valores a entes públicos e privados.

Por óbvio que podem existir desacertos na destinação de recursos em alguns acordos ou termos de ajustamento de conduta, pois o erro é ínsito à atuação humana. Nesses casos, temos um sistema que permite a revisão do acordado por meio do controle judicial, havendo a possibilidade de legitimado propor ação civil pública para o questionamento do acordo, assim como o próprio cidadão pode fazê-lo por meio de ação popular. Ademais, na celebração de TACs há o controle interno dos Conselhos Superiores dos Ministérios Públicos dos Estados ou das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público da União, e no caso do Ministério Público Federal também da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

Não podemos olvidar, contudo, que acordos emblemáticos e extremamente relevantes para a sociedade foram celebrados com destinação de recursos para projetos específicos como medidas compensatórias, ou ressarcimento de danos, a exemplo do TAC assinado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul com Carrefour Comércio e Indústria Ltda, Comercial de Alimentos Carrefour Ltda e Atacadão S/A em virtude da inexistência de uma política antirracista na segurança privada do grupo empresarial que acabou resultando na prática do homicídio do Sr. João Alberto Silveira Freitas por um de seus contratados, sendo uma das cláusulas de medida compensatória a destinação R\$68 milhões para a concessão de bolsas para alunos negros na graduação, mestrado, doutorado, com interveniência mestrados<sup>15</sup>.

A própria União Federal, junto com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, o Instituto Chico Mendes, a Agência Nacional de Águas, o Departamento Nacional de Produção Mineral, a Fundação Nacional do Índio, o Estado de Minas Gerais, o Instituto Estadual de Florestas, o Instituto Mineiro de Gestão de Águas, a Fundação Estadual de Meio Ambiente, o Estado do Espírito Santo, o Instituto Estadual de meio ambiente e recursos hídricos, o Instituto de defesa agropecuária e florestal do Espírito Santo e a Agência Estadual de Recursos Hídricos, firmaram termo de ajustamento de conduta com a Samarco Mineração S/A, a Vale S/A e a BHB Billiton Brasil Ltda, concebendo a criação de uma Fundação Privada denominada Renova que ficou responsável por desenvolver 22 programas socioeconômicos, inclusive programa de ressarcimento de despesas extraordinárias da União, do Estado de Mi-

---

<sup>15</sup> <https://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/tac-carrefour-publicado-edital-de-bolsas-de-graduacao-e-pos-graduacao-para-pessoas-negras>.

nas Gerais, do Espírito Santo, no montante de R\$27.971.931,80 (vinte e sete milhões novecentos e setenta e um mil novecentos e trinta e um reais e oitenta centavos) e de municípios que as comprovassem para enfrentar o dramático desastre ambiental de Mariana<sup>16</sup>.

Nas duas conciliações citadas, uma celebrada por diversos ramos do Ministério Público e outra por entes públicos, teria sentido exigir exclusividade na destinação de tais quantias ao Fundo de Direitos Difusos? Seria aceitável que houvesse uma imposição de destinação de recursos ao Fundo sem a garantia de uma resposta efetiva à sociedade, seja porque os recursos poderiam ser destinados a qualquer outro tipo de projeto, ainda que relevante, tivesse ou não correlação com o caso, seja porque poderiam ser contingenciados, não investidos em qualquer interesse lesado dessas comunidades ou mesmo de outras como se fossem verbas de um fundo contábil qualquer?

Note-se que no caso da União houve o ressarcimento direto para entes públicos o que infirma o argumento da impossibilidade da destinação destas indenizações para entes públicos, contraditoriamente sustentado pela União.

### **Dos requerimentos**

A ANPR representa os membros do Ministério Público Federal, instituição que, ao lado dos congêneres ramos do Ministério Público, tem na defesa judicial e extrajudicial dos direitos transindividuais na esfera cível, iniciada desde o advento da Lei nº 7347/85, uma de suas importantes funções constitucionais, nos termos do artigo 129 III da Carta Magna. A vivência cotidiana dos nossos associados nos permite reconhecer a existência de

---

<sup>16</sup> <https://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>

um microsistema de processo civil coletivo<sup>17</sup>, que se adequa à lógica de solução de conflitos de natureza transindividual, muito distinta da que se emprega na solução de conflitos intersubjetivos, integrado especialmente pela Lei nº 4.717 de 1965 (ação popular), pela Lei nº 7.347 de 1985 (lei da ação civil pública), pelos princípios e regras processuais da Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 7853 de 1989 (tutela jurisdicional dos interesse coletivos e difusos das pessoas com deficiência), pela Lei 7913 de 1989 (ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários), pela parte processual da Lei nº 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), pela parte processual da Lei 8.078 de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), pela parte processual da Lei 8429 de 1992 (lei de improbidade administrativa), pela parte processual da Lei 10741 de 2003 (Estatuto do Idoso) e por parte da Lei 12016 de 2009, que disciplina o mandado de segurança coletivo.

Todas essas normas processuais permitiram a ampliação do acesso à justiça aos direitos transindividuais uma vez que: a) estabeleceram uma legitimidade ativa concorrente e disjuntiva, sendo de regra uma legitimação extraordinária, inclusive para as Associações; b) revisitaram o clássico instituto da coisa julgada, sobretudo para favorecer a todos (erga omnes, ultra partes e erga vítimas), e impedir o prejuízo da má gestão processual aos direitos transindividuais e individuais (não haver coisa julgada material por falta de prova); c) adotaram um regime de custas que estimula a atuação do autor coletivo, permitindo que as mesmas não sejam antecipadas e que, na inexistência de má-fé não haja condenação em ônus sucumbenciais; d) inverteram a lógica da remessa oficial que não é em favor da Fazenda Pública mas sim para garantir uma maior segurança no exame dos direitos da coletividade;

---

<sup>17</sup> Nesse sentido Nelson Nery Jr. E Rosa, Ada Pellegrini Grinover, Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, Antônio Gidi, Kazuo Watanabe, Elton Venturi, Hugo Nigro Mazzilli e tantos outros.

e) permitiram a ampla proteção de todos os tipos de direitos transindividuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos; f) ensejaram a possibilidade de tutela de todos tipos de provimentos jurisdicionais possíveis; g) garantiram que a tutela coletiva sempre que possível favorecesse os indivíduos com demandas idênticas e correlatas mas tampouco suprimisse a liberdade da iniciativa individual; h) enfatizaram a relevância da tutela preventiva desses direitos ao preverem medidas liminares de natureza cautelares e antecipatórias, i) priorizaram a tutela específica das obrigações de fazer e de não fazer; j) admitiram a tutela compensatória e indireta, de modo a desestimular a prática de condutas contrárias aos direitos transindividuais mesmo quando houvesse impossibilidade de reparação direta e equivalente; k) conjugaram instrumentos judiciais e extrajudiciais, sendo dignos de nota o inquérito civil, a recomendação legal e o termo de ajustamento de conduta, para que houvesse uma atuação responsável pelos legitimados e sempre que possível com a possibilidade da conciliação tanto na esfera extrajudicial quanto na judicial; e l) estabeleceram relação de subsidiariedade com o CPC.

Levando em conta que este Conselho tem a importante missão constitucional de defender a autonomia do Ministério Público e esse importante patrimônio normativo que é a tutela dos direitos transindividuais, sempre comprometido com seu aprimoramento e melhor desenvolvimento das atividades finalísticas dos Ministérios Públicos, requer a ANPR:

a) a remessa do presente feito ao Relator da Reclamação nº 100208/2022-04, para condução conjunta, ou a sua suspensão enquanto não houver deliberação final naquele feito;

b) caso assim não se entenda, pela não procedência do pedido de providências nos termos formulados pela União Federal, mantendo-se a sistemática da destinação das indenizações advindas de acordos coletivos nos termos da Resolução CNMP nº 179/2017, pelas razões supramencionadas.

Brasília, 10 de abril de 2023.

**Ubiratan Cazetta**  
Presidente