

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):

Submeto à apreciação do Colegiado, para eventual referendo, decisão por meio da qual o ministro Luís Roberto Barroso, no exercício da Presidência do Tribunal, deferiu a medida liminar, “para suspender os efeitos do Acórdão TCU nº 531/2024”.

Sua Excelência adotou como premissa, em síntese, a sistemática constitucional bem delineada para o controle das atividades administrativas e financeiras da Justiça Federal (CF, arts. 37 e 105, § 1º, II).

Apontou que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho da Justiça Federal (CJF), cada qual no exercício de suas competências, editaram atos normativos regulamentando a destinação e a utilização dos recursos provenientes de prestações pecuniárias fixadas em processos criminais (Resolução n. 558/2024/CNJ, que revogou a Resolução n. 154/2012/CNJ, e Resolução n. 265/2014/CJF).

Observou que o Plenário do Supremo, no julgamento da ADI 5.388, declarou a constitucionalidade da Resolução n. 154/2012/CNJ e da Resolução n. 265/2014/CJF, reconhecendo que a destinação dos recursos decorrentes de prestações pecuniárias é providência a cargo dos órgãos jurisdicionais e que é do CNJ e do CJF a competência para definir diretrizes aplicáveis a essa atividade.

Ao final, consignou a invasão, pelo Tribunal de Contas, da atribuição conferida aos mencionados Conselhos e a presença dos requisitos ensejadores do deferimento da medida liminar.

A título de reforço, chancelando a orientação adotada, teço as seguintes considerações.

O cerne da controvérsia reside em saber se a fiscalização atinente à destinação de prestações pecuniárias se inclui, ou não, nas atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para tanto, é preciso perquirir a gênese do Tribunal de Contas no País. Historicamente, o relevante papel exercido pela Corte está atrelado

às competências administrativas para o eficiente auxílio do Legislativo, a saber, o Congresso Nacional, no controle externo da **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta.**

Essas previsões, contidas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, relacionam-se à apuração de eventual ocorrência de ilegalidade relacionada à matéria financeira, orçamentária, contábil ou patrimonial, bem como à representação **ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados** (CF, art. 71, XI) atinentes a outras questões.

Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara (*In: SUNDFELD, Carlos A.; ROSILHO, André. Tribunal de Contas da União no direito e na realidade. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. p. 29*) apontam o seguinte:

A competência interventiva, de comando, a ser exercida diretamente pelo Tribunal de Contas, foi expressamente prevista na Constituição, como na hipótese de expedição de ordens para correção de ilegalidades (art. 71, IX) e de sustação de atos administrativos (art. 71, X). Todas essas competências dizem respeito à fiscalização de conformidade, que abrange a atuação financeira (em sentido amplo) da Administração.

O objeto da análise de conformidade (que demanda a avaliação de legalidade) é a atuação financeira, em sentido amplo, dos entes estatais. Assim, constituem importante foco da fiscalização os procedimentos licitatórios, seja para celebração de contratos administrativos, seja para a outorga de concessões de serviços públicos. Isso porque, tanto num caso como no outro, tais procedimentos envolvem despesas (no caso de contratos administrativos comuns) ou potenciais receitas (no caso de outorga onerosa do direito de explorar serviços ou bens públicos) das entidades sujeitas a fiscalização.

Porém, não há como expandir esse tipo de análise para qualquer decisão tomada no âmbito da atuação administrativa geral dos entes fiscalizados. Quando a Constituição quis outorgar esse tipo de atribuição a um órgão de fiscalização o fez de maneira expressa e clara.

É o que se verifica, por exemplo, nas atribuições conferidas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A Constituição efetivamente sujeitou os órgãos da estrutura do

Poder Judiciário à fiscalização do CNJ, tanto sobre a atuação financeira quanto sobre o restante da atuação administrativa. E mais, dentre suas competências arrolou expressamente a de revisar, quanto à legalidade, todas as decisões administrativas tomadas pelos órgãos sujeitos à fiscalização.

(Grifos meus)

De outra parte, a execução de medidas de caráter penal encerra atividade típica do Poder Judiciário, inclusive para fins de fiscalização administrativa. Nisso os Tribunais de Justiça e Regionais Federais possuem regramentos próprios, dispositivos esses harmônicos com as regulamentações do CNJ e do CJF. No ponto, o art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal dispõe:

Art. 103-B. [...]

[...]

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

[...]

II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

Desse modo, ao menos neste momento processual, ultrapassa a competência do TCU a fiscalização relacionada ao cumprimento e destino dado às sanções penais de caráter pecuniário, até mesmo por ser matéria afeta ao CNJ e ao CJF, que já bem realizam o escrutínio quanto à destinação de tais verbas derivadas de prestações pecuniárias, cuja natureza jurídica se prende a penalidades impostas pelo próprio Judiciário, no regular e pleno exercício da função jurisdicional.

Nesse contexto, aliás, em sintonia com o referido art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, o CNJ, sob a presidência do ministro Luís Roberto Barroso, editou a Resolução n. 558, de 6 de maio de 2024, a qual

“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”.

Também em precedente no qual figurei como Redator do acórdão, esta Suprema Corte, por maioria de votos, vencido o ministro Marco Aurélio, reconheceu a constitucionalidade das Resoluções n. 154/2012/CNJ e 295/2014/CJF. Porquanto relevante, extraio o seguinte excerto do voto condutor:

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.

[...]

Por essas razões, a Resolução n. 154/2012/CNJ se limitou a regulamentar o exercício de uma competência própria ao Judiciário, buscando sua uniformização nos tribunais pátrios.

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

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

Ademais, tornou necessária a demonstração, pela entidade titular do projeto social, da forma de uso da verba pública, a fim de viabilizar a fiscalização, em atendimento ao princípio da publicidade na gestão dos bens públicos.

A distribuição, de forma igualitária e proporcional, dos recursos aos projetos cadastrados, sem privilégio ou favorecimento de qualquer espécie, garante a esmerada aplicação dos princípios basilares ao Estado democrático de direito, dirigidos à implementação de políticas que garantam a prestação de serviços públicos com eficiência.

(ADI 5.388, julgamento em 20 de maio de 2024 – grifei)

No mesmo julgamento, o ministro Alexandre de Moraes, de forma relevante, apontou:

É por tal razão que os conselhos supervisores são plenamente capazes de editar atos normativos capazes de regulamentar aspectos significativos da persecução penal, como já o fizeram, entre outras: a) na Resolução CNJ 47/2007, ao regulamentar a inspeção de estabelecimentos penais por juízes de execução criminal; b) na Resolução CNJ 113/2020, ao uniformizar procedimentos relativos à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança; c) na Resolução CNJ 252/2018, ao estabelecer diretrizes para o acompanhamento de mães e gestantes privadas de liberdades; d) na Resolução CNJ 288/2019, que define uma política institucional de incentivo à aplicação de alternativas penais; e e) na Resolução CJF 737/2021, que estabelece medidas de transparência ativa na divulgação de dados sobre o cumprimento de prestação de serviços à comunidade e de prestação pecuniária.

Observo, por fim, que, em recente diagnóstico realizado sobre as varas especializadas em alternativas penais no país, o Conselho Nacional de Justiça concluiu, entre outras constatações, que: a) na transação penal, há uma tendência maior na aplicação da prestação pecuniária, entre as penas restritivas de direitos; b) na gestão das penas pecuniárias, foram financiados uma média de 32 projetos sociais por vara ao ano, sendo grande parte dos beneficiados escolhidos por meio de edital
(<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Diagnóstico-sobre-as-Varas-de-Alternativas-Penais-no->

Ainda, em decisão recente, o ministro Dias Toffoli abordou caso com premissas fáticas que tangenciam a presente controvérsia, mormente no que toca à clivagem de competências entre o Judiciário, por meio do CNJ e do CJF, e o TCU:

[...]

Dito isso, lembro que a Constituição define as competências do Tribunal de Contas da União no exercício de sua atribuição de auxiliar o Congresso Nacional no controle financeiro externo da União e de suas entidades da administração direta e indireta.

No caso sob exame, o Conselho Nacional de Justiça emitiu decisão no exercício de sua competência de controle da atuação do Poder Judiciário, cuja abrangência é nacional e, portanto, extrapola o âmbito de competência da Corte de Contas federal.

Com efeito, a decisão do Corregedor Nacional de Justiça (e-doc 06) confirma a legalidade da decisão do Conselho da Justiça Federal, no exercício da competência constitucionalmente conferida ao órgão central para apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados pelos demais órgãos do Judiciário (inciso II do § 4º do art. 103-B da CF/88).

(MS 39.264, Relator o ministro Dias Toffoli, decisão de 19 de dezembro de 2023 – grifei)

Assim, na medida em que a fiscalização quanto às prestações pecuniárias já é exercida pelo Conselho Nacional de Justiça (Resolução n. 558/2024/CNJ) e pelo Conselho da Justiça Federal (Resoluções n. 295/2014/CJF e seguintes), voto por referendar o ato do ministro Luís Roberto Barroso, em ordem a deferir o pedido voltado à suspensão da eficácia do acórdão impugnado.

É como voto.