

NOTA TÉCNICA

OBJETO: Resolução CNJ nº 558/2024 – Proposta de alteração – Revogação do art. 33 – Inclusão das prestações pecuniárias oriundas de ANPP, transação penal e suspensão condicional do processo – Impossibilidade jurídica – Existência de regramento legal específico (CPP, art. 28-A; Lei 9.099/95) – Distinção entre instrumentos negociais e prestações destinadas ao erário – ADPF 569/DF – Competência do Ministério Público para formulação das condições negociais (CPP, inciso V, art. 28-A; Lei 9.099/95) – Legitimidade do Parquet para sugerir a destinação dos valores oriundos de prestações pecuniárias (inciso IV do art. 28-A do CPP) – Possibilidade de acolhimento, pelo judiciário, da sugestão do Ministério Público (inciso IV do art. 28-A do CPP) quanto à destinação de valores recebidos a título de prestação pecuniária – Necessidade de manutenção do art. 33 da Resolução 558/2024 – Inconstitucionalidade de eventual regulamentação do CNJ ao atingir atribuições do Ministério Público.

O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPG), no exercício de suas atribuições, em conjunto com o Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM), diante do Ofício nº 119/2026/GAB-MEMB MPE, enviado pelo eminente Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, Dr. JOÃO PAULO SANTOS SCHOUCAIR, que comunicou a tramitação, no âmbito do CNJ, de proposta de alteração da Resolução 558/2024, cujo objeto consiste na regulamentação da destinação de recursos oriundos da transação penal, da suspensão condicional do processo e do acordo de não persecução penal, facultando a apresentação de nota técnica ou manifestação institucional sobre o tema, elabora a presente **NOTA TÉCNICA** com o intuito de analisar o conteúdo da proposta que tramita no Conselho Nacional de Justiça, por meio do expediente nº 0004338-70.2025.2.00.0000, de relatoria da E. Conselheira Dra. JACEGUARA DANTAS DA SILVA.

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Consta que a proposta de alteração deriva de iniciativa do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF-CNJ), no âmbito do CNJ, visando modificar a Resolução CNJ nº 558/24,

no sentido de revogar o seu art. 33¹ e incluir, nas disposições gerais de alcance daquela Resolução, as prestações pecuniárias decorrentes de institutos despenalizadores firmados pelo Ministério Público, no exercício de sua atribuição criminal, quais sejam: **Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), Transação Penal e Suspensão Condicional do Processo (Sursis Processual)**.

2. DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS

A proposta sugere **alteração estrutural da Resolução CNJ 558/2024**, que estabelece diretrizes para a gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, perda de bens e valores e prestações pecuniárias decorrentes de condenações criminais, colaboração premiada, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Para tanto, propõe a alteração dos artigos **1º, 4º, 5º, 6º e 15**, com **acréscimo do art. 5º – A**, dos **incisos X e XI no parágrafo primeiro do art. 6º**, do **art. 6º – A** e do **parágrafo único no art. 16**, além da **revogação do art. 33**, todos da mesma resolução.

O **artigo 33** consta na disposição final da Resolução, esclarecendo que aquela “*não se aplica a prestações pecuniárias, bens e valores depositados, apreendidos ou renunciados como condição para celebração de transações penais, suspensão condicional do processo e acordos de não persecução penal*”.

Sendo assim, além da revogação do art. 33, propõe os seguintes acréscimos/redações:

Artigo 1º: A gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, de perda de bens e valores, inclusive por alienação antecipada de bens apreendidos, sequestrados ou arrestados, de condenações a prestações pecuniárias em procedimentos criminais, **acordo de não persecução penal, transação penal, suspensão condicional do processo**, colaboração premiada, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional, no âmbito do Poder Judiciário, observarão as disposições legais aplicáveis e as diretrizes previstas nesta Resolução.

¹BRASIL. CNJ. Resolução 558/24:

(...)Art. 33. Esta Resolução não se aplica a prestações pecuniárias, bens e valores depositados, apreendidos ou renunciados como condição para celebração de transações penais, suspensão condicional do processo e acordos de não persecução penal.

Artigo 4º: Para fins desta Resolução, a **prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social e pode ser aplicada como pena restritiva de direitos ou como medida alternativa decorrente de acordos de não persecução penal, de transação penal ou de suspensão condicional do processo.**

Artigo 5º: Na execução da **prestação pecuniária**, os valores pagos serão recolhidos em conta judicial vinculada à unidade gestora, com movimentação apenas mediante determinação judicial, vedado o recolhimento em espécie em cartório ou secretaria.

Artigo 5º – A: Os recursos oriundos de prestação pecuniária, quando não destinados à vítima ou aos seus dependentes, **serão preferencialmente destinados às medidas previstas no plano Pena Justa ou nos planos estaduais ou distrital**, nos termos de regulamentação específica, a ser publicada no prazo de 60 (sessenta) dias.

Artigo 6º - Os recursos oriundos de **prestação pecuniária**, quando não destinados à vítima ou aos seus dependentes, ainda **poderão ser destinados à entidade pública ou privada com finalidade social, previamente conveniada, ou para atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e saúde, desde que estas atendam às áreas vitais de relevante cunho social, a critério da unidade gestora.**

[...]

X - fortaleçam iniciativas desenvolvidas pelas Centrais Integradas de Alternativas Penais, pelo Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada e por outros serviços equivalentes, bem como para implantação e manutenção de serviço de atenção às pessoas egressas, especialmente os Escritórios Sociais.

XI - implementem iniciativas voltadas à inserção sociolaboral de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional

Artigo 6º- A - A precedência de reparação à vítima e seus dependentes, de que trata os arts. 5º- A e 6º não se aplica aos recursos oriundos de acordo

de não persecução penal, nos termos do art. 28-A, IV, do Código de Processo Penal.

Artigo 15 - A perda de bens, valores e ativos que sejam produtos, proveito ou instrumentos do crime consiste em efeito secundário da condenação penal, previsto nos arts. 91 e 91-A do Código Penal e na legislação penal especial.”

Artigo 16.....

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* aos instrumentos, produto ou proveito do crime renunciados **em celebração de acordo de não persecução penal**, nos termos do art. 28-A do Código de Processo Penal.

3. DA EXCLUSÃO DOS ANPPS, TRANSAÇÕES PENAIS E SURSIS PROCESSUAL DA REGRA GERAL FIXADA DA ADPF 569

Inicialmente, destaca-se que a [Resolução CNJ nº 558/2024](#) é aquela que estabelece diretrizes para a gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, perda de bens e valores e prestações pecuniárias decorrentes de condenações criminais, colaboração premiada, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Dentre outras justificações, tem, por base, a [Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 569](#), através da qual o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que, **em regra**, os recursos oriundos de sistemas normativos de responsabilização pessoal ingressam no âmbito público sob a natureza de “receita derivada”. Portanto, o seu dispêndio está subordinado à obediência ao processo orçamentário, observando-se a iniciativa do Poder Executivo e a aprovação pelo Poder Legislativo².

²[STF. ADPF: 569/DF, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Julgamento: 20/05/2024, Tribunal Pleno, Publicação: DJe: 24-05-2024 Public: 27-05-2024:](#)

(...) “As receitas derivadas que, todavia, não possuem destinação específica elencada em norma regulamentadora passam a compor os cofres públicos à semelhança dos demais ingressos orçamentários. Tornar-se-ão, desse modo, aptas ao dispêndio somente mediante apropriação orçamentária orientada pelas leis autorizadoras do orçamento público.

(...) Reservou-se, nessa perspectiva, ao Poder Executivo a iniciativa para deflagrar o procedimento, propondo ao Congresso o diploma de cunho eminentemente estratégico (plano plurianual), as normas de planejamento operacional (lei de diretrizes) e a peça mais detalhada do arcabouço orçamentário (lei anual).”

Impede destacar, todavia, que o referido julgado excetuou da regra acima as hipóteses em que haja expressa e específica previsão legal quanto à destinação de recursos oriundos desses atos de responsabilização. Segue ementa do acórdão:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. SISTEMAS NORMATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL. RECEITAS DERIVADAS PROVENIENTES DE CONDENAÇÃO POR ATOS ILÍCITOS. EM REGRA, HÁ A VINCULAÇÃO POR EXPRESSA PREVISÃO LEGAL E SUJEIÇÃO AO ORÇAMENTO PÚBLICO. HIPÓTESES EXCEPCIONAIS SOMENTE COM EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. **Em regra**, as receitas provenientes de condenações judiciais por atos ilícitos, apurados com fundamento em sistemas normativos de responsabilização pessoal (penais, civis e administrativos), passam a compor os cofres públicos, à semelhança dos demais ingressos orçamentários, tornando-se aptas ao dispêndio somente na forma das leis autorizadoras do devido processo legislativo.

2. **São as seguintes hipóteses:** (a) a multa penal (art. 49 do Código Penal, c/c art. 2º, V, e art. 3º-A da LC 79/1994) destina-se ao FUNPEN; (b) os bens e valores perdidos em razão de pena restritiva (art. 43, II, e art. 45, § 3º, do CP), ao FUNPEN; (c) a perda em favor da União dos instrumentos do crime, do seu produto e de bens ou valores que constituam proveito auferido pela prática do delito (art. 91, II, “a” e “b”, do Código Penal), o produto e o proveito do crime (art. 91, II, “b”, CP, c/c art. 133, §§ 1º e 2º, do CPP, e do art. 2º, IV, da LC 79/1994), ao lesado, ao terceiro de boa-fé e, subsidiariamente, ao FUNPEN; e (d) o produto e o proveito do crime, assim como a multa sancionatória, todos em colaboração premiada (art. 4º, IV, da Lei 12.850/2013, por aplicação analógica do art. 91, II, “b”, do CP), ao lesado, ao terceiro de boa-fé e, subsidiariamente, à União; (e) a destinação à União e aos estados membros dos bens, valores e direitos perdidos em razão de condenação por crimes de ocultação de ativos (art. 7º, I e § 1º, da Lei

9.613/1998); (f) Multa e ativos perdidos na responsabilização de pessoa jurídica por corrupção (Lei 12.846/2013), ao tesouro do ente lesado.

3. **Excepcionalmente, desde que haja expressa e específica previsão legal quanto à destinação, essas receitas deverão ser repassadas aos destinatários beneficiados pela respectiva norma regulamentadora, vinculando os órgãos jurisdicionais no emprego dado a tais recursos. São as seguintes hipóteses:** (a) a prestação pecuniária fruto de pena restritiva (art. 43, I, e art. 45, § 1º, do CP), à vítima, seus dependentes ou entidade com destinação social, vedada a destinação vinculada pelo Ministério Público, devendo o Juízo observar a regulamentação editada pelo CNJ; (b) **a prestação pecuniária fruto de transação penal ou condição imposta ao imputado na suspensão condicional do processo (art. 76 e art. 89, §2º, da Lei 9.099/1995), conforme destinação especificada na proposta de transação ou pelo Juízo;** (c) **a prestação pecuniária ajustada em acordos de não persecução penal destina-se à entidade pública ou de interesse social (art. 28-A, IV, do Código de Processo Penal), conforme indicado pelo Juízo;** (d) a indenização do dano causado pelo crime (art. 91, I, do CP, c/c art. 63 e art. 387, IV, do CPP), ao ofendido ou a seus herdeiros; (e) as multas e penalidades pecuniárias eleitorais não penais (arts. 38, I, e 40, §§ 1º e 2º, da Lei 9.096/1995), ao Fundo Partidário (as de natureza penal seguem a disciplina dos crimes em geral); (f) a prestação pecuniária prevista no art. 12 da Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), à vítima ou à entidade pública ou privada com fim social.

4. A participação do Ministério Público no processo orçamentário constitucional, à semelhança do Poder Judiciário, cinge-se à apresentação de proposta própria ao Poder Executivo e à consulta no tocante às diretrizes orçamentárias, sendo subsequentemente autorizado a executar e a exercer o controle interno sobre as rubricas que lhe cabem. Não inclui quaisquer iniciativas orçamentárias estranhas à sua própria estrutura institucional, materializada pela autonomia administrativa e financeira a ele conferida pela Constituição Federal.

5. **Medida Cautelar confirmada.** Arguição parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada parcialmente procedente para, conferindo interpretação conforme ao art. 91, II, “b”, do Código Penal; ao art. 4º, IV, da Lei 12.850/2013; e ao art. 7º, I e § 1º, da Lei 9.613/1998, assentar que, **não havendo previsão legal específica acerca da destinação de receitas derivadas provenientes de sistemas normativos de responsabilização pessoal, a qual vincula os órgãos jurisdicionais no emprego de tais recursos**, tais ingressos, como aqueles originados de acordos de colaboração premiada, devem observar os estritos termos do art. 91 do Código Penal, sendo destinados, à míngua de lesados e de terceiros de boa-fé, à União, para sujeitarem-se à apropriação somente após o devido processo orçamentário constitucional, vedando-se sua distribuição de maneira diversa, seja por determinação ou acordo firmado pelo Ministério Público, seja por ordem judicial, excetuadas as previsões legais específicas. ([STF. ADPF: 569/DF, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Julgamento: 20/05/2024, Tribunal Pleno, Publicação: DJe: 24-05-2024 Public: 27-05-2024](#)) (todos os grifos nossos)

Da leitura do julgado, verifica-se que os acordos realizados pelo Ministério Público no âmbito de **ANPPs, transações penais e suspensões condicionais** do processo não constituem a regra estampada na ADPF 569. Isso porque o julgado, **assim como ocorre hoje na citada Resolução**, é, especialmente, dirigido aos instrumentos que têm suas prestações **destinadas aos cofres públicos, consoante prévia determinação legal**, alcançando, inclusive, aqueles instrumentos, objetos dos pedidos iniciais que ensejaram a ação. É o caso do art. 4º, inciso IV, da Lei 12.850/2013, art. 7º, inciso I, §1º, da Lei 9.613/1998 e art. 91, inciso II, *b*, do Código Penal, normas também consideradas como base para edição da Resolução CNJ.

Em relação ao ANPP, **os valores ali condicionados decorrem de previsão legal**, cuja destinação encontra-se amparada nos incisos I e IV, do art. 28-A do CP. Isso porque, no inciso I, há a específica **previsão legal de direcionamento à vítima**. Também nas prestações pecuniárias do inciso IV, art. 28-A, há específica **previsão de direcionamento à entidade pública ou de interesse social**, que tenha, preferencialmente, como função, proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito.

No caso do inciso I, a obrigação de “*reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo*” constitui obrigação de natureza reparatória e demonstra, *a priori*, **a intenção do legislador em privilegiar a vítima na formalização do acordo**, porquanto diretamente atingida pela prática da infração. No caso da **prestação pecuniária** prevista no inciso IV do art. 28-A do CP, em artigo sobre o tema, Felipe Giardini, Galtieni Paulino e João Paulo Schoucair³ explicam:

(...) consubstancia no pagamento de prestação pecuniária a **entidade pública ou de interesse social que, preferencialmente, tenha função de tutelar bens jurídicos similares aos lesados pelo crime**. Trata-se de um dever de caráter sancionatório penal, devendo respeitar, no momento que for fixada, o fim de prevenção, geral e especial, das sanções criminais, além de se destinar a um fim de interesse público. (grifos nossos)

(...) **Essa obrigação, portanto, deve privilegiar entidade pública ou de interesse social**, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito, **não se descurando, por outro lado, da reparação do dano ou restituição à vítima**. (grifos nossos)

As condições pactuadas são submetidas à homologação judicial, em sistemática semelhante aos institutos da **transação penal e da suspensão condicional do processo**, motivo pelo qual, tais institutos **não foram alcançados pela ADPF 569**. Em decisão⁴, o próprio relator explica os limites da liminar, inicialmente concedida e, posteriormente, confirmada:

A decisão proferida, conforme expressamente declarado, **exclui de sua incidência as hipóteses legais que, diretamente, prevejam específica destinação legal dos valores ou bens provenientes dos efeitos da condenação criminal ou de acordos (...)**. (grifos nossos)

Dessa maneira, alcança todos os numerários em relação **aos quais não haja**

³GIARDINI, Felipe, PAULINO, Galtieni da Cruz, SCHOUCAIR, João Paulo Santos. Destinação dos recursos no acordo de não persecução penal - ANPP: uma análise à luz do entendimento do STF firmado na ADPF 569/DF. *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*, Porto Alegre, v. 19, n. 111, p. 97-124, dez./jan. 2022/2023.

⁴ STF. [ADPF 569](https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346592466&ext=.pdf). Decisão Monocrática. Relator Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346592466&ext=.pdf>

expressa destinação legal ou permissivo para que os órgãos estatais, especialmente o Poder Judiciário, possam definir sua aplicação, como é o caso, por exemplo, dos acordos de colaboração premiada e leniência. **Para essas hipóteses**, a decisão proferida preconiza a destinação em favor da União – conforme previsão legal – para que haja absoluto respeito ao devido processo orçamentário. (grifos nossos)

A decisão não altera, entretanto, a atual aplicação das hipóteses de justiça consensual estabelecidas na Lei 9.099/95: transação penal e suspensão condicional do processo. (grifos nossos)

Na hipótese da transação penal, a própria Lei 9.099/95 autoriza ao magistrado homologar “a aplicação de imediata pena restritiva de direitos **ou multas, a ser especificada na proposta**” (artigo 76). Da mesma maneira, na suspensão condicional do processo, o §2º do artigo 89 da referida lei autoriza ao Poder Judiciário “especificar outras condições a que fica subordinada a suspensão, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado”. (grifos no original)

Da mesma maneira, a decisão não se aplica à previsão do artigo 12 da Lei nº 9.605/1998, que, expressamente, autoriza ao juiz a fixação da prestação pecuniária direcionada “**à vítima ou à entidade pública ou privada com fim social**”. (grifo no original)

Sendo assim, no âmbito dos instrumentos de justiça negocial, como ANPP, transação penal e suspensão condicional do processo, tratando-se de institutos dotados de regramento expresso, terão a destinação dos valores pecuniários pactuados, direcionados à (s) vítima (s) e/ou às entidades públicas ou privadas com destinação social, nos termos dos art. 28-A, incisos I e IV do CPP, arts. 76, *caput*, e 89, § 2º, ambos da Lei nº 9.099/95⁵.

4. SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE RESOLUÇÃO REGULAMENTAR ALÉM DO QUANTO ESTABELECIDO EM LEI ORDINÁRIA

⁵GIARDINI, Felipe, PAULINO, Galtênio da Cruz, SCHOUCAIR, João Paulo Santos. *Op cit.*

Convém destacar que as leis ordinárias ocupam o terceiro lugar em ordem de prevalência na pirâmide do ordenamento jurídico brasileiro, cuja elaboração é da competência exclusiva do Poder Legislativo. Já as resoluções, ainda como uma espécie normativa prevista na Constituição Federal, são atos editados no intuito de regulamentar as leis sobre determinados assuntos, como é o caso das resoluções editadas pelo CNJ⁶. Desse modo, considerando o primado da hierarquia nas normas jurídicas, bem como o princípio da legalidade, não pode a Resolução do CNJ, no âmbito do seu contexto regulamentar, ir além do que estabelecido pela Lei (CPP, art. 28-A)⁷.

Significa dizer que a regulamentação de prestações oriundas de acordos negociais demandaria Resolução à parte, vez que as tais prestações, não se inserem, **por disposição legal**, confirmada no âmbito da **ADPF 559**, no rol de valores decorrentes de instrumentos que, de acordo com o STF, teriam suas prestações destinadas aos cofres públicos, **ante a ausência de regras que autorizem uma destinação específica**.

A proposta de alteração apresentada, entretanto, busca conferir tratamento idêntico à institutos jurídicos de naturezas diversas (prestações pecuniárias decorrentes de sanções penais, acordos de colaboração premiada, etc X prestações pecuniárias fruto de justiça negocial).

Vincular a destinação de valores decorrentes das negociações penais, ainda que sob a ressalva de uma “preferência”, “*ao plano Pena Justa ou nos planos estaduais ou distrital*”, incorreria em **flagrante ilegalidade**, posto que contrário à disposição do Código de Processo Penal. Da mesma maneira não pode a resolução regulamentar de forma contrária ao quanto

⁶ BRASIL. CNJ. CNJ Serviço: Conheça a hierarquia das leis brasileiras. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-conheca-a-hierarquia-das-leis-brasileiras/>

⁷ REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. OBJETIVADA MATRÍCULA EM CURSO SUPLETIVO. NEGATIVA DO DIRETOR DA ESCOLA, SOB A JUSTIFICATIVA DE QUE A ADOLESCENTE IMPETRANTE NÃO TERIA A IDADE MÍNIMA DE 18 ANOS COMPLETOS. RESOLUÇÃO Nº 74/2010/CEE/SC. CONTEÚDO NORMATIVO QUE NÃO PODE SE SOBREPOR, HIERARQUICAMENTE, À LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (LEI Nº 9.394/96), QUE, EM SEU ART. 38, § 1º, INC. II, EXIGE TAL FAIXA ETÁRIA APENAS PARA O EXAME DE CONCLUSÃO DO CURSO. ORDEM CONCEDIDA. "Há flagrante discrimen entre o normado pela Resolução nº 74/10 do Conselho Estadual de Educação e pela Lei Nacional nº 9.394/96. Enquanto a primeira obsta, para os menores de 18 (dezoito) anos, a matrícula e a frequência em cursos educacionais para jovens e adultos (ditos supletivos), a segunda adscrive o mesmo óbice apenas em relação ao exame supletivo. Logo, não pode a Resolução, no âmbito do seu contexto regulamentar, ir além do que a Lei estabelece, sob pena de inaceitável quebra do primado da hierarquia das normas jurídicas e de vulneração ao princípio da legalidade. [...]" (RN em MS n. 2014.086313-7, de Tubarão, rel. Des. João Henrique Blasi, j. 3-2-2015) (Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2014.086156-6, de Tubarão, rel. Des. Jorge Luiz de Borba, j. 14/07/2015). SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO. (TJSC - MS: 20140669656, Relator: Luiz Fernando Boller, Julgamento: 06/10/2015, Primeira Câmara de Direito Público) (grifos nossos)

previsto nos incisos I ao IV do art. 28-A do CPP, que estabelece que a entidade pública beneficiária “*será indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito*”⁸

Embora se ressalte a importância e conveniência do plano Pena Justa e do seu fortalecimento, as fontes de seu financiamento não podem monopolizar e engessar os instrumentos da justiça negocial (ANPP, transação penal e sursis processual). Ademais o mencionado plano já se valerá do repasse de receitas de prestações pecuniárias decorrentes de sanções penais, inclusive, por meio de recursos do Funpen⁹.

Não se pode olvidar, outrossim, que a conveniência do acordo e a análise da entidade mais adequada ante ao bem lesado é conferida ao Ministério Público, mesmo que submetida posteriormente à homologação judicial. Tanto é assim que o legislador introduziu, no inciso V¹⁰, a liberalidade para que o *Parquet* acorde qualquer outra condição, não prevista nos incisos anteriores, “*desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada*”.

⁸BRASIL. Decreto-Lei 3.689/41. Código de Processo Penal:

(...) Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) (Vide ADI 6.298)

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

(...) IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) (Vide ADI 6.298)

⁹ Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – Pena Justa. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/plano-nacional-pena-justa.pdf>. Acesso em 20/03/2026.

¹⁰Idem:

(...)Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) (Vide ADI 6.298)

(...)V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

5. DA LEGITIMIDADE DO MP PARA A INDICAÇÃO DA PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA NOS ACORDOS PENAIS

Confirmou-se, no âmbito do STF¹¹, que “o ANPP se constitui em ato discricionário (nos limites da lei) do Ministério Público, que avaliará, inclusive, se o instrumento é necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do delito”. Não há, portanto, ilegalidade quando conclui, motivadamente, ser o acordo insuficiente para reprovação e prevenção do crime ante as particularidades do caso concreto.

Dessa forma, considerando a disponibilidade excepcional da ação penal pública assegurada ao Ministério Público, na qualidade de titular exclusivo da ação penal pública, apenas a este compete avaliar a conveniência e suficiência da imposição de prestação pecuniária na proposta do acordo penal a ser realizado (transação penal, suspensão condicional do processo ou acordo de não persecução penal). Isso porque as condições ali estabelecidas são de responsabilidade e atribuição exclusiva do *Parquet*, em um juízo de discricionariedade regrada, conforme jurisprudência já citada.

Note-se que a discricionariedade do *Parquet* na formulação dos acordos penais não se apresenta como um “cheque em branco”, pois **sempre** é submetida ao **controle judicial** que confirmará a validade dos ajustes, sobretudo quanto à destinação de recursos indicada pelas partes (Ministério Público e investigado/autor do fato/réu). E esse controle ocorre, inclusive, em duas etapas: pelo juízo que homologa o acordo e pelo juízo que acompanha sua execução.

A adequada destinação dos recursos é fundamental para endossar a eficácia das medidas despenalizadoras e a confiança da sociedade no sistema de justiça. Outrossim, a destinação direta e não taxativa das verbas oriundas de prestações pecuniárias por meio da proposta de transação penal, suspensão condicional do processo ou ANPP pelo Ministério Público viabiliza um

¹¹AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. NEGATIVA DE OFERTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. DISCRICIONARIEDADE REGRADA OU MITIGADA. IDONEIDADE DOS FUNDAMENTOS UTILIZADOS PARA O NÃO OFERECIMENTO DA PROPOSTA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO AO BENEFÍCIO. ILEGALIDADE MANIFESTA: AUSÊNCIA. 1. **O ANPP constitui-se em ato discricionário (nos limites da lei) do Ministério Público, que avaliará, inclusive, se o instrumento é necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do delito.** 2. **Não há ilegalidade quando o órgão acusatório conclui, motivadamente, ser a benesse insuficiente para reprovação e prevenção do crime ante as particularidades do caso concreto.** 3. Mostra-se inviável dissentir da conclusão adotada quanto à suficiência do acordo para reprovação e prevenção do crime sem o reexame do acervo fático-probatório, providência incabível na via do habeas corpus. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. [STF. RHC: 225573 SC, Relator: Min. André Mendonça, Julgamento: 26/02/2024, Segunda Turma, DJe- 19-04-2024.](#) (grifos nossos)

procedimento mais célere, alcançando, muitas vezes, projetos sociais locais e que tenham efetiva correlação com a natureza do delito e com os objetivos da prestação pecuniária, o que repercute na confiabilidade que a sociedade deposita no sistema de justiça.

Portanto, aos órgãos de execução do Ministério Público cabe a determinação acerca da existência de interesse público na persecução criminal, uma vez que a decisão sobre a propositura, ou não, da ação penal pública, é uma prerrogativa constitucional do Ministério Público, cabendo-lhe a iniciativa de propor tanto a transação penal e a suspensão condicional do processo, quanto o acordo de não persecução penal. Para tanto, deverá levar em conta o bem jurídico tutelado pela norma penal violada, para destinação preferencial dos recursos a entidades com finalidade social relacionada à reparação do dano¹².

Como bem fundamentado na obra de Felipe Giardini, Galtieni Paulino e João Paulo Schoucair¹³, o Ministério Público não cria políticas públicas, o que é de competência dos órgãos e representantes políticos. No entanto, ao celebrar acordos e elaborar propostas, no âmbito dos instrumentos da justiça negociada, com vistas à destinação de recursos voltados à tutela de bens jurídicos lesados pelos delitos, induz e fomenta o desenvolvimento de tais políticas.

Neste diapasão, no âmbito do ANPP, o Ministério Público detém a prerrogativa de destinar, **a seu critério**, bens decorrentes de obrigações de dar ou fazer (**inciso V do art. 28-A do CPP**), cabendo ao Poder Judiciário apenas o controle da voluntariedade e da legalidade do ato. Não se lhe permite, assim, alterar a proposta formulada pelo titular da ação penal que dela abriu mão em prol do ajuste, em especial para alterar o destinatário de obrigações acordadas, “*desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada*”. Para tanto, destaca-se os seguintes precedentes jurisprudenciais:

PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. PROPOSTA FORMULADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA. ENTIDADE DESTINATÁRIA DOS RECURSOS. INTERVENÇÃO DO MAGISTRADO DE

¹²MPPI. Nota Técnica nº 01/2022/CAOCRIM/MPPI. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2022/06/Nota-Tecnica-01.2022-destinacao-de-transacao-penal-suspensao-condicional-do-processo-e-anpp.pdf>

¹³GIARDINI, Felipe, PAULINO, Galtieni da Cruz, SCHOUCAIR, João Paulo Santos. *Op cit.*

PRIMEIRO GRAU. DETERMINAÇÃO DE DEPÓSITO DA PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA EM CONTA JUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE DE MODIFICAÇÃO DA PROPOSTA PELO JUDICIÁRIO. NECESSIDADE DE DEVOLUÇÃO PARA REFORMULAÇÃO OU RECUSA DA PROPOSTA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. HOMOLOGAÇÃO DA PROPOSTA. PROVIMENTO DO RECURSO EM SENTIDO ESTRITO.

1. Recurso em sentido estrito interposto pelo Ministério Público Federal em face de decisão com que o Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte homologou acordo de não persecução penal (ANPP) firmado com investigado, com alteração de uma das cláusulas originalmente propostas pelo recorrente.

2. Com fundamento em disposição contida na Resolução 154/2012 do CNJ, a qual veda a escolha arbitrária dos beneficiários de recursos oriundos da aplicação de pena de prestação pecuniária, o magistrado de primeiro grau alterou a destinação do pagamento a ser feito pelo investigado, a fim de que fosse recolhido em conta judicial, para posterior definição da entidade filantrópica a ser beneficiada.

3. O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), introduzido pela Lei 13.964/2019, estabelece as funções de cada integrante da relação processual. No que concerne ao Judiciário foi definido que cabe apenas o controle da voluntariedade e legalidade do ato, bem assim a adequação e proporcionalidade (suficiência ou abusividade) das condições impostas pelo Ministério Público.

4. A Lei 13.964/2019 não prevê a possibilidade de o juízo modificar a proposta de acordo feita pelo Ministério Público Federal, senão devolvê-la para reformulação ou recusá-la. Nesse sentido: STF, decisão liminar em ADI 6298, Min. Luiz Fux, DJe 31/1/2020).

5. A Resolução 154/2012 do CNJ trata da destinação de recursos oriundos da aplicação de pena de prestação pecuniária. O acordo de não persecução penal, ao revés, não impõe pena ao investigado, cuidando-se de um negócio jurídico entre este e o Ministério Público, firmado em fase pré processual.

6. *Embora seja possível ao magistrado de primeiro grau examinar a legalidade e voluntariedade do ato, e até mesmo o conteúdo das condições impostas no acordo, de modo a avaliar sua adequação e suficiência, **não poderá alterar a redação da proposta, nem mesmo para a escolha do beneficiário da prestação pecuniária.***

7. *Caso concreto em que não se enxerga ilegalidade na proposta formulada pelo Ministério Público Federal.*

8. *Recurso em sentido estrito provido, para homologar o acordo de não persecução penal, em sua versão original. ([TRF 5. RESE 0809742-25.2021.4.05.8400](#). Relator: Des. Rubens de Mendonça Canuto Neto. [Julgamento: 13/02/2022](#)). (grifos nossos)*

PROCESSUAL PENAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. REJEIÇÃO DOS TERMOS PELO JUÍZO A QUO. INVIABILIDADE. ACORDO QUE ATENDEU AOS REQUISITOS PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO. IRRELEVÂNCIA DE QUE O ÓRGÃO DESTINATÁRIO DA PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA SEJA RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO DO DELITO APURADO.

I - Nos termos da legislação processual penal, o juiz exerce o controle de voluntariedade e legalidade do Acordo de Não Persecução Penal, devendo avaliar se as condições nele fixadas são inadequadas, insuficientes ou abusivas. É vedado ao juízo a participação ativa na elaboração das propostas, em respeito ao sistema acusatório.

II - A escolha como entidade beneficiária do acordo, pelo Ministério Público, de órgão que atue na fiscalização e prevenção dos delitos cometidos pelo réu não prejudica a imparcialidade da atuação da referida entidade.

III - A doação de equipamentos a entidade pública não se confunde com o pagamento de prestação pecuniária, de modo que a condição fixada pelo Ministério Público se encaixa no inciso V do art. 28-A do Código de Processo Penal, sendo desnecessária, portanto, a indicação de entidade pelo juízo da execução, vez que tal exigência se apresenta apenas na hipótese do inciso IV do artigo supracitado.

IV - As condições fixadas no presente acordo atendem aos requisitos previstos na legislação, inexistindo a ilegalidade apontada na decisão recorrida.

V - Recurso em sentido estrito conhecido e provido para homologar o Acordo de Não Persecução Penal. ([TJMA. Recurso em Sentido Estrito n. 0855967-72.2022.8.10.0001, Terceira Câmara Criminal, Relatora Des. Sônia Maria Amaral Fernandes Ribeiro, data do julgamento: 27/02/2023](#))

No que se refere às prestações pecuniárias acordadas em ANPP (**inciso IV** do art. 28-A do CPP), **a destinação desses montantes poderá ser sugerida pelo Ministério Público na proposta negociada**, podendo o juiz de execução **acolher a sugestão apresentada pelo Parquet**, vez que a ele compete a indicação formal, consoante determinação legal. Vejamos o seguinte precedente:

AGRAVO EM EXECUÇÃO PENAL. DESTINAÇÃO DE PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA FIRMADA EM SEDE DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL – ANPP. ATRIBUIÇÃO DO JUÍZO. INC. IV DO ART. 28-A DO CPP, DECLARADO CONSTITUCIONAL PELO STF. NÃO INCIDÊNCIA DA DECISÃO LIMINAR PROFERIDA EM SEDE DE ADPF.

1. Agravo em execução interposto em face de decisão que indeferiu o pedido ministerial de destinação de prestação pecuniária decorrente de ANPP ao Hospital Estadual de Sumaré.

2. O Supremo Tribunal Federal, apreciando embargos de declarações opostos em face da decisão liminar proferida na ADPF 569, conforme mencionado pelo órgão ministerial em seu parecer, expressamente consignou que o quanto ali decidido não se aplicaria às destinações das prestações pecuniárias firmadas em sede de ANPP.

3. Por outro lado, Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADI's 6.298, 6.299, 6.300 e 6305, que impugnavam diversos dispositivos do Pacote Anticrime, acerca do ANPP, **assentou a constitucionalidade do inc. IV**, do Art. 28-A do CPP.

4. Portanto, o STF reconheceu competir ao Juízo a destinação da prestação pecuniária recolhida em decorrência de ANPP. Dessa forma, não há que se

falar em vinculação do Juízo à indicação do Ministério Público quanto à destinação dos valores.

5. Há que se ressaltar, porém, que o inc. IV, do art. 28-A do CPP, ao contrário do art. 45, § 1º, do CP que determina a destinação dos valores de prestação pecuniária decorrentes de condenação criminal “à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social”, estabeleceu dentre os possíveis destinatários “entidade pública ou de interesse social... que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito”. E na hipótese, a União, a quem o Juízo destinou os valores não se enquadra na qualificação de entidade pública ou de interesse social.

6. A decisão recorrida merece reforma, não sendo, porém, o caso de acolhimento o pleito de imediata destinação à entidade indicada pelo órgão ministerial, uma vez que, conforme dito, competente ao Juízo a indicação da entidade, **sendo possível, inclusive, ao seu critério, o acolhimento da indicação do órgão da acusação.**

7. Agravo em execução parcialmente provido. ([TRF 3. Agravo de Execução Penal Nº 5007368-02.2022.4.03.6105. Relator: Des. Fed. Helio Nogueira. DJ-e: 19/02/2024](#)). (grifos nossos)

Dito isso, infere-se a relevância do Ministério Público na definição dos termos da proposta de ANPP em relação às entidades beneficiárias das obrigações de dar e fazer (inciso V do art. 28-A do CPP), e na sugestão quanto àquelas beneficiárias de valores oriundos de prestações pecuniárias (inciso IV do art. 28-A do CPP).

6. DA INCONSTITUCIONALIDADE DE EVENTUAL RESOLUÇÃO UNILATERAL DO CNJ QUE VENHA A REGULAMENTAR AS PRESTAÇÕES PECUNIÁRIAS DECORRENTES DE INSTRUMENTOS DE JUSTIÇA NEGOCIAL

A Constituição Federal define, em seu art. 127, que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, possuindo independência funcional, bem como atribuição exclusiva para a promoção da ação penal pública. O CNMP, por sua vez,

conforme o art. 130-A da Constituição, exerce o controle administrativo, financeiro e disciplinar da instituição, competindo-lhe **regular a atuação administrativa e funcional do Ministério Público**, inclusive por meio de resoluções de alcance nacional.

Por outro lado, o CNJ, nos termos do art. 103-B da Constituição, exerce o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, podendo editar resoluções voltadas à organização interna e à gestão de recursos sob responsabilidade dos órgãos judiciais.

A regulamentação das condições, execução e destinação das prestações pecuniárias oriundas de ANPPs, transações penais e sursis processuais **repercute de forma direta e imediata sobre a atividade finalística do Ministério Público**, na medida em que integra o conteúdo das propostas negociais formuladas exclusivamente pelo *parquet* (CPP, art. 28-A; Lei 9.099/95, arts. 76 e 89); envolve discricionariedade regrada na fixação das condições, proporcionalidade e vinculação ao bem jurídico tutelado; e relaciona-se à própria definição do interesse público na persecução penal ou na realização de um acordo com o investigado.

As resoluções editadas pelo CNJ são atos normativos secundários, destinados a **regulamentar a atividade administrativa e financeira dos órgãos que compõem o Poder Judiciário**. No caso em análise, uma resolução unilateral do CNJ que passe a regular a destinação das prestações pecuniárias de ANPPs, transações penais e sursis processuais, a forma como o Ministério Público deve propor suas condições negociais, a vinculação dos valores a planos nacionais (como o *Pena Justa*) e o procedimento de execução e fiscalização das prestações **afrontaria a repartição constitucional de competências**.

Tal se dá porque haveria interferência na atividade finalística do Ministério Público, diretamente vinculada ao exercício da titularidade da ação penal pública, modificando, sem previsão legal, o conteúdo das propostas negociais, cuja iniciativa, repise-se, por expressa disposição legal, é exclusiva do *parquet*.

Nesse contexto, a edição de resolução com o teor pretendido **somente pelo CNJ** seria, com a devida vênia, **inconstitucional**, pois regularia atividade que transcende o âmbito interno do Poder Judiciário e as atribuições constitucionais do referido órgão de controle, alcançando e interferindo diretamente em atribuições constitucionais típicas do Ministério Público.

7. CONCLUSÃO

1. As prestações decorrentes de acordos firmados no âmbito de **ANPP** estão **excluídas da regra estabelecida pela ADPF 569**, uma vez que se trata de **instituto com regulamentação própria (CPP, art. 28-A, incisos I ao V)**. Idem em relação às propostas de **transação penal e suspensão condicional do processo (Lei 9.099/95)**. Por consequência devem ser **excluídas da abrangência da Resolução CNJ 558/2024**;

2. Dessa forma, tratando-se de institutos com regulamentação legal própria, considerando o primado da hierarquia nas normas jurídicas, bem como o princípio da legalidade, não pode a Resolução 558/24 do CNJ, no âmbito do seu contexto regulamentar, ir além do que estabelecido pela Lei (CPP, art. 28 – A, incisos I ao V; e Lei 9.099/95, arts. 76 e 89);

3. Neste sentido, em se tratando de ANPP, pode o Ministério Público destinar, **a seu critério**, bens decorrentes de obrigações de dar ou fazer (**inciso V do art. 28 – A do CPP**), bem como **sugerir a indicação** da entidade beneficiária dos valores recebidos a título de prestação pecuniária (**inciso IV do art. 28-A do CPP**), desde que presente o interesse social e que tenha, preferencialmente, como função, a proteção de bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito, a qual poderá ser acolhida pelo juízo de execução, a quem compete a indicação formal, nos termos do inciso IV do art. 28-A do CPP;

4. No que se refere a outras condições eventualmente estabelecidas pelo Ministério Público com amparo no inciso **V do art. 28-A do CPP**, desde que proporcionais e compatíveis com a infração penal imputada, **o papel do judiciário é fundamentalmente de controle de voluntariedade e de legalidade**, não lhe sendo permitido entrar no mérito do ajuste realizado, para fins de alterar a proposta formulada pelo titular da ação penal que dela abriu mão em prol do ajuste, em especial, para alterar o destinatário daquele objeto;

5. Em que pese o plano Pena Justa seja iniciativa que merece atenção e esforços para motivar a sua aplicabilidade, no sentido de enfrentar o “Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras”, **a edição de norma infralegal que preveja a destinação obrigatória de valores oriundos de instrumentos negociais realizados pelo Ministério Público para esse fim afigura-se inconstitucional e ilegal**, tanto mais se originária apenas do Conselho Nacional de Justiça, em cujo leque de atribuições não se encontra a de regulamentar o exercício da atividade finalística dos membros do Ministério Público;

6. Neste contexto, **o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos**



Coordenadores de Centro
de Apoio Criminal

Estados e da União manifesta-se no sentido de se opor à revogação do artigo 33 da Resolução CNJ nº 558/24, que exclui o ANPP, transações penais e suspensões condicionais do processo da aplicabilidade da Resolução 558/2024, e às demais alterações na referida Resolução decorrentes desta revogação, uma vez que o regulamento se destina a institutos cujos valores não tenham destinação determinada em lei.

Feitos os esclarecimentos alhures, o GNCCRIM submete a presente nota técnica à deliberação de Vossas Excelências, a fim de que o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG aprove as conclusões ora apresentadas.

Salvador/BA, *na data da assinatura eletrônica.*

PEDRO MAIA SOUZA MARQUES

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia
Presidente do CNPG

GLAUCIO PINTO GARCIA

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte
Presidente do GNCCRIM