

Pareceres

• • •

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONSULTORIA JURÍDICA DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROCESSO ADMINISTRATIVO MPRJ Nº 2019.00147888

Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça,

I

Trata-se de processo administrativo instaurado a partir do recebimento do Ofício OP/SEOP-S/E nº 958/2018, do Secretário Municipal da Ordem Pública do Município do Rio de Janeiro, em que solicita seja avaliada a possibilidade de “destinação de recursos de eventuais condenações em ações civis públicas” ao Fundo Especial de Ordem Pública, instituído pela Lei nº 6.235/2017.

Segundo informa o requerente, as finalidades do referido fundo visam a prover recursos para suprimir despesas de investimentos e custeio de atividades de interesse da ordem pública da Cidade do Rio de Janeiro, especialmente: (i) investimentos na área de tecnologia; (ii) financiamento de programas, convênios e projetos especiais de prevenção às infrações penais e administrativas; (iii) modernização da guarda municipal; (iv) aprimoramento dos recursos humanos vinculados à guarda municipal; (v) propagandas e esclarecimentos públicos; (vi) financiamento para que representantes do Município participem de eventos realizados no Brasil e no exterior sobre segurança e ordem pública; (vii) intercâmbio de especialização de servidores públicos; (viii) campanhas educativas etc.

Às fls. 4-6, encontra-se encartada cópia da Lei Municipal nº 6.235, de 25 de agosto de 2017, que instituiu o Fundo especial de Ordem Pública do Município do Rio de Janeiro.

O feito veio à consideração desta Consultoria Jurídica por força do despacho de fl. 7.

II

Conforme se depreende pelo requerimento apresentado, almeja-se que o Ministério Público, em sua atuação como órgão agente, por meio dos seus principais instrumentos de atuação funcional, a ação civil pública e o termo de ajustamento de conduta, direcione recursos ao Fundo Especial de Ordem Pública do Município do Rio de Janeiro, de modo a financiar atividades do seu interesse.

A disciplina afeta à ação civil pública foi estabelecida pela Lei nº 7.347/1985, recepcionada pelo art. 129 da Constituição Federal de 1988, que a concebeu como uma das funções institucionais do Ministério Público e ampliou o seu objeto, de modo a incluir a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos.

Tal como a ação civil pública, o objetivo do termo de ajustamento de conduta, enquanto instrumento utilizado pelo Ministério Público, é o de sanar qualquer irregularidade, visando sempre à proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Especificamente em relação ao TAC, o ordenamento jurídico permite ao Ministério Público a sua celebração, que terá força de título executivo extrajudicial. Inteligência do art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), do art. 211 da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e do art. 90 da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Esse compromisso pressupõe um ajuste entre o Ministério Público e o violador (atual ou iminente) da norma, no qual, além de serem estabelecidas as obrigações a serem cumpridas para a recomposição da legalidade, são fixadas as respectivas penalidades para a sua inobservância.

– Da destinação de recursos oriundos de ação civil pública e termo de ajustamento de conduta

Especificamente em relação à destinação, gestão e aplicação de recursos derivados de acordos ou condenações judiciais nessa seara, a legislação é bastante clara, devendo os recursos, em síntese, ser utilizados na reparação dos danos causados, mediante, por exemplo, a recuperação de bens, a promoção de eventos educativos e científicos e a modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no art. 10 da Lei nº 7.347/1985.

Por outro lado, constata-se uma lacuna legislativa em relação aos recursos eventualmente advindos de multas decorrentes de termos de ajustamento de conduta. A partir de interpretação sistemática, é possível concluir que os recursos deverão ser igualmente aplicados na reparação dos danos causados, direta ou indiretamente, uma vez que os TACs visam à reparação dos danos decorrentes de ações ou omissões em detrimento de interesses difusos e coletivos. Porém, mesmo se extraindo da norma que os recursos, em geral, devem ser aplicados em projetos tendentes à reparação dos danos causados, uma das alternativas para transpor o silêncio seria encaminhá-los ao Fundo de Proteção aos Direitos Difusos, ou correlato, nos Estados ou Municípios, nos termos do art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

Ainda sobre os recursos advindos da celebração ou execução de termo de ajustamento de conduta, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, cujo art. 5º dispõe que *“[a]s 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”*.

Desta forma, pode-se extrair dos referidos comandos que as indenizações pecuniárias oriundas do TAC deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham a mesma finalidade do Fundo de Proteção aos Direitos Difusos. O comando central, portanto, é a destinação de tais recursos a fundos que se equiparem ao FDD. Não obstante o disposto no *caput* do art. 5º, a Resolução editada pelo CNMP também prevê outras formas de destinação dos recursos, *verbis*:

Art. 5º (...)

§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.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Projeto de Lei nº 1.611/2000, que cria o fundo de defesa de direitos difusos de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei nº 7.347/1985, dispõe sobre o seu conselho gestor e dá outras providências, tramita pela casa legislativa sem que tenha sido convertido em lei.

– Da finalidade contábil-financeira do Fundo Especial de Ordem Pública de que trata a Lei Municipal nº 6.235/2017

O art. 1º do Fundo Especial de Ordem Pública dispõe sobre sua natureza contábil-financeira, com a finalidade de prover recursos para suprir despesas de investimento e custeio, incluindo encargos de capacitação, aperfeiçoamento, desenvolvimento e modernização das atividades de interesse da ordem pública na Cidade do Rio de Janeiro.

Conclui-se que, sendo o fundo o produto de receitas específicas vinculadas à realização de determinados objetivos e serviços, constitui-se tão somente em unidade contábil e orçamentária.

Vê-se, ainda, que o Conselho Gestor do Fundo Especial de Ordem Pública, responsável pela aplicação dos recursos e pelo controle de suas atividades, é composto exclusivamente por representantes políticos vinculados ao Poder Executivo Municipal.

Diferentemente, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), regulado pela Lei nº 9.008/1995, foi instituído com o intuito de assegurar a indenização por danos patrimoniais e morais causados a direitos difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, entre outros), nas hipóteses em que não fosse possível a reparação *in natura*, mediante o cumprimento de obrigações de fazer, não fazer e dar. Portanto,

é um instrumento legal regido pelo princípio da reparação integral (*restitutio in integrum*), enquanto o Fundo Especial de Ordem Pública visa a prover recursos para suprimir despesas inseridas dentro de uma política pública local.

A Lei da Ação Civil Pública, a fim de assegurar maior proteção aos direitos difusos e coletivos, vai além da previsão de pagamento de indenização pecuniária, pois, ao dispor, no seu art. 13, sobre a destinação dessa indenização para um fundo federal e seus congêneres nos Estados e Municípios, o faz prevendo uma finalidade específica: a reconstituição dos bens lesados.

Na seara privada, eventual indenização pecuniária poderá ser utilizada pelo titular do bem lesado na finalidade que melhor lhe aprouver, o que não ocorre no campo dos direitos difusos e coletivos, para o qual a indenização deve reverter em prol da restauração dos bens que sofreram o dano.

Portanto, como se extrai da Lei da Ação Civil Pública e da Lei nº 9.008/1995, a destinação primígena dos recursos do Fundo de Direitos Difusos deveria ser a reparação do próprio dano que ensejou a condenação. Não sendo possível que a indenização pecuniária reverta para recuperação específica, deveria, prioritariamente, ser destinada a outro bem difuso ou coletivo correlato ao danificado.

Nesse sentido, a utilização dos recursos para promoção de eventos educativos, científicos e para a edição de material informativo, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos, prevista no §3º do art. 1º da Lei nº 9.008/1995, seria cabível apenas quando a recuperação do dano específico ou correlato fosse impossível, sendo uma outra forma de compensação por equivalência.

III

Portanto, não parece juridicamente viável, a esta Consultoria Jurídica, a pretensão formulada, a qual, é importante frisar, passa pela avaliação de cada órgão de execução.

Rio de Janeiro, 9 de janeiro de 2019.

EMERSON GARCIA

Consultor Jurídico