

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 006.635/2024-5

Natureza: Administrativo.

Órgão/Entidade: não há.

Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. AUDITORIA NOS RECURSOS ORIUNDOS DA APLICAÇÃO DE PENA DE PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA DESTINADOS A ENTIDADE PÚBLICA OU PRIVADA COM FINALIDADE SOCIAL. APROVAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO PROPOSTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação do Secretário de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (peça 4):

“Trata-se de proposta de fiscalização encaminhada pela Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), na modalidade auditoria de conformidade, com o objetivo de garantir a transparência, a contabilização (evidenciação) e a destinação legal dos recursos oriundos da aplicação de pena de prestação pecuniária, analisando as informações disponíveis quanto gestão dos recursos, a seleção das entidades beneficiadas, bem como a respectiva prestação de contas; a efetiva contabilização dos recursos; e o atendimento dos objetivos da política institucional do poder judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária (peça 2).

1. A proposta encaminhada, número 2864, atendeu às orientações contidas no art. 16 da Resolução-TCU 308/2019 e no art. 5º, inciso III, da Portaria-Segecex 14/2014, com as justificativas expressas quanto aos quesitos risco, oportunidade, materialidade e relevância, conforme constates à peça 2.

2. Breve histórico do tema objeto de fiscalização

2.1. Originalmente, o Código Penal brasileiro, instituído pelo Decreto-Lei 2.848 de 1940, classificava as penas restritivas de direitos basicamente em duas categorias: prestação de serviço à comunidade e interdição temporária de direitos. Contudo, essa classificação foi expandida pela Lei 9.714/1998, que reformulou o artigo 43 do Código, introduzindo seis tipos de penas restritivas de direitos, com destaque para a inclusão da prestação pecuniária, especificada no inciso I. Posteriormente, a Lei 13.964/2019, que promoveu alterações no Código de Processo Penal, acrescentou uma nova forma de imposição da prestação pecuniária, permitindo, conforme o artigo 28-A, que o Ministério Público proponha, em acordos de não persecução penal, a substituição da pena por uma multa, como previsto no Código Penal.

2.2. Para normatizar e definir a política institucional do judiciário sobre o uso dos fundos provenientes da prestação pecuniária, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) expediu a Resolução 154/2012. Essa resolução visa orientar a destinação, fiscalização e emprego dos valores arrecadados com essas penas no âmbito criminal. De maneira similar, o Conselho da Justiça Federal adotou a Resolução 295/2014, regulando o assunto especificamente para a Justiça Federal.

2.3. No contexto dessas regulamentações, a ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5388) foi proposta para questionar a validade da administração dos recursos obtidos através de acordos penais e suspensões condicionais do processo por parte dos próprios órgãos judiciários responsáveis pela execução das penas. Nessa ação, a Procuradoria-Geral da República contesta as disposições da Resolução 154/2012 do CNJ e do artigo 1º da Resolução 295/2014 do Conselho da Justiça Federal, que determinam o depósito dos valores em

contas judiciais geridas pelas unidades judiciárias executoras, alegando que a prerrogativa de definir a destinação desses recursos deveria pertencer ao Ministério Público Federal.

2.4. Este cenário evidencia que, desde 2012, o Judiciário Federal tem estabelecido normativas para o gerenciamento dos recursos advindos de penas de prestação pecuniária. Essa prática tem sido constantemente revisada e debatida, visando aperfeiçoar a gestão e aplicação desses fundos. Mais de uma década após a resolução do CNJ, torna-se imperativo o fortalecimento da fiscalização externa sobre esses recursos públicos, assegurando uma gestão legal e transparente pelo Poder Judiciário.

3. Riscos

3.1. A unidade de auditoria especializada elencou à peça 2 os seguintes riscos relacionados ao tema:

3.1.1. A falta de transparência e divulgação adequadas por parte dos órgãos do poder judiciário em relação aos recursos provenientes da aplicação de penas de prestação pecuniária destinados a entidades públicas ou privadas com finalidades sociais dificulta a fiscalização desses recursos pelos órgãos institucionais e sociais de controle, aumentando o risco de ocorrência de fraudes, dificultando a conformidade com as normas legais e dificultando o controle social.

3.1.2. A ausência de registro contábil dos recursos provenientes da aplicação de penas de prestação pecuniária pode aumentar o risco de má utilização dos fundos públicos e possíveis violações das normas financeiras aplicáveis.

3.1.3. A ausência de prestação de contas aos órgãos de controle interno do poder judiciário federal pode aumentar o risco de irregularidades e má gestão dos recursos.

3.1.4. Sem garantir a participação de um amplo espectro de entidades sociais no processo de seleção, algumas organizações que estejam em conformidade com as normas podem ser excluídas, resultando em uma distribuição desigual dos recursos e potencialmente limitando o impacto da política institucional do poder judiciário.

3.1.5. A possibilidade de que os recursos provenientes das penas de prestação pecuniária possam ser.

4. Materialidade

4.1. Buscando obter informações sobre a gestão dos recursos provenientes de penas de prestação pecuniária, foram analisados os relatórios de gestão e as contas anuais dos Tribunais de Justiça Federais (TRFs 1, 2, 3, 4 e 5) referentes ao ano de 2023. Verificou-se que somente o TRF-3 forneceu detalhes sobre o uso desses recursos na esfera da justiça criminal. Por outro lado, os demais tribunais não incluíram em seus relatórios qualquer informação sobre a gestão dos recursos públicos provenientes de penas de prestação pecuniária.

4.2. Com base nas informações apresentadas pelo TRF-3, constatou-se que apenas as varas federais com competência criminal do estado de São Paulo destinaram recursos provenientes de penas de prestação pecuniária a entidades sociais, totalizando 3,4 milhões de reais. Apesar da limitação em obter os valores exatos despendidos, devido à aplicação generalizada desses recursos pelas varas federais em todos os estados e no Distrito Federal, é possível estimar um potencial direto de utilização anual de recursos no valor de 95 milhões de reais ao multiplicar esse montante pelas unidades da federação.

4.3. Seguindo a mesma abordagem e analisando os recursos públicos geridos pelo Poder Judiciário Estadual, com base no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, que demonstrou aderência às normas de transparência e prestação de contas, é possível estimar um potencial indireto de benefício anual no valor de 312 milhões de reais ao expandir o montante despendido pelo estado de Rondônia para as demais cortes estaduais de justiça.

4.4. Dado o contexto de falta de transparência e contabilização desses recursos, a auditoria possibilitará a quantificação precisa dos valores despendidos e em trânsito, provenientes da aplicação de penas de prestação pecuniária no país. Em relação aos acordos de não persecução penal, o portal de notícias do STJ informou, em 12/03/2023, que entre 2019 e 2022, apenas o Ministério Público Federal propôs 21.466 acordos em todo o Brasil. A recente introdução desse instituto no sistema processual penal e o crescente interesse das partes evidenciam a importância atual do tema nos aspectos financeiros, jurídicos e sociais.

4.5. Adicionalmente, considerando o panorama da demanda processual no Poder Judiciário e o atual cenário do sistema penal brasileiro, conforme dados do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) do Conselho Nacional de Justiça, há 1.416.921 processos de execução penal em andamento no Brasil, dos quais 304.517 estão relacionados a penas alternativas. Destaca-se que 44,8% dessas penas alternativas, correspondendo a 136.423 processos, são de prestação pecuniária, ou seja, aproximadamente metade das penas restritivas de direitos consistem em sentenças de pagamento de prestação pecuniária.

4.6. No âmbito dos processos de controle externo no Tribunal de Contas da União em 2023, foi constatado, através da avaliação de três processos de comunicações de irregularidades encaminhadas ao TCU pelo TRF-3, que dizem respeito a convênios firmados entre a Justiça Federal de São Paulo e entidades sociais, que a utilização dos recursos públicos oriundos da aplicação de penas de prestação pecuniária pelo Poder Judiciário Federal atualmente carece de maior transparência e comprovação da efetividade de sua utilização, conforme identificado na produção de conhecimento instruída no processo 180 do TC 006.376/2023-1.

4.7. Além disso, em 2024, ao analisar um processo de comunicação de irregularidade encaminhado ao TCU pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, que diz respeito a um convênio firmado pelo TRF-1 e uma entidade social, observou-se que as despesas listadas na prestação de contas da fundação à Justiça Federal do Amazonas apresentam indícios de irregularidade.

5. Relevância

5.1. Inicialmente, é importante ressaltar a relevância do objeto de controle em análise, dada a sua significância para os resultados sociais almejados com a utilização dos recursos provenientes da pena de prestação pecuniária. Esses recursos são direcionados a entidades públicas ou privadas com finalidade social, bem como a atividades essenciais nos âmbitos da segurança pública, educação e saúde. Sob a perspectiva da transparência e divulgação na gestão desses recursos, a condução da auditoria assume uma importância crucial para identificar possíveis lacunas nas informações fornecidas, garantindo assim a transparência necessária e assegurando que os recursos sejam empregados de acordo com os propósitos legais estabelecidos.

5.2. Além disso, a investigação se mostra indispensável para analisar e corrigir eventuais falhas no processo de contabilização dos ingressos e dispêndios públicos, os quais podem comprometer a fidedignidade e integridade das informações orçamentárias e financeiras. É essencial, ainda, assegurar que os recursos sejam destinados conforme as normativas que regem a política institucional para o uso dos recursos provenientes da pena de prestação pecuniária.

5.3. Por fim, o caso em questão trata da alocação de recursos públicos pelo poder judiciário para serem aplicados em uma política pública específica. Diante disso, cabe ao poder judiciário a devida prestação de contas dos recursos alocados, garantindo assim a transparência e responsabilidade na gestão desses recursos.

6. Retorno ou benefícios esperados

6.1. Inicialmente, ao identificar falhas na transparência e divulgação, a auditoria proporcionará recomendações específicas para aprimorar esses mecanismos, resultando em uma maior transparência. Isso fortalecerá os controles institucionais e garantirá o cumprimento das normativas vigentes. Além disso, ao detectar lacunas na contabilização, espera-se melhorar os processos contábeis, assegurando a conformidade com as normativas orçamentárias. Esse aprimoramento contribuirá para a fidedignidade e integridade dos registros financeiros, fortalecendo a *accountability*.

6.2. Por fim, ao identificar possíveis dispêndios em finalidades distintas, as recomendações voltadas para fortalecer os controles internos e garantir a destinação legal dos recursos contribuirão para o fortalecimento da política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos provenientes da aplicação da pena de prestação pecuniária. Isso promoverá a responsabilidade na utilização dos recursos e o alcance dos objetivos sociais almejados pelo programa.

7. A fiscalização está cadastrada no sistema Planejar, sob o número 8573, e, portanto, compõe o Plano Operacional da Segecex 2023/2025.

8. A ação está alinhada ao Plano Estratégico 2023-2028 do TCU, com vinculação ao Objetivo '3- Contribuir para a efetividade das políticas públicas'.

9. O esforço para executar a ação fiscalizatória foi estimado em 90 HDs, assim distribuídos:

Quadro 1: Total de HD previsto para a execução da ação

Fase	HD
Planejamento	40
Execução	25
Relatório	25

10. O custo total previsto foi de R\$ 249.763,00, o qual corresponde ao custo dos 188 HDs do esforço estimado (R\$ 225.000,00) e diárias e passagens (R\$ 24,763,00), conforme discriminado à peça

11. Considerando a conformidade da proposta com as orientações contidas na Resolução-TCU 308/2019 c/c a Portaria-Segecex 14/2014, em especial a conveniência da realização da ação e o alinhamento ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028, o parecer desta Secretaria é favorável à aprovação da fiscalização apresentada.

12. Ressalto que a autorização para essa ação de controle deve ser submetida ao Plenário do TCU, visto que estão incluídas no escopo da fiscalização unidades jurisdicionadas relacionadas no art. 15, inciso I, alínea 'j', do Regimento Interno/TCU.

13. Diante do exposto, encaminho, com base na delegação de competência constante no art. 5º da Portaria-Segecex 1/2023, os presentes autos ao gabinete do Relator, para as providências estabelecidas no art. 17, § 4º, da Resolução - TCU 308/2019.

14. Por fim, solicito que o processo seja restituído, posteriormente, a esta Secretaria, para adoção das providências pertinentes.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de proposta de fiscalização elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), na modalidade auditoria de conformidade, voltada 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.

2. O Código Penal Brasileiro originalmente previa duas categorias de penas restritivas de direitos: prestação de serviço à comunidade e interdição temporária de direitos. Essa classificação foi expandida pela Lei 9.714/1998, que introduziu outras seis, com destaque para a inclusão de prestação pecuniária. Posteriormente a Lei 13.964/2019, que promoveu alterações no Código de Processo Penal, acrescentou nova forma de imposição da prestação pecuniária, permitindo, conforme o artigo 28-A, que o Ministério Público proponha, em acordos de não persecução penal, a substituição da pena por multa, como previsto no Código Penal.

3. Considerando o panorama da demanda processual no Poder Judiciário e o atual cenário do sistema penal brasileiro, conforme dados do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), do Conselho Nacional de Justiça, há 1.416.921 processos de execução penal em andamento no Brasil, dos quais 304.517 estão relacionados a penas alternativas; 44,8% dessas penas alternativas, correspondendo a 136.423 processos, são de prestação pecuniária, ou seja, aproximadamente metade das penas restritivas de direitos.

4. A AudGovernança, preliminarmente, identificou riscos associados à gestão desses recursos, como falta de transparência, ausência de registro contábil e ausência de prestação de contas aos órgãos de controle interno do Judiciário, o que pode comprometer a efetividade da fiscalização e a regular administração dos valores repassados. A análise preliminar efetuada revelou que a prática de destinação desses recursos tem sido inconsistente entre os tribunais, com apenas alguns fornecendo detalhes sobre sua aplicação em fins sociais.

5. Nesse contexto o objetivo da fiscalização proposta, a ser realizada em órgãos daquele poder, é contribuir para incrementar a transparência e a regular destinação dos recursos 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 Judiciário na utilização dos valores.

6. Os benefícios esperados da auditoria incluem o aumento da transparência na gestão dos recursos oriundos da aplicação de pena de prestação pecuniária, o aprimoramento dos mecanismos de controle e contabilização, além da contribuição para se assegurar a legalidade e a efetividade na destinação dos valores.

7. Conforme informado pela SecexEstado, a fiscalização está inserida no Plano Operacional da Segecex para o período de 2023 a 2025 e alinhada ao Plano Estratégico 2023-2028 do TCU, com vinculação ao objetivo de colaborar para a efetividade das políticas públicas.

8. Pelas razões apresentadas, e considerando a conformidade da proposta com as orientações contidas na Resolução-TCU 308/2019 c/c a Portaria-Segecex 14/2014, bem assim a conveniência da realização da ação e seu alinhamento ao Plano Estratégico do TCU, manifesto-me de acordo com a realização da fiscalização, nos termos propostos pela AudGovernança.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 27 de março de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 531/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.635/2024-5
2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Administrativo.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
- 3.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de proposta de auditoria de conformidade encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), com o objetivo de 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,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. autorizar a realização da fiscalização na modalidade proposta;
- 9.2. restituir os autos à AudGovernança para as providências administrativas decorrentes.

10. Ata nº 11/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/3/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0531-11/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral