

**EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,
MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO**

A ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL — AJUFE, entidade de classe de âmbito nacional, inscrita no CNPJ sob o n.º 13.971.668/0001-28, com sede em SHS, Quadra 6, Bloco E, Conjunto A, salas 1305/1311, Edifício Business Center Park I – Brasil 21, CEP 70322-915, Brasília/DF, vem, respeitosamente, por seus advogados (instrumento de mandato anexo — **Doc. 01**), com fundamento nos arts. 5º, inciso LXX, alínea *b*, e 102, inciso I, alínea “d”, ambos da Constituição Federal, bem como nos arts. 21 e 7º, inciso III, ambos da Lei n.º 12.016/2009, impetrar o presente

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO
(com pedido de medida liminar)**

em face do **Acórdão n.º 531/2024 (ato coator [Doc. 04])**, do **Tribunal de Contas da União (TCU)**, que autorizou a realização de fiscalização no âmbito da Justiça Federal, proposta pela Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), no que diz respeito à gestão dos recursos oriundos de prestações pecuniárias pagas, no contexto do processo criminal, a título de pena alternativa ou a título de requisito a viabilizar as medidas despenalizadoras da transação penal ou da suspensão condicional do processo.

I. DOS FATOS

1. O Código Penal vigente, sobretudo após a alteração promovida pela Lei n.º 9.714/1998, disciplina algumas hipóteses de penas restritivas de direito. Dentre as sanções alternativas à pena privativa de liberdade destaca-se, por exemplo, a prestação pecuniária (art. 45, § 1º). Convém destacar, ainda, que a prestação pecuniária também tem lugar na Lei n.º 9.099/1995, em que se estabelece esse tipo de prestação enquanto requisito a viabilizar a aplicação de medidas despenalizadoras, como a transação penal (art. 76) e a suspensão condicional do processo (art. 89, § 2º).

2. Com o intuito de normatizar e definir a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) expediu a Res. CNJ n.º 154/2012. A referida regulamentação foi substituída pela Res. CNJ n.º 558/2024, a qual, dentre outras medidas, estabelece diretrizes para a gestão e destinação de valores e prestações pecuniárias decorrentes de condenações criminais, colaboração premiada, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional no âmbito do Poder Judiciário.

3. Essa resolução orienta a destinação, fiscalização e emprego dos valores arrecadados com essas penas no âmbito criminal. De maneira similar, o Conselho da Justiça Federal (CJF) adotou a Res. CJF n.º 295/2014, regulando o assunto especificamente para a Justiça Federal.

4. Com base nesse cenário, cuidam-se os autos do TC n.º 006.635/2024-5, em trâmite no e. Tribunal de Contas da União (TCU), de proposta de fiscalização elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), na modalidade auditoria de conformidade, com vistas “a examinar aspectos relativos à utilização de recursos oriundos da aplicação de pena de prestação pecuniária e destinados a entidades públicas ou privadas com finalidade social”.

5. A AudGovernança, baseada em supostos riscos associados à gestão desses recursos por parte da Justiça Federal, propôs a realização de fiscalização em órgãos desse segmento de justiça, por meio do exame de aspectos de conformidade relativos à sua gestão e contabilização,

seleção das entidades beneficiadas, prestação de contas e ao atendimento dos objetivos da política institucional do Poder Judiciário na utilização dos valores.

6. Diante das razões expostas pelo relator, Ministro Jhonatan de Jesus, que se manifestou de acordo com a realização da fiscalização, nos termos propostos pela AudGovernança, acordaram os ministros da Corte de Contas, reunidos em sessão do Plenário do dia 27 de março de 2024, em autorizar a realização da fiscalização na modalidade proposta, conforme Acórdão n.º 531/2024 (**Doc. 05**).

7. Feita essa explanação, busca-se, com a presente impetração, resguardar as prerrogativas da magistratura federal em face de procedimentos que podem contrariá-las. A concessão da ordem impõe-se, portanto, como forma de garantir que nenhum magistrado federal seja submetido a procedimento fiscalizatório, a ser conduzido por autoridade outra que não aquelas integrantes do sistema correicional competente, sob pena de violação não só à autonomia institucional do Judiciário, mas também à autonomia funcional dos juizes federais.

II. DO CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE

8. Nos termos da Constituição Federal, conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (art. 5º, inciso LXIX).

9. Ainda conforme a Constituição, admite-se o mandado de segurança coletivo a ser impetrado por entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (art. 5º, inciso LXX).

10. Previsão semelhante colhe-se do art. 21 da lei que disciplina a figura do mandado de segurança (Lei n.º 12.016/2009), nos termos do qual o *mandamus* coletivo pode ser impetrado por entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos,

1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades.

11. Além disso, conforme previsão do art. 23 da citada lei, o direito de requerer mandado de segurança extingui-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado.

12. Dito isso, observa-se que o que se busca com a presente impetração é cassar os efeitos do ato ilegal do TCU, consubstanciado no Acórdão n.º 531/2024, que autorizou a realização de fiscalização no âmbito da Justiça Federal, no que diz respeito à gestão dos recursos provenientes das prestações pecuniárias, pagas na jurisdição criminal, seja em virtude de pena alternativa à reclusão, seja em virtude de cumprimento de requisitos à transação penal e à suspensão condicional do processo, a teor dos arts. 76 e 89 da Lei n.º 9.099/1995.

13. O que se tem, na hipótese, é uma clara violação às prerrogativas funcionais da magistratura federal, cujas unidades judiciárias estão sendo submetidas a escrutínio por autoridades alheias ao sistema correicional competente. Conforme se verá adiante, o TCU não é competente para sindicatar os atos de gestão referentes aos valores que ingressam no Judiciário Federal, por meio do pagamento de prestações pecuniárias, na esfera da jurisdição criminal, **sobretudo por não se tratarem tais de valores de recursos públicos federais.**

14. Portanto, não se trata de direito amparado nem por *habeas corpus*, que se destina a tutelar a liberdade de locomoção, nem por *habeas data*, que se destina a tutelar o conhecimento e a correção de informações relativas ao impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

15. No que diz respeito ao prazo decadencial, tem-se que o ato coator ora impugnado (a saber, o Acórdão n.º 531/2024) foi publicado na imprensa oficial (**Doc. 07**), no dia 15 de abril de 2024. Portanto, a impetração ainda está dentro do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias previsto no art. 23 da Lei n.º 12.016/2009.

16. Por fim, conforme se observa do Estatuto Social da Ajufe, juntado aos autos do presente *writ*, a referida entidade de classe fora fundada em 20 de setembro de 1972, de maneira a atestar o requisito constitucional que exige funcionamento de, ao menos, um ano.

III. DA LEGITIMIDADE DA AJUFE

17. Conforme já ressaltado, a pretensão do presente *mandamus* é postular a cassação do Acórdão n.º 531/2024, que autorizou a realização de fiscalização no âmbito da Justiça Federal, no que diz respeito à gestão dos recursos provenientes das prestações pecuniárias, pagas na jurisdição criminal, seja em virtude de pena alternativa à privação de liberdade, seja em virtude de cumprimento de requisitos à transação penal e à suspensão condicional do processo.

18. À Ajufe, nos termos de seu Estatuto Social, compete pugnar pelo fortalecimento do Poder Judiciário e de seus integrantes e pelo aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, além de intermediar os interesses da categoria junto a quaisquer órgãos ou entidades públicas ou privadas (art. 5º, incisos I e II).

19. Diante disso, não há dúvidas quanto à legitimidade da Ajufe para questionar, judicialmente, ato do Plenário do TCU, que submete os juízes federais e suas unidades judiciárias — *locus* do exercício de seu relevante múnus público de bem prestar a jurisdição (art. 5º, inciso XXXV, da CF) — a amplo escrutínio e fiscalização, sob o pretexto de avaliar a gestão de recursos que nem sequer podem qualificar-se enquanto recursos públicos pertencentes à União.

20. O ato da inspeção em si já é violador das prerrogativas da magistratura federal — algo que é agravado pelo modo como essa inspeção tem sido feita. Conforme teor do Ofício n.º 000.120/2024 – AudGovernança (**Doc. 05**), a inspeção em análise teria, entre outras técnicas de auditoria, a realização de entrevista com os magistrados federais e servidores da unidade judiciária. Chama a atenção a descrição de como serão realizadas essas entrevistas. Ainda conforme o referido Ofício, para a realização da técnica de entrevista:

16. A equipe de auditoria solicita que seja reservada uma **sala privativa para que ela possa realizar entrevistas individuais**, isto é, **somente com a presença dos auditores e do entrevistado**.

[...]

18. Posteriormente, quando da aplicação da técnica na 1ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo – Criminal, serão entrevistados:

a) **dois juízes da vara de execução;**

b) dois diretores da Secretaria de Execuções Penais;

19. A equipe de auditoria, **caso julgue necessário, ainda poderá realizar entrevistas com outros servidores e terceirizados**.

[...]

21. A critério da equipe de auditoria, **poderão ser solicitadas mais pessoas para serem entrevistadas** em razão da aplicação desta ou das demais técnicas de auditoria já listadas.

21. Observe-se que as entrevistas em questão envolvem uma sistemática de sigilo, a realizar-se apenas entre auditor e entrevistado, a portas fechadas, podendo o auditor, inclusive, decidir por entrevistar qualquer servidor ou terceirizado da unidade judiciária, à revelia do magistrado. Isso viola as prerrogativas da magistratura. Nada mais natural que o magistrado, titular ou substituto, possa acompanhar todos os atos de fiscalização em sua vara, inclusive eventuais “entrevistas” com servidores lotados em sua unidade, especialmente quando a fiscalização parte de autoridade alheia ao sistema correicional competente.

22. Ante essas violações às prerrogativas da magistratura federal, a Ajufe entendeu pela impetração de mandado de segurança em face do ato do auditor, com vistas unicamente a assegurar que a realização da inspeção observasse os direitos e prerrogativas dos magistrados federais. O pedido de medida liminar foi deferido, nos termos da decisão que segue anexa (**Doc. 06**), que, entre outros fundamentos, assentou a competência do CNJ para sindicarem os recursos decorrentes da pena de prestação pecuniária, paga em razão do processo penal.

23. Ressalte-se que, em referida impetração, requereu-se única e exclusivamente o respeito às prerrogativas da magistratura federal

durante os atos de inspeção na 3ª Região, o que diverge do que ora se postula neste *mandamus* perante a Suprema Corte, que é cassação do acórdão do TCU, que determinou fiscalização em toda a Justiça Federal, sobre os recursos oriundos da pena de prestação pecuniária.

24. Diante dessas considerações, não há qualquer dúvida quanto à legitimidade da Ajufe para a presente impetração, tendo em vista que os magistrados federais e suas unidades jurisdicionais estão sendo escrutinados e submetidos a ampla fiscalização por parte de autoridade que não se revela competente para tanto — algo que viola suas prerrogativas funcionais de autonomia. Importante não confundir a causa de pedir com os pedidos. Por mais que a causa de pedir envolva, primordialmente, o desrespeito às competências do CNJ e do CJF, o que se busca, em última medida, é resguardar as garantias dos magistrados federais, de não se submeterem a procedimentos fiscalizatórios conduzidos por autoridades incompetentes.

IV. DO MÉRITO

25. Conforme descrito na epígrafe dos fatos, por meio do Acórdão n.º 531/2024, prolatado na Sessão Ordinária do dia 27 de março, o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) acolheu proposta de fiscalização da Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), a ser realizada na Justiça Federal, no que diz respeito à gestão dos recursos oriundos da prestação pecuniária paga, na esfera da jurisdição criminal, em razão de pena alternativa à privação de liberdade ou em razão de cumprimento dos requisitos necessários à transação penal e suspensão condicional do processo.

26. A Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), contudo, compreende que esse procedimento, autorizado pelo TCU, não se compatibiliza com os ditames legais e constitucionais de preservação da autonomia funcional dos magistrados federais, que devem ter segurança institucional para decidir conforme seu livre convencimento. Essa autonomia resta violada quando se tem presente a possibilidade de órgão externo, sem competência legal, escrutinar as unidades judiciárias, sob o pretexto de inspecionar a gestão de recursos que nem sequer se qualificam como recursos públicos federais.

IV.1. RESPEITO À AUTONOMIA DA MAGISTRATURA

27. A Constituição da República é manifesta ao estabelecer que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito (art. 5º, inciso XXXV). Essa disposição constitucional posiciona o Poder Judiciário enquanto última trincheira na defesa dos direitos e garantias fundamentais. Compete a esse Poder, portanto, zelar, em última instância, pelo Estado de direito e pelo regime democrático.

28. Exatamente por essa razão o Constituinte revestiu o Poder Judiciário de amplas garantias voltadas a concretizar sua independência. Sendo o Judiciário responsável pela tutela dos direitos fundamentais e do regime democrático, não pode ele estar sujeito a qualquer tipo de interferência externa, mesmo que oriunda de outros órgãos ou poderes constituídos. O controle do Poder Judiciário é organizado internamente, por meio de um escalonamento constituído de órgãos autônomos, cujo vértice posiciona-se na Suprema Corte (STF).

29. Em referência à importância dessas garantias, o eminente Ministro Gilmar Mendes, sustenta, em sede doutrinária, que “[t]ais garantias são imprescindíveis para a independência e imparcialidade dos órgãos jurisdicionais e, dessa forma, **são pressupostos de efetividade do direito fundamental à tutela judicial efetiva**”.¹

30. Em sentido semelhante, José Afonso da Silva afirma que aos órgãos jurisdicionais “*incumbe a solução dos conflitos de interesses, aplicando a lei aos casos concretos, inclusive contra o governo e a administração*”, de sorte que essa “*elevada missão, que interfere na liberdade humana e se destina a tutelar os direitos subjetivos, só poderia ser confiada a um poder do Estado, distinto do Legislativo e do Executivo, que fosse cercado de garantias constitucionais de independência*”.²

31. De modo a tornar evidente a sofisticada estrutura constitucional pela qual se assegurou a independência do Poder

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 2128 (versão digital).

² SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 594-595.

Judiciário, ressalta-se a classificação de José Afonso da Silva quanto às garantias dos órgãos jurisdicionais. Segundo o destacado constitucionalista, essas garantias dividem-se em institucionais, que protegem o Judiciário como um todo, e funcionais, que asseguram independência e imparcialidade aos membros da magistratura.

32. As garantias funcionais estão previstas no art. 95, incisos I a III e parágrafo único, da Constituição Federal. Enquanto *garantias de independência* têm-se a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, ao passo que enquanto *garantias de imparcialidade* têm-se, resumidamente, as vedações em relação ao exercício de outro cargo ou função, recebimento de custas ou participação em processos, dedicação a atividade político-partidária, entre outras.³

33. Acerca das garantias institucionais, há as garantias de *autonomia orgânico-administrativa* (art. 96 da CF) e as garantias de *autonomia financeira* (art. 99 da CF). A autonomia financeira do Poder Judiciário manifesta-se pela prerrogativa dos Tribunais de elaborar suas propostas orçamentárias, observados apenas os limites definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por seu turno, a autonomia orgânico-administrativa manifesta-se pela competência privativa dos Tribunais de auto-organização, elegendo seus órgãos diretivos, definido seu regimento interno, delineando sua estrutura interna, etc.

34. Em reforço às garantias institucionais do Poder Judiciário, está a previsão constitucional de órgãos próprios e específicos de controle administrativo, financeiro e orçamentário. Na estrutura do Poder Judiciário nacional, o Constituinte Derivado (EC n.º 45/2004) acrescentou o CNJ, com competência para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, zelando pela observância do art. 37 da Constituição Federal — dispositivo que materializa os princípios da Administração Pública — e apreciando, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados pelos membros e órgãos desse Poder (art. 103-B, § 4º, II).

35. Para além do CNJ, cabe destacar a existência do CJF, que tem previsão desde o texto originário da Constituição enquanto órgão central

³ *Ibid.*, p. 595.

de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, com poderes correicionais e cujas decisões possuem caráter vinculante (art. 105, § 1º, II).

36. Portanto, o CNJ e CJF integram a **estrutura constitucional** que reveste o Poder Judiciário da **necessária independência** para o exercício efetivo da sua missão de defesa do Estado de direito e do regime democrático. Ambos os Conselhos **concretizam**, simultaneamente, os **princípios republicanos** — que exigem prestação de contas e controle dos órgãos e autoridades públicas — e a **independência do Poder Judiciário** — que exige mecanismos de proteção contra interferências indevidas de outros órgãos e poderes constituídos.

37. No exercício de suas funções institucionais, o CNJ e CJF **regulamentaram a questão das prestações pecuniárias pagas no âmbito da jurisdição criminal**, seja em função da aplicação de pena alternativa à reclusão (art. 43, inciso I, do CP), seja em função da fixação de critério para acessar as medidas despenalizadoras da Lei n.º 9.099/1995, quais sejam, a transação penal (art. 76) e a suspensão condicional do processo (*sursis processual*) (art. 89).

38. O CNJ regulamentou a matéria na **Resolução n.º 558/2024** — normativa essa que define, de forma pormenorizada, os parâmetros a serem observados no que tange à gestão, por parte do Poder Judiciário, dos recursos oriundos da imposição de prestação pecuniária, na seara da jurisdição criminal. Tais parâmetros foram definidos pelo egrégio Conselho de modo a preservar os **princípios da transparência, publicidade, moralidade e legalidade**.

39. A título de exemplo, o CNJ determina que, na execução de pena de prestação pecuniária, os valores pagos deverão ser recolhidos em conta judicial vinculada à unidade gestora, com movimentação apenas mediante determinação judicial, vedado o recolhimento em espécie em cartório ou secretária (art. 5º). Além disso, a normativa ainda estabelece que tais recursos devem ser destinados a entidade previamente conveniada e credenciada junto ao Tribunal (arts. 6º, 10 e 11). Não apenas isso, o Resolução também define critérios de distribuição desses recursos entre as diversas entidades credenciadas (art. 7º).

40. Ademais, a Resolução ainda estabelece o dever dos Tribunais de regulamentar os aspectos envolvendo a gestão desses recursos — aspectos esses que dizem respeito à definição: a) dos procedimentos relativos à elaboração e publicação de editais para cadastramento, apresentação e aprovação de projetos das entidades com finalidade social; b) da forma de publicidade a ser adotada pelo Tribunal, para garantir a transparência da regulamentação e da destinação de valores; c) da forma de prestação de contas pelas entidade conveniadas perante a unidade gestora; e d) outras condições eventualmente necessárias (art. 14).

41. Portanto, **há toda uma disciplina**, no âmbito do CNJ, que **estabelece parâmetros e critérios bem delimitados** para que as prestações pecuniárias pagas no contexto do processo criminal sejam geridas, pelo Poder Judiciário, **de maneira transparente e amplamente consentânea com os princípios da Administração Pública**.

42. **Descabe**, portanto, ao TCU **invadir essa seara**, com o intuito de **escrutinar e devassar as unidades judiciárias com o pretexto de fiscalizar essas verbas**, as quais **nem são recursos públicos federais**, conforme se verá adiante.

43. Na mesma linha, o CJF também disciplinou a matéria no âmbito da Justiça Federal, por meio da Res. CJF n.º 295/2014, seguindo exatamente as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

44. Assim, os órgãos próprios de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário já dispõem de regulamentação quanto à matéria, demonstrando tratar-se de algo sob a alçada exclusiva do Poder Judiciário.

45. Ressalte-se que não se está aqui a negar a competência da Corte de Contas para sindicar os atos-meio dos órgãos do Poder Judiciário no que tange à gestão dos recursos públicos federais. A hipótese sob exame não é essa.

46. Tal como detalhado adiante, os recursos oriundos das prestações pecuniárias, pagas no âmbito do processo penal, são tanto

fixadas quanto destinadas por ato do juízo criminal, cuidando-se de verba que parte de um particular e em regra segue para outro particular, nem sequer ingressando no orçamento público da União, sendo o Tribunal mero intermediário dessa movimentação. Por essas razões, não se cuida de verba sujeita à fiscalização do TCU, de maneira que ela não pode se colocar enquanto pretexto para permitir que o *locus* de trabalho do magistrado seja escrutinado por autoridades alheias ao sistema correicional próprio.

IV.2. AS PRESTAÇÕES PECUNIÁRIAS PAGAS NO ÂMBITO DO PROCESSO PENAL NÃO CONSTITUEM RECEITAS PÚBLICAS FEDERAIS, NÃO ESTANDO SUJEITAS A CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO TCU

47. Antes de tudo, importa ressaltar que essa inspeção como um todo desborda do âmbito de competências do Tribunal de Contas da União. Nos termos do art. 70, *caput* e parágrafo único, bem como do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar os recursos públicos federais, ou seja, recursos que integram o patrimônio da União.

48. Por oportuno, seguem transcritos os dispositivos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial **da União** e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre **dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.**

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas **pelo Poder Público federal**, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

49. As disposições constitucionais são reforçadas pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n.º 8.443/1992), que é igualmente expressa ao definir a competência da Corte de Contas enquanto limitada à fiscalização de recursos públicos de natureza federal, conforme art. 1º, inciso I:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por **dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta**, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

50. Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) também segue essa mesma compreensão. A Corte Suprema já assentou que **a competência do TCU é definida pela origem das verbas**, e não pelo órgão ou pessoa física ou jurídica a ser fiscalizado.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. CONCURSO MATERIAL. FRAUDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. ADMINISTRADOR DE HOSPITAL. SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL. PROVA EMPRESTADA. APLICAÇÃO RETROATIVA DE LEI. CARÁTER SANCIONADOR. 1. **A competência da TCU é fixada a**

partir da origem dos recursos públicos, logo independe da natureza do ente envolvido na relação jurídica, inclusive na seara do Sistema Único de Saúde. 2. É possível a utilização em processo administrativo de provas emprestadas de processo penal, quando haja conexão entre os feitos. 3. A controvérsia relativa à retroatividade da aplicação da Lei 8.443/92 ao caso concreto cinge-se ao âmbito infraconstitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 934233 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 14-10-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 03-11-2016 PUBLIC 04-11-2016)

51. Com base nesse entendimento, o STF já afastou a competência do TCU nas ocasiões em que a Corte de Contas pretendeu avançar com fiscalizações sobre verbas que não se caracterizavam como recursos públicos da União. Nesse sentido, seguem dois precedentes.

EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Provimento monocrático de mérito. Competência do relator (arts. 205 e 21, § 1º, RISTF). Fundação Banco do Brasil. Entidade de caráter privado. **Repasse de recursos de natureza privada a terceiros.** Desnecessidade de obediência aos ditames da Administração Pública. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento. 1. [...] 2. **Não compete ao TCU adotar procedimento de fiscalização que alcance a Fundação Banco do Brasil quanto aos recursos próprios, de natureza eminentemente privada, repassados por aquela entidade a terceiros,** visto que a FBB não integra o rol de entidades obrigadas a prestar contas àquela Corte de Contas, nos termos do art. 71, II, da CF, não lhe cabendo, por via reflexa, subserviência aos preceitos que regem a Administração Pública. Precedentes. 3. A inexistência de argumentação apta a infirmar o julgamento monocrático conduz à manutenção da decisão recorrida. 4. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento. (MS 32703 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em

10-04-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG
10-05-2018 PUBLIC 11-05-2018)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ATO DO TCU QUE DETERMINA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DE EMPREGADO DO BANCO DO BRASIL - DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S.A., SUBSIDIÁRIA DO BANCO DO BRASIL, PARA APURAÇÃO DE "PREJUÍZO CAUSADO EM DECORRÊNCIA DE OPERAÇÕES REALIZADAS NO MERCADO FUTURO DE ÍNDICES BOVESPA". ALEGADA INCOMPATIBILIDADE DESSE PROCEDIMENTO COM O REGIME JURÍDICO DA CLT, REGIME AO QUAL ESTÃO SUBMETIDOS OS EMPREGADOS DO BANCO. O PREJUÍZO AO ERÁRIO SERIA INDIRETO, ATINGINDO PRIMEIRO OS ACIONISTAS. O TCU NÃO TEM COMPETÊNCIA PARA JULGAR AS CONTAS DOS ADMINISTRADORES DE ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO. A PARTICIPAÇÃO MAJORITÁRIA DO ESTADO NA COMPOSIÇÃO DO CAPITAL NÃO TRANSMUDA SEUS BENS EM PÚBLICOS. OS BENS E VALORES QUESTIONADOS NÃO SÃO OS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MAS OS GERIDOS CONSIDERANDO-SE A ATIVIDADE BANCÁRIA POR DEPÓSITOS DE TERCEIROS E ADMINISTRADOS PELO BANCO COMERCIALMENTE. ATIVIDADE TÍPICAMENTE PRIVADA, DESENVOLVIDA POR ENTIDADE CUJO CONTROLE ACIONÁRIO É DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE AO IMPETRADO PARA EXIGIR INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL AO IMPETRANTE. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. (MS 23875, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 07-03-2003, DJ 30-04-2004 PP-00048 EMENT VOL-02149-07 PP-01270 RTJ VOL-00191-03 PP-00887)

52. Portanto, não é da alçada do Tribunal de Contas da União interferir, mediante proposta de fiscalização, em recursos que não se qualifiquem como públicos e pertencentes à União ou a suas entidades da administração indireta.

53. **A prestação pecuniária, enquanto pena alternativa na esfera da jurisdição criminal, não se caracteriza como recurso públicos da União, razão pela qual não está sujeita a controle ou fiscalização da egrégia Corte de Contas.**

54. Refletindo a necessidade de repensar o sistema carcerário, o Legislador, ao longo do tempo, vem estabelecendo medidas despenalizadoras e instituindo um sistema punitivo alternativo à reclusão, especialmente para os crimes de menor potencial ofensivo.

55. Nesse contexto, por exemplo, tem-se a Lei n.º 9.714/1998, que, reformando o Código Penal, trouxe a possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade pela pena de prestação pecuniária, desde que atendidos alguns requisitos, quais sejam: a) pena aplicada não superior a quatro anos de reclusão e crime cometido sem violência ou grave ameaça a pessoa; b) réu não reincidente em crime doloso; e c) as circunstâncias judiciais recomendarem a medida alternativa (art. 43, inciso I, e art. 44 do CP).

56. Além disso, a Lei n.º 9.099/1995 permite a aplicação das penas restritivas de direito, incluindo a prestação pecuniária, enquanto requisito a viabilizar a transação penal (art. 76) e a suspensão condicional do processo (art. 89).

57. O Código Penal ainda descreve o que se considera uma pena de prestação pecuniária, conforme disposto no art. 45, § 1º:

Art. 45 [...]

§ 1º A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários.

58. Observe-se que a pena alternativa de prestação pecuniária é **fixada pelo próprio juiz e tem destinação pré-determinada no**

Código Penal. Trata-se, portanto, de recurso que tem **origem particular** e, via de regra, **destinação igualmente particular**, ressalvada a possibilidade de destinação a entidade pública com vocação social. Ressalte-se, tais recursos não dizem respeito ao patrimônio da União e o **papel do Judiciário** é de mero **intermediário da movimentação dos valores**, o que **afasta qualquer pretensão do TCU em fiscalizá-los**.

59. Note-se que tais recursos já possuem predestinação; seu ingresso nos cofres públicos é transitório. No momento de entrada da receita já existe um correspondente passivo vinculado.

60. Essa característica das penas de prestação pecuniária retira-lhe o caráter de receita pública. Sua transitoriedade e incapacidade de integrar e acrescer o patrimônio público fazem as penas de prestação pecuniária constituírem-se em meros ingressos financeiros.

61. A esse propósito, impõe-se a clássica e magistral definição de Aliomar Baleeiro, para quem **“receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem a acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”**.⁴

62. Em sentido semelhante, Heleno Taveira define receita pública como **“recursos financeiros obtidos pelo Estado em caráter definitivo e que representem um aumento do seu patrimônio”**.⁵

63. No próprio julgamento da ADPF n.º 569/DF, constou do acórdão, de forma expressa, que **“receita pública estatal compreende a entrada em caráter definitivo de determinados valores e bens que passam a integrar o Erário [...]”**.

64. Sob nenhum ângulo, portanto, podem as penas de prestação pecuniária, pagas no âmbito do processo criminal, enquadrar-se no conceito de receita pública. Trata-se, ao revés, de um mero ingresso, que já entra nos cofres do Tribunal com o respectivo passivo vinculado,

⁴ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 116.

⁵ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 207.

revelando sua natureza transitória e sua incapacidade de agregar ou acrescer o patrimônio público.

65. Por sua vez, para Ricardo Lobo Torres, em sua sintética definição, receita pública “**é a soma de dinheiro percebida pelo Estado para fazer face à realização dos gastos públicos**”.⁶ No caso das prestações pecuniárias, conforme já destacado, a sua destinação é a vítima, ou seus beneficiários, bem como entidades públicas ou privadas com finalidade social. Ou seja, não se trata de recursos que possam ser apropriados pelo Estado para efeito de fazer face às suas despesas.

66. Tanto não é receita pública, que, tal como assentado pelo STF, no julgamento da citada ADPF n.º 569/DF, nem sequer passa pelo devido processo orçamentário constitucional, instrumento indispensável a viabilizar qualquer espécie de dispêndio das receitas públicas.

67. Conforme muito bem regulamentado pelo colendo Conselho Nacional de Justiça, os valores pagos, na esfera do processo penal, a título de prestação pecuniária, são recolhidos em conta judicial, vinculada à unidade gestora (art. 5º). A considerar os meros ingressos feitos em conta judicial como receitas públicas e, assim, recursos públicos submetidos a escrutínio do Tribunal de Contas da União, ter-se-ia uma situação insustentável e de grande ingerência externa sobre o exercício da atividade jurisdicional na esfera da Justiça Federal.

68. Em praticamente nada se diferencia a situação das penas de prestação pecuniária, por exemplo, dos demais depósitos judiciais. Imagine-se, *verbi gratia*, a impugnação ao cumprimento de sentença, cuja concessão de efeito suspensivo depende da garantia do juízo, o que pode ser feito mediante depósito judicial de valor suficiente a garantir o adimplemento da condenação (art. 525, § 6º, do CPC). Nessa hipótese, tem-se um caso de recurso que parte de um particular e destina-se a outro particular, mas fica submetido à gestão do Poder Judiciário.

69. Em se tratando de recurso gerido por um Tribunal Regional Federal, teria o TCU ingerência sobre esses recursos, unicamente em razão de estar o recurso sujeito à gestão de um órgão federal? Parece que a resposta que se impõe é negativa. Não se vislumbram, portanto,

⁶ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 185.

motivos razoáveis e suficientes a justificar tratamento distinto para os casos da gestão dos recursos depositados em conta judicial, oriundos das penas de prestação pecuniária pagas em virtude da jurisdição penal.

70. Faz-se necessário, ainda, avançar nas reflexões. Note-se que eventual malversação desses recursos — o que se alude a mero título de argumentação — não enseja qualquer prejuízo ao Erário Federal. Isso demonstra, a não mais poder, que o TCU, à luz dos seus poderes constitucionais, não tem competência para fiscalizar ou controlar os meros ingressos financeiros nos cofres dos Tribunais Federais, inclusive os meros ingressos, a título de prestação pecuniária, pagos, no processo criminal, em virtude de pena alternativa ou de requisito à concessão da transação penal ou da suspensão condicional do processo.

71. Aliás, outra não é a posição da Suprema Corte, conforme manifestado no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 569/DF, de autoria do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT). As agremiações políticas defendem a necessidade de se estabelecer uma interpretação conforme à Constituição, para os dispositivos legais que destinam à União recursos angariados no âmbito da jurisdição criminal, em função da aplicação de multas e sanções análogas.

72. Defendem os Partidos que não é competência do Ministério Público definir a destinação desses recursos, uma vez que tais recursos são de titularidade do ente estatal e sua aplicação depende da atuação dos órgãos legitimados a lidar com o orçamento público.

73. Com muita propriedade, esta Corte Suprema fez uma classificação das diferentes modalidades de recursos arrecadados no âmbito da jurisdição penal. Este STF tratou, basicamente, de 10 (dez) modalidades⁷, classificando-as em dois grandes grupos: a) o grupo dos

⁷ As 10 (dez) modalidades tratadas pelo STF: a) multa pena; **b) pena restritiva de prestação pecuniária**; c) pena restritiva de perda de bens e valores; d) indenização do dano causado pelo crime; e) perda do produto e do proveito do crime; f) recuperação do produto e do proveito do crime em colaboração premiada; g) perda de bens, valores e direitos nos crimes de ocultação de ativos; h) multa e perda de ativos na responsabilização de pessoa jurídica por atos contra a Administração Pública (e no respectivo acordo de leniência); i) multas e penalidades pecuniárias em âmbito eleitoral; e j) pena de prestação pecuniária em condenações por crimes ambientais.

recursos **com** destinação definida na própria legislação; e b) o grupo dos recursos **sem** essa destinação definida.

74. Basicamente, o que ficou dito no julgamento daquela ADPF é que **os recursos pertencentes à União e que devem, por isso, passar pelo devido processo orçamentário**, para posterior utilização, são **apenas aqueles recursos sem destinação específica fixada em lei**, o que **não é o caso das prestações pecuniárias**.

75. A propósito, segue a parte dispositiva do acórdão:

Ante o exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE da presente Arguição e, na parte conhecida, CONFIRMO A MEDIDA CAUTELAR concedida e JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido formulado na inicial 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.

76. Não se trata, portanto, do caso da pena alternativa de prestação pecuniária. A sua destinação específica está estabelecida em lei (art. 45, § 1º, da Código Penal) e deve ser endereçada à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com finalidade social. Essa destinação, a propósito, é uma incumbência do próprio Poder Judiciário, nos termos da Resolução n.º 558/2024 do CNJ. Essa

incumbência inclusive foi afirmada no bojo do acórdão prolatado na referida ADPF:

Na hipótese de não serem repassados à vítima ou a seus dependentes, **caberá ao juízo** transferi-los a entidade com finalidade social ou direcioná-los para custear atividades relacionadas a segurança pública, educação e saúde.

[...]

A diretriz fixada pelo Código Penal (“a entidade pública ou privada com destinação social”) exige uma operacionalização que observe os vetores da isonomia, da moralidade, da transparência e da eficiência, como ocorre na resolução do CNJ através de: (a) exigência de alvará para movimentação dos valores (art. 1º); (b) vedação ao recolhimento em cartório e secretaria (art. 1º); (c) exigência de a entidade beneficiada ser previamente conveniada (art. 2º); (d) priorização de projetos mais longevos de prestação de serviços à comunidade (art. 2º, § 1º, I); (e) proibição de escolhas arbitrárias e aleatórias (art. 2º, § 3º); (f) vedações que, entre outras, impedem o uso dos recursos para custear o Poder Judiciário e para promover agremiações partidárias (art. 3º); (g) aplicação dos princípios constitucionais administrativos (art. 4º); (h) exigência de prestação de contas (art. 4º).

77. Portanto, a Suprema Corte, tanto afirma que as prestações pecuniárias, enquanto pena alternativa, não compõem os recursos da União, não se sujeitando aos ditames do processo orçamentário, quanto afirma que essa destinação se dá a critério do juízo, dentro das balizas fixadas pelo CNJ.

78. Segue a ementa da ADPF n.º 569/DF:

Ementa: 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. (ADPF 569, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20-05-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-05-2024 PUBLIC 27-05-2024)

79. Assim, não subsiste dúvida quanto ao fato de que não se está a tratar de verbas públicas federais, sujeitas a controle e fiscalização do Tribunal de Contas da União. Trata-se, ao revés, de verbas de origem particular e, via de regra, de destino igualmente particular, tanto que nem ingressam no processo orçamentário — único meio a viabilizar o dispêndio de recursos públicos, a teor da legislação pertinente, sobretudo da Lei n.º 4.320/1965 e da Lei Complementar n.º 101/2000.

80. Reforce-se que o fato de não constituir receita pública federal não retira o dever de o Poder Judiciário observar, com todo o rigor necessário, os princípios da Administração Pública, no que tange à gestão dos recursos recolhidos em razão da pena de prestação pecuniária paga no âmbito do processo penal. Contudo, a necessidade de observância desses princípios já foi estabelecida na Res. CNJ n.º 558/2024, cuja fiscalização compete ao Conselho Nacional de Justiça.

IV.3. COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO PARA GESTÃO DAS PENAS DE PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA E COMPETÊNCIA DO CNJ PARA FISCALIZAR E CONTROLAR OS ATOS DE GESTÃO DESSES RECURSOS

81. Ainda que fosse considerada verba pública federal, mesmo assim, a competência para sindicatar as prestações pecuniárias, no âmbito da Justiça Federal, seria do CNJ, conforme destacado adiante.

82. Nesse contexto, ainda no sentido de afastar a competência do TCU para sindicatar a gestão dos recursos oriundos da aplicação de pena de prestação pecuniária, tem-se o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5388/DF. Na ADI em referência, a Suprema Corte estabeleceu, de forma inequívoca, a competência do Judiciário para gerir os recursos oriundos da pena de prestação

pecuniária, **afastando, assim, eventual ingerência do Ministério Público no que tange à destinação de tais recursos.**

83. Como muito bem ponderado no acórdão, compete ao Poder Judiciário, mais especificamente ao Juízo da Execução Penal, definir o modo de cumprimento da pena privativa de liberdade, bem como acompanhá-la e administrá-la, razão pela qual não cabe disciplina diversa para as penas restritivas de direito, como é o caso da pena de prestação pecuniária. Seguem os termos do acórdão:

A administração do cumprimento da pena privativa de liberdade cabe ao Poder Judiciário. Também lhe deve competir a administração do cumprimento das medidas alternativas à prisão, não sendo diferente quanto às prestações pecuniárias.

A definição da entidade a beneficiar-se da prestação pecuniária, por óbvio, encontra-se no âmbito da administração do cumprimento de tal medida alternativa, a cargo do Judiciário.

Não seria de imaginar que o Ministério Público – e não o Juízo da execução – pudesse definir o estabelecimento prisional onde um condenado deve cumprir a pena privativa de liberdade imposta.

84. Na ocasião do julgamento, ainda constou do acórdão que essa sistemática vigora há quase uma década sem qualquer prejuízo à sociedade, às instituições públicas e aos princípios da Constituição.

85. A propósito, em voto-vogal, o Ministro Fachin registra que a disciplina da Resolução n.º 154/2012 (substituída pela Resolução n.º 558/2024) busca conferir aos recursos oriundos da pena de prestação pecuniária regime similar ao dos recursos públicos, inclusive no que diz respeito ao controle e fiscalização pelo Conselho Nacional de Justiça. Cabe a transcrição do trecho do voto:

O texto normativo versado na resolução busca atender ao regime jurídico aplicado à gestão dos recursos públicos, **inclusive quanto ao controle da atuação**

financeira do Poder Judiciário, pelo CNJ, conforme estabelece o §4º, do art. 103-B, do Constituição.

86. Além disso, o Ministro Fachin ainda assevera que a destinação dessas verbas, se fosse atribuída à discricção do Ministério Público, ter-se-ia, em verdade, a violação das prerrogativas institucionais do Poder Judiciário, especialmente sua independência. A propósito, segue o excerto mencionado:

Diante destas aquisições republicanas, além de não verificar o comprometimento da regra da legalidade, também não vislumbro violação da competência do Ministério Público, aliás, **se admitido o argumento de que este órgão possui a prerrogativa de promover a ingerência nos recursos públicos sob a responsabilidade do Poder Judiciário, é a autonomia desta instituição que estará fragilizada.**

87. Portanto, à luz dessas considerações, não há dúvida de que os recursos oriundos de aplicação de pena de prestação pecuniária não constituem recursos públicos federais. São recursos cuja gestão foi atribuída ao Poder Judiciário, que se coloca, nesse processo gerencial, como mero intermediário de uma verba que sai de um particular e destina-se, em regra, a outro particular. Cuidam-se de circunstâncias que afastam, sob qualquer ângulo, a competência do TCU para fiscalizar tais recursos.

88. De todo modo, não se nega que a utilização dessas verbas deve atender aos princípios da Administração Pública, especialmente os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, legalidade e isonomia. O que se objetiva defender é que **a fiscalização**, quanto ao cumprimento de tais princípios, é uma **prerrogativa exclusiva do Conselho Nacional de Justiça**, a teor do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal.

89. Além disso, importante rememorar que o direito penal é matéria reservada à competência legislativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. Portanto, as regras de direito penal, como é o caso das penas alternativas à reclusão, incluindo a prestação pecuniária, aplicam-se a todos os entes da Federação. Assim, a gestão dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária é

feita tanto pelos Tribunais Regionais Federais quanto pelos Tribunais de Justiça dos Estados, o que reclama disciplina e controle únicos.

90. Não é demais lembrar que o Poder Judiciário, a teor do art. 92 e art. 93, inciso V, da Constituição da República, constitui-se em órgão uno, de âmbito nacional. Suas diversas segmentações atendem unicamente o propósito de racionalização do trabalho, não cabendo qualquer tipo de tratamento díspar em relação aos seus diferentes órgãos.

91. A magistratura, igualmente, enquanto veículo de expressão do poder jurisdicional também se reveste do atributo da unicidade. Não à toa, todos os magistrados, indistintamente, estão sujeitos aos mesmos direitos, deveres e prerrogativas, conforme disposto no art. 95 da Constituição Federal e da Lei Orgânica Nacional (LC n.º 35/1979).

92. O Supremo Tribunal Federal assim já se manifestou nos autos da ADI n.º 3854/DF, em que ficou assentada a impossibilidade de haver tetos remuneratórios distintos entre a magistratura federal e a estadual.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. SUBTETO REMUNERATÓRIO PARA A MAGISTRATURA ESTADUAL. 3. ARTIGO 37, XI, DA CF. ARTIGO 2º DA RESOLUÇÃO 13 E ARTIGO 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA RESOLUÇÃO 14, AMBAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 4. INSTITUIÇÃO DE SUBTETO REMUNERATÓRIO PARA MAGISTRATURA ESTADUAL INFERIOR AO DA MAGISTRATURA FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. **CARÁTER NACIONAL DA ESTRUTURA JUDICIÁRIA BRASILEIRA.** ARTIGO 93, V, DA CF. 5. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PELO PLENÁRIO. 6. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, CONFIRMANDO OS TERMOS DA MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, PARA DAR interpretação conforme à Constituição ao artigo 37, XI (com redação dada pela EC 41/2003) e § 12 (com redação dada pela EC 47/2005), da Constituição Federal, e DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE do artigo 2º da Resolução 13/2006 e artigo 1º, parágrafo único, da Resolução 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça. (ADI 3854, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-023 DIVULG 05-02-2021 PUBLIC 08-02-2021)

93. Portanto, não se pode admitir que os órgãos do Poder Judiciário ou seus membros sejam tratados de forma distinta, pois o órgão e a carreira são nacionais, revestindo-se de unidade tanto em termos de direitos, deveres e prerrogativas, quanto em termos disciplinar e correicional, tal como afirmado pela Suprema Corte.

94. O Tribunal de Contas da União (TCU), como é evidente, exerce seu poder fiscalizatório e de controle — respeitados os limites constitucionais e legais — apenas sobre os órgãos do Poder Judiciário da União, sendo sua competência de natureza federal. **O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), lado outro, exerce sua competência sobre os órgãos do Poder Judiciário em nível nacional.** Permitir, portanto, que o TCU exerça controle sobre os recursos oriundos das penas de prestação pecuniária, geridos pela Justiça Federal, implica a **quebra da lógica unitária e isonômica** que devem receber os órgãos do Judiciários e seus membros.

95. Foi com base nesse entendimento — e outros —, que o Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão monocrática do ilustre Ministro Dias Toffoli, concedeu a segurança, em *mandamus* impetrado pela Ajufe, contra acórdão do TCU que pretendia desconstituir decisão do CNJ, prolatada pelo eminente Corregedor Nacional.

96. Por ocasião do referido mandado de segurança, a Procuradoria-Geral da República, ao opinar pela concessão da ordem, assentou que a distinção de alcance das competências traz uma limitação aos poderes da Corte de Contas da União, sob pena de atentar contra a unidade do Poder Judiciário e a isonomia da magistratura:

Por não ter competência NACIONAL, a limitação cognitiva do Tribunal de Contas da União há de ser reconhecida em respeito às dimensões e matéria distintas daquelas de competência dos Conselhos Nacionais, sob pena de, ao fundamento de resguardar a legalidade ou legitimidade dos seus atos, violar direitos, deveres e prerrogativas exclusivamente dos magistrados e membros do Ministério Público que integram o Poder Judiciário da União e o MPU, **causando desequilíbrio e desigualdade dessa parte da magistratura e do Ministério Público** em relação às carreiras de

magistrados dos Tribunais de Justiça dos estados e de membros dos Ministérios Públicos estaduais.

Afinal, o Tribunal de Contas da União não tem poderes para sancionar nenhum dos gestores dos Tribunais de Justiça estaduais do país, o que resulta na impossibilidade de ter alcance nacional de suas decisões. Assim, se puder impor suas interpretações em contrariedade ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, como seu âmbito de aplicação ficará restrito aos Presidentes de Tribunais da União e ao Procurador-Geral da República, **o sistema constitucional seria ferido mortalmente na pretensão de unidade orgânica da magistratura nacional e do Ministério Público.**

97. Acolhendo as razões invocadas pela PGR, o eminente relator, como muita propriedade e percuciência, assim lavrou seu *decisum*:

O caráter nacional do Poder Judiciário o diferencia dos demais poderes constituídos e, nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte, tem norteado o delineamento constitucional do Poder Judiciário frente a outros influxos constitucionais, como o federalismo, a fixação de limite remuneratório para a magistratura e até mesmo a instituição de órgão nacional de controle da magistratura.

[...]

Para que seja garantida a autonomia do CNJ e também a unicidade de controle do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a natureza normativa originária e vinculante de suas decisões e deliberações, que devem ser cumpridas por todos os órgãos judiciários.

Nesse sentido, suas decisões, deliberações e normas alcançam caráter nacional, pois transcendem os limites de competência da federação.

[...]

Essa característica de órgão central do Poder Judiciário – cujas decisões e normas se aplicam a toda magistratura nacional – foi determinante para que esta Suprema Corte definisse sua competência para julgar atos do Conselho

Nacional de Justiça, em detrimento da competência de instâncias ordinárias.

[...]

Como visto, esta Suprema Corte possui firme entendimento no sentido de que deve ser instaurada a respectiva competência primária em ações que impugnam atos do Conselho Nacional de Justiça, editados no exercício das competências de dimensões nacionais que a Constituição lhe confere, que não podem ser tolhidas por decisões exaradas de juízos que a ele se submetem, sob pena de subversão da posição institucional outorgada ao Conselho pela Carta de 1988.

O mesmo entendimento deve ser seguido, no presente caso, acerca do controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União, pois **a atuação da Corte de Contas não pode subverter o papel institucional outorgado pela Constituição ao Conselho Nacional de Justiça.** (STF, MS 39.264/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, dec. mon., Julgamento: 19/12/2023, Publicação: 08/01/2024)

98. Portanto, trata-se de julgado que reconheceu a existência de uma delimitação constitucional dos poderes do TCU, em face do respeito às competências do Conselho Nacional de Justiça, não cabendo à Corte de Contas sindicat as decisões de mérito proferidas pelo Conselho, sob pena de afronta a independência do Poder Judiciário e ao princípio da unicidade que rege seus órgãos e membros.

99. Além do mencionado precedente, há também o julgamento do agravo regimental no MS 38745/PI, em que a Segunda Turma, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, também resguardou as competências do Conselho Nacional de Justiça, enquanto órgão detentor da primazia no que diz respeito à fiscalização e controle dos atos administrativos e financeiros do Poder Judiciário. Por oportuno, seguem transcritos trechos do acórdão prolatado pela Corte:

Ora, é certo que todo órgão público volta-se à realização do interesse público, mandato que, entretanto, não o autoriza a atuar, em nome dessa finalidade genérica, em matérias para as quais não possui competência ou cujo tratamento se coloca além da capacidade institucional do órgão. [...]

Correlatamente, a tarefa de proceder à incolumidade do erário federal não pode elevar o Tribunal de Contas da União (TCU) a uma espécie de juízo universal, em que a simples alegação hipotética de dano à União o tornaria competente para resolver questões afetas aos Tribunais de Contas dos Estados ou, o que é pior, ao Poder Judiciário. [...]

Essa bem estabelecida jurisprudência, entretanto, não permite desvirtuar a autonomia administrativa e financeira dos Estados federados (art. 25 c/c art. 2º da CF/88), o que ocorreria, isso sim, se fosse facultado ao TCU, ao argumento de zelar pela vinculação financeira das verbas oriundas do FUNDEF/FUNDEB, adotar medidas verdadeiramente invasivas como a que se tem sob análise, cuja gravidade é tanto mais pronunciada por seu impacto palpável na atividade financeira do Estado do Piauí.

Tanto mais quando esse desrespeito à autonomia estadual é amplificada por uma interferência em relevante parcela de competência do Poder Judiciário.

É disso que se cuida. Chama a atenção que o órgão de controle externo da União chegue ao ponto de determinar o Piauí para que complemente quantia oriunda de precatório representativo de dívida da União para com o Estado relacionada ao FUNDEB.

Como se sabe, cumpre aos Tribunais de Justiça – mormente por sua Presidência – decidir sobre questões ligadas ao processamento de precatórios.

Igualmente bem sabido é que **tais decisões possuem natureza administrativa**, mesmo quando ratificadas pelo colegiado, consoante entendimento sumulado pelo STF (Súmula 733: “Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios”) e pelo STJ (Súmula 311: “Os atos do presidente do tribunal que disponham sobre

processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional”).

Exatamente por isso, a correção da atividade dos Tribunais de Justiça, quanto à matéria em liça, não poderia, em hipótese alguma, colocar-se sob o círculo de atribuições do Tribunal de Contas da União.

Lado outro, está entre as atribuições constitucionalmente previstas do Conselho Nacional de Justiça, a de exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário sobre a gestão dos precatórios.

100. Segue a ementa do julgado supramencionado:

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRECATÓRIO DO FUNDEB/FUNDEF. SEQUESTRO DA VERBA PELO TJPI. PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS ATRASADOS DA FAZENDA ESTADUAL. ATUAÇÃO DO TCE. ALEGADA MOROSIDADE. ATUAÇÃO DO TCU. DETERMINAÇÃO AO GOVERNO ESTADUAL PARA RECOMPOSIÇÃO DOS VALORES. INEXISTÊNCIA DE CONDUTA DO ESTADO. ATO ADMINISTRATIVO DO TJPI. CONTROLE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA DO CNJ. ORDEM CONCEDIDA. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Caso dos autos: O Tribunal de Justiça do Estado do Piauí determinou o sequestro de R\$ 214 milhões conta vinculada dos precatórios do Fundef, para pagamento de precatórios atrasados da Fazenda Pública Estadual. O TCE determinou que o Governo do Estado restituísse à conta vinculada dos precatórios do Fundeb os valores sequestrados pela Justiça Estadual e adotasse medidas consistentes para evitar novos bloqueios. Em virtude de suposta inércia dos gestores estaduais, Senadora da República representou perante o TCU, aduzindo utilização indevida dos referidos valores. TCU determinou ao Estado que recomponha a verba sequestrada. 2. **Todo órgão público volta-se à**

realização do interesse público, mandato que, entretanto, não o autoriza a atuar, em nome dessa finalidade genérica, em matérias para as quais não possui competência ou cujo tratamento se coloca além da capacidade institucional do órgão. A competência do TCU para fiscalizar a aplicação de verbas federais pelos entes da federação não permite desvirtuar a autonomia administrativa e financeira dos Estados. 3. Inexistência de conduta do Estado ou de seus gestores referente à suposta má utilização das verbas públicas em questão, a dar ensejo à atuação do TCU. A determinação de bloqueio dos valores decorreu de ordem direta do TJPI. **Competência do Conselho Nacional de Justiça para fiscalizar a atuação administrativa do Poder Judiciário.** Ordem concedida para cassar acórdão do TCU. 4. Negado provimento ao agravo regimental. (MS 38745 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 29/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-05-2023 PUBLIC 01-06-2023)

101. Portanto, a competência fiscalizatória e de controle, por parte do TCU, sobre os órgãos do Poder Judiciário da União, deve ser vista sempre em harmonia com as competências do Conselho Nacional de Justiça, jamais em sobreposição, uma vez que foi ao CNJ que o Constituinte Derivado atribuiu a primazia do controle e fiscalização dos atos administrativos e financeiros do Poder Judiciário. A competência do TCU, ressalvada na parte final do inciso II, do § 4º, do art. 103-B, da Constituição Federal, exerce-se em complemento às competências do CNJ, e não em sobreposição hierárquica, com poder para cassar as deliberações e normativas do Conselho.

102. Dito isso, resta evidente que **não cabe ao TCU promover inspeção ou auditoria nos fóruns da Justiça Federal, sob pretexto de fiscalizar a gestão da pena de prestação pecuniária** — competência essa que, nos termos da Constituição Federal, bem como da Resolução n.º 558/2024, é dada ao Conselho Nacional de Justiça.

103. Por fim, importa ressaltar que o CNJ, no uso de suas competências, disciplinou a matéria na Res. CNJ n.º 558/2024, de modo a conferir às prestações pecuniárias, pagas no âmbito do processo penal,

o tratamento próprio de recursos públicos, cuja gestão deve observar os princípios da Administração Pública.

104. Assegura-se a **moralidade** ao se exigir que os valores sejam depositados em conta judicial, com movimentação exclusiva por meio de determinação judicial e da respectiva expedição de alvará. As regras estabelecidas também fixam um rol de vedações quanto à destinação dos recursos, que não podem ser direcionados, por exemplo, para entidades em que membros ou servidores do Judiciário tenham qualquer ingerência na administração ou utilização de receitas. Vejam-se os dispositivos:

Art. 5º Na execução da pena de prestação pecuniária, os valores pagos deverão ser recolhidos em conta judicial vinculada à unidade gestora, com movimentação apenas mediante determinação judicial, vedado o recolhimento em espécie em cartório ou secretaria.

[...]

Art. 7º É vedada a destinação de recursos para:

I – custeio das instituições do Sistema de Justiça, inclusive Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública;

II – promoção pessoal de membros e servidores de quaisquer dos Poderes, do Ministério Público, da Defensoria Pública ou integrantes das entidades beneficiadas;

III – pagamento de remuneração fixa por cargos de gestão e direção aos membros da diretoria das entidades beneficiadas, podendo estes receber apenas pelas horas prestadas na execução direta da atividade-fim do projeto, desde que devidamente comprovadas;

IV – fins político-partidários;

V – entidades que não estejam regularmente constituídas há mais de 1 (um) ano;

VI - entidades que condicionem ou vinculem o serviço prestado à conversão religiosa ou ao exercício de atividades de cunho religioso; e

VII - entidades cujos membros, sócios, associados ou dirigentes sejam o magistrado ou o membro do Ministério Público vinculado à unidade judicial competente para a disponibilização de recursos, ou seus cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o segundo grau.

Parágrafo único. Também não poderão ser destinados recursos a entidades públicas ou privadas:

a) em que membros e servidores do tribunal, do respectivo Ministério Público ou da respectiva Defensoria Pública tenham qualquer ingerência, ainda que informal, na constituição ou administração da entidade ou na utilização de receitas, mesmo que para fins de patrocínio de eventos, projetos ou programas alinhados a metas institucionais;

b) de cujas atividades possa decorrer, de qualquer forma e mesmo que indiretamente, promoção pessoal de membros e servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público, da respectiva Defensoria Pública ou de seus cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o segundo grau.

105. Por sua vez, assegura-se **isonomia** ao se definirem os critérios de distribuição dos recursos, conforme se observa do art. 6º:

Art. 6º Nos casos em que a destinação de valores couber ao Poder Judiciário, os recursos oriundos de prestação pecuniária, quando não destinados à vítima ou aos seus dependentes, serão preferencialmente 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.

§ 1º A receita da conta vinculada deverá financiar projetos apresentados pelos beneficiários citados no caput deste artigo, priorizando-se o repasse desses valores aos beneficiários que:

I – mantenham, por maior tempo, número expressivo de cumpridores de prestação de serviços à comunidade ou entidade pública, especialmente aquelas organizações sociais inseridas em contexto de extrema pobreza;

II – atuem diretamente na execução penal, assistência à ressocialização de apenados, assistência às vítimas de crimes e prevenção da criminalidade, incluídos os conselhos da comunidade;

III – sejam parceiros ou integrantes do Programa Novos Caminhos (Resolução CNJ nº 543/2024) ou de programa similar de apoio à desinstitucionalização de crianças e adolescentes acolhidos e a egressos de unidades de acolhimento;

IV – prestem serviços de maior relevância social;

V – apresentem projetos com viabilidade de implementação, segundo a utilidade e a necessidade, obedecendo-se aos critérios estabelecidos nas políticas públicas específicas;

VI – realizem atividades que visem à garantia de direitos de adolescentes após o cumprimento de medida socioeducativa e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, de acordo com as diretrizes do CNJ;

VII – executem projetos de prevenção e/ou atendimento a situações de conflitos, crimes e violências e que sejam baseados em princípios e práticas da Justiça Restaurativa no sistema criminal, inclusive para pessoas em execução penal em meio aberto, pré-egressas e egressas;

VIII – se dediquem ao fortalecimento do serviço de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei, especialmente por meio da Equipe de

Avaliação e Acompanhamento das Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (EAP) ou equipe conectora; e

IX – atuem em projetos temáticos sobre o uso de álcool e outras drogas – desenvolvidos por entidades devidamente registradas nos órgãos públicos de controle competentes – e adotem metodologias compatíveis com a Lei nº 10.216/2001 e a Resolução CNJ nº 487/2023, desde que se respeitem a voluntariedade e as diversidades culturais, religiosas e de crença das pessoas envolvidas, com prioridade ao atendimento na Rede da Atenção Psicossocial.

§ 2º A receita da conta vinculada também poderá financiar projetos específicos apresentados pelo Poder Público da União, dos estados ou dos municípios nas hipóteses descritas no caput deste artigo.

106. Assegura-se **publicidade**, ao se exigir dos Tribunais divulgação periódica, com acesso público, dos valores recolhidos a título de prestações pecuniárias, bem como das entidades e projetos favorecidos com esses recursos. Segue o art. 12:

Art. 12. Os tribunais divulgarão periodicamente, em seus sítios eletrônicos e com acesso público, o montante dos valores arrecadados a título de pena de prestação pecuniária, as entidades e projetos favorecidos.

107. Além disso, também se asseguram **transparência e controle** quanto à utilização desses recursos, que são igualmente princípios norteadores da probidade administrativa. Nos termos da normativa, podem os tribunais criar órgãos específicos, podendo contar com a participação de membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, para efeito de cuidar do processo de credenciamento das entidades e distribuição dos recursos com base na equidade, pluralidade e impacto social, além de apreciar e julgar as contas prestadas por essas entidades.

Art. 11. Os tribunais poderão criar, nas suas estruturas administrativas internas, comitês e instância específica, ou designar órgãos já existentes para fazer o credenciamento geral e periódico de entidades aptas a serem beneficiadas pelos recursos decorrentes de penas

de prestação pecuniária, com a construção de lista disponível a todas as varas com competência criminal, a fim de facilitar a escolha e a destinação equitativa dos valores, considerados critérios de pluralidade e impacto social.

§ 1º Os órgãos ou comitês citados no caput poderão contar com participação de membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da sociedade civil, na forma regulamentada por cada tribunal, além do apoio da equipe multidisciplinar.

§ 2º O Grupo de Monitoramento e Fiscalização será convidado a participar do órgão ou comitê acima referido, com a possibilidade de indicar membro para integrá-lo.

§ 3º Nos tribunais em que não haja comitê específico ou órgão designado, a elaboração dos editais e o posterior credenciamento ficarão a cargo das varas responsáveis pela execução da pena de prestação pecuniária, com a supervisão da corregedoria do tribunal, conforme a regulamentação interna.

[...]

Art. 13. As entidades beneficiadas prestarão contas da utilização dos valores na forma contida nos editais de credenciamento e ficam sujeitas, tanto pessoas físicas como jurídicas, gestoras dessas entidades, nas sanções administrativas, civis ou penais decorrentes do uso inadequado dos valores recebidos, assim considerado:

I – o extravio de valores;

II – o pagamento a pessoas, por bens ou por serviços diversos dos constantes no convênio realizado com o tribunal, salvo quando autorizado previamente por este, em situações excepcionais devidamente registradas no ato da prestação de contas; e

III – a modificação do escopo e público-alvo do projeto, salvo quando autorizado previamente pelo tribunal, em

situações excepcionais devidamente registradas no ato da prestação de contas.

Parágrafo único. A homologação da prestação de contas ocorrerá na forma disciplinada por cada tribunal, ouvidos a equipe multidisciplinar que atua junto ao juízo competente para a execução da medida de prestação pecuniária, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o órgão ou comitê específico de que trata o art. 11, onde houver.

108. Portanto, o Conselho Nacional de Justiça, dentro das suas competências constitucionais, observados os julgamentos do Supremo Tribunal Federal, especialmente da ADPF 569/DF — que é referenciada em um dos considerandos da Resolução —, já normatizou a matéria referente à gestão dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, no âmbito do processo penal, tendo estabelecido regras claras no sentido de conferir a tais recursos tratamento próprio de recursos públicos, cuja movimentação exige a observância de todos os princípios da Administração Pública. Não há, portanto, espaço para ingerências do Tribunal de Contas da União.

IV.4. A FORMA DAS INSPEÇÕES E O DESRESPEITO ÀS PRERROGATIVAS DA MAGISTRATURA FEDERAL

109. Não bastasse promover uma inspeção que foge da sua alçada, o Tribunal de Contas da União a tem empreendido de forma contrária às prerrogativas da magistratura federal. A teor do já mencionado Ofício n.º 000.120/2024 – AudGovernança, a inspeção em análise teria, entre outras técnicas de auditoria, a realização de entrevista com os magistrados federais e servidores da unidade judiciária. Chama a atenção a descrição de como seriam realizadas essas entrevistas. Ainda conforme o referido Ofício, para a realização da técnica de entrevista:

16. A equipe de auditoria solicita que seja reservada uma **sala privativa para que ela possa realizar entrevistas individuais, isto é, somente com a presença dos auditores e do entrevistado.**
[...]

18. Posteriormente, quando da aplicação da técnica na 1ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo – Criminal, serão entrevistados:
- a) **dois juizes da vara de execução;**
 - b) dois diretores da Secretaria de Execuções Penais;
19. A equipe de auditoria, **caso julgue necessário, ainda poderá realizar entrevistas com outros servidores e terceirizados.**
- [...]
21. A critério da equipe de auditoria, **poderão ser solicitadas mais pessoas para serem entrevistadas** em razão da aplicação desta ou das demais técnicas de auditoria já listadas.
110. Note-se que se trata de inspeção que não assegura, ao magistrado, o acompanhamento de todos os atos fiscalizatórios, havendo a possibilidade, inclusive, de serem ouvidos os servidores e terceirizados, à completa revelia dos magistrados e magistradas federais, ao se permitir que os auditores promovam inquirição de servidores a portas fechadas.
111. Não poderia a Ajufe compactuar com esse tipo de escrutínio, que viola o direito de o magistrado ter acesso a todas as informações necessárias sobre a inspeção, bem como de acompanhar todos os seus atos. Diante disso, a associação impetrou mandado de segurança na Subseção Judiciária de São Paulo, ante a inspeção marcada para realizar-se na 1ª Vara Criminal daquela unidade (5018816-16.2024.4.03.6100), por meio do qual se buscava unicamente que o procedimento respeitasse a participação do magistrado em todos os atos fiscalizatórios. O pedido de medida liminar restou deferido, entre outras razões, pela compreensão do ilustre juízo de que estaria havendo uma usurpação da competência do Conselho Nacional de Justiça (decisão anexa – **Doc. 06**).
112. Os magistrados nem **sequer tiveram acesso** aos autos do processo em trâmite no TCU, em que se deliberou pela abertura do procedimento fiscalizatório no âmbito da Justiça Federal. O processo em questão, o **TC n.º 006.635/2024-5**, encontra-se sob sigilo, de modo que os magistrados federais não puderam ter conhecimento dos fatos e das razões que deram origem e motivaram a inspeção.
113. A título ilustrativo quanto ao desrespeito às prerrogativas da magistratura, tem-se que as próprias inspeções realizadas pela

Corregedoria Nacional de Justiça — órgão com competência constitucional para inspecionar as unidades do Poder Judiciário — seguem uma série de regras, de maneira a preservar as prerrogativas da magistratura, sobretudo sua autonomia funcional.

114. Há, aliás, o Provimento n.º 156/2023 da Corregedoria Nacional de Justiça, que estabelece as regras a serem observadas durante as inspeções e correições. A título de exemplo, faz-se necessário que a inspeção seja instaurada por portaria do Corregedor Nacional, na qual deve conter: a) a menção dos fatos ou dos motivos determinantes da inspeção; b) local, a data e a hora do início dos trabalhos; c) a indicação dos magistrados delegatários e servidores que participarão dos trabalhos; e d) o prazo de duração dos trabalhos (arts. 5º e 6º).

115. Além disso, mesmo nos procedimentos de inspeção sigilosa, que deverão ser conduzidos com a reserva devida, assegura-se a ampla participação da autoridade responsável do órgão ou unidade judiciária, conforme previsão do art. 7º, § 1º, do mencionado provimento.

116. Portanto, até mesmo a autoridade com competência constitucional inequívoca para realizar inspeções, no âmbito das unidades jurisdicionais, preocupa-se em assegurar todas as prerrogativas da magistratura, que envolvem amplo conhecimento dos fatos e motivos que determinaram a inspeção, bem como a ampla participação e acompanhamento de todos os atos fiscalizatórios.

V. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR

117. Tal como dispõe o art. 7º, inciso III, da Lei n.º 12.016/2009, ao despachar a inicial, o juiz ordenará que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso finalmente deferida.

118. Portanto, embora se trate de lei específica, com nomenclatura específica, verifica-se que os requisitos à concessão de medida liminar em mandado de segurança são basicamente os mesmos requisitos à concessão de tutela de urgência, prevista no Código de Processo Civil (art. 300). Ou seja, hão de estar presentes os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo de dano na demora.

119. A fumaça do bom direito (ou a probabilidade do direito) está suficientemente demonstrada ao longo desta impetração. Conforme visto, o TCU, por meio do Acórdão n.º 531/2024, ao autorizar a inspeção nos órgãos da Justiça Federal, quanto à gestão da pena de prestação pecuniária, acabou por extrapolar suas competências constitucionais, atentando contra as prerrogativas da magistratura federal, sobretudo a de não ter suas unidades devassadas por autoridade incompetente, em manifesto prejuízo de sua autonomia funcional.

120. Além disso, também se encontra presente o requisito do perigo de dano em virtude da demora. Admitir que os auditores fiscalizem a administração das medidas alternativas, que constitui competência do Poder Judiciário, por si só, já representa a abertura de um flanco a pressões sobre os membros da magistratura, prejudicando as garantias institucionais e funcionais de independência do Poder Judiciário e dos magistrados federais.

121. Além disso, conforme consta da Portaria de Fiscalização da AudGovernança n.º 409, de 9 de julho de 2024, os trabalhos da auditoria estão designados para ocorrer entre 24/06/2024 a 27/09/2024, sendo o período de 24/06/2024 a 16/08/2024 a fase de execução, ao passo que o período de 19/08/2024 a 27/09/2024 a fase de relatório (**Doc. 08**).

122. Portanto, os trabalhos ainda estão em curso, havendo, assim, a possibilidade de outras inspeções no âmbito da Justiça Federal. Não apenas as inspeções em si, mas também pode advir a fixação de medidas ou outros constrangimentos sobre o Poder Judiciário Federal, em razão da referida fiscalização, ainda em curso no Tribunal de Contas.

123. Além disso, não se pode ignorar que já há mecanismo de fiscalização no âmbito do próprio Tribunal, conforme as previsões da já citada Res. CNJ n.º 558/2024, a exemplo do art. 11, § 3º, que estabelece que os atos de gestão da execução das penas de prestação pecuniária ficam sob o crivo da supervisão da Corregedoria dos próprios Tribunais. Isso quando não há, no Tribunal, órgão específico, como comissão ou comitê formado inclusive por membros do MP e da DP, com vocação específica para tutelar a gestão das penas de prestação pecuniária.

124. Assim, não há risco de irreversibilidade de eventual concessão da medida liminar, uma vez que, caso denegada a ordem, os atos de fiscalização podem voltar a ocorrer normalmente. Por outro lado, há risco de irreversibilidade reversa em manter a fiscalização em curso, a qual implica violações reiteradas às competências do Poder Judiciário e também aos direitos e às prerrogativas da magistratura federal.

125. Em síntese, presente o perigo de dano na demora.

VI. DOS PEDIDOS

126. Diante do exposto, a Ajufe requer:

- a) Seja deferida medida liminar, para efeito de suspender, até decisão final de mérito, qualquer ato de fiscalização ou inspeção, no âmbito da Justiça Federal, envolvendo a auditoria autorizada pelo Acórdão n.º 531/2024 do Tribunal de Contas da União, relativa à gestão dos recursos oriundos da aplicação, na esfera do processo penal, da pena de prestação pecuniária;
- b) Em caráter definitivo, seja concedida a ordem para efeito de reconhecer a incompetência do Tribunal de Contas da União, com a consequente afirmação da competência do CNJ, para fiscalizar os recursos oriundos da aplicação, na esfera do processo penal, da pena de prestação pecuniária, cassando-se o Acórdão n.º 531/2024 – TCU – Plenário e todos os seus efeitos, bem como extinguindo-se os processos TC n.º 006.635/2024-5 e TC n.º 007.350/2024-4.

127. Outrossim, requer sejam todas as intimações realizadas necessariamente em nome de ALBERTO EMANUEL ALBERTIN MALTA, OAB/DF n.º 46.056, sob pena de nulidade, nos termos do art. 272, § 5º, do Código de Processo Civil e da jurisprudência do STJ.

128. Por fim, dá à causa o valor de R\$ 10.000,00.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 29 de julho de 2024.

CAIO CASTAGINE MARINHO
Presidente da AJUFE

ALBERTO MALTA
OAB/DF 46.056

FELLIPE CUNHA
OAB/DF 59.728

ROL DE DOCUMENTOS:

Doc. 01: Procuração;

Doc. 02: Estatuto Social;

Doc. 03: Ata posse da diretoria;

Doc. 04: Acórdão n.º 531/2024 do Plenário do TCU (Ato Coator);

Doc. 05: Ofício 000.120/2024 da AudGovernança;

Doc. 06: Decisão concessiva da medida liminar no 1º Grau;

Doc. 07: Publicação oficial do Acórdão n.º 531/2024;

Doc. 08: Portaria de Fiscalização da AudGovernança n.º 409/2024; e

Doc. 09: Comprovante de recolhimento das custas iniciais.