

NOTA TÉCNICA Nº 01/2026

Assunto: Análise das propostas de proposições legislativas que visam imputar crimes de responsabilidade atribuídos a membros dos Tribunais de Contas.

I - INTRODUÇÃO

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), entidade de âmbito nacional, com sede em Brasília/DF, que atua na coordenação, no aprimoramento e na defesa do Sistema Tribunais de Contas, apresenta, por meio desta Nota Técnica, considerações sobre as proposições legislativas destinadas a instituir ou ampliar hipóteses de crimes de responsabilidade aplicáveis aos membros dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como disciplinar os respectivos processos de julgamento.

O tema assume especial relevância no atual cenário institucional, uma vez que os Tribunais de Contas exercem função constitucional dotada de autonomia administrativa, financeira e funcional, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Essa competência, de natureza eminentemente técnico-institucional, volta-se ao controle da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão pública, conferindo às Cortes poderes decisórios próprios, inclusive para impor sanções administrativas e pecuniárias no âmbito de suas atribuições. Referido controle incide sobre atos e resultados da Administração Pública no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A adequada execução dessas atribuições exige garantias institucionais compatíveis com a relevância pública da função dos membros dos Tribunais de Contas. Por essa razão, o constituinte originário, nos arts. 70 a 75 da CF/88, estabeleceu o regime jurídico da atividade dos Magistrados de Contas, definiu o núcleo de competências do Tribunal de Contas da União e determinou, por simetria, a aplicação desse modelo aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e, no que couber, aos Tribunais de Contas municipais. Ademais, a Constituição conferiu aos membros dessas Cortes garantias voltadas à preservação da independência funcional e da autonomia institucional, assegurando atuação técnica, imparcial e resistente a pressões indevidas, inclusive de natureza político-partidária.

Nesse contexto, as proposições legislativas que tratam da submissão desses agentes a regime próprio de crimes de responsabilidade, tradicionalmente associado a determinadas autoridades de cúpula do Estado e caracterizado por processos de julgamento de natureza político-institucional, suscitam questionamentos relevantes quanto à sua compatibilidade com a arquitetura constitucional da atividade da Magistratura de Contas, especialmente sob os seguintes prismas: (i) inconstitucionalidade formal por inadequação da via normativa e por vício de iniciativa legislativa; (ii) risco de sobreposição sancionatória e duplicidade punitiva; (iii) comprometimento da independência institucional e da autonomia decisória indispensáveis ao exercício da atividade da Magistratura de Contas; e (iv) esvaziamento ou desfuncionalização dos mecanismos correicionais internos e dos regimes de responsabilização já previstos no ordenamento jurídico.

II - PANORAMA LEGISLATIVO DAS PROPOSIÇÕES

A imputação de crimes de responsabilidade a membros dos Tribunais de Contas não é uma inovação isolada, mas reflete um movimento recorrente de expansão da Lei nº 1.079/1950 e de reconfiguração do regime de responsabilização política. Todavia, torna-se imperativo notar que, por ser anterior à Constituição de 1988, referido diploma só subsiste no ordenamento naquilo que foi recepcionado pela nova ordem. Assim, sua aplicação não é automática, condicionando-se à compatibilidade material e procedimental com o texto constitucional.

Essa compreensão é reiterada pelo Supremo Tribunal Federal tanto na reconstrução do rito do impeachment no período pós-1988 quanto no controle de compatibilidade de dispositivos específicos da Lei. No julgamento do MS 21.564/DF, relacionado ao processo de impeachment do ex-presidente Fernando Collor, o STF examinou a incidência da Lei nº 1.079/1950 sob a égide da Constituição de 1988 e enfrentou diretamente a questão de sua recepção, reafirmando a subsistência do diploma no que é compatível com a ordem constitucional vigente². Posteriormente, ao apreciar a ADPF 378, o STF explicitou que a Lei nº 1.079/1950 permanece 2MS 21.564/DF, rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 25.09.1992. como marco legal do processo de impeachment, mas com recepção parcial e com interpretação conforme em diversos dispositivos, declarando também a não recepção de trechos cuja disciplina se mostrou incompatível com a Constituição de 1988.

Esses precedentes produzem reflexos diretos sobre o debate legislativo atual, pois, se por um lado, confirmam que o regime dos crimes de responsabilidade ainda se apoia na Lei nº 1.079/1950; por outro, evidenciam que qualquer iniciativa de ampliação de seu alcance subjetivo ou de redefinição procedimental deve respeitar os limites fixados pelo STF, sob pena de se reintroduzirem, por via legislativa ordinária, comandos já tidos como não recepcionados pelo texto constitucional.

Nesse sentido, referidos entendimentos demonstram que propostas que busquem incluir novas autoridades, como membros das Cortes de Contas, no campo de incidência da Lei nº 1.079/1950, não se limitam a atualizar a legislação infraconstitucional, mas reabrem discussão sobre o alcance da recepção, sobre o desenho constitucional do processo e julgamento e sobre a legitimidade de ampliar um regime político-sancionatório em matéria de alta densidade constitucional. Tal movimento, por sua vez, acarreta o risco concreto de judicialização e de invalidação parcial ou total das normas, o que poderia gerar instabilidade institucional e insegurança jurídica.

Não obstante os riscos já evidenciados quanto a intervenções legislativas sobre a Lei nº 1.079/1950, identificam-se, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, proposições orientadas a esse propósito. Referidas iniciativas, que serão ora analisadas, podem ser compreendidas a partir de dois eixos de incidência normativa: o primeiro abrange proposições que buscam alterar diretamente a Lei dos Crimes de Responsabilidade, seja para ampliar seu alcance subjetivo, seja para inserir novas hipóteses de tipificação; o segundo compreende iniciativas de reorganização sistêmica do procedimento de denúncia, admissibilidade e julgamento, com efeitos imediatos sobre a legitimidade para provocar a responsabilização, sobre a instância competente para o juízo de admissibilidade e sobre a extensão das sanções potencialmente aplicáveis aos membros das Cortes de Contas. 3ADPF 378/DF, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJE 04.08.2016.

Sob essa ótica, no âmbito da Câmara dos Deputados, destaca-se o PL 2360/2007, que promove alterações no Código Penal e na Lei nº 1.079/1950, incluindo o art. 359-I no Código Penal e criando o art. 39-B na Lei do Impeachment, passando a prever, como hipótese de crime de responsabilidade, a conduta do Presidente do Tribunal de Contas, ou seu substituto, que deixar de processar e julgar a infração prevista no art. 5º, inciso IV, do Decreto-Lei nº 201/1967, vinculada ao descumprimento de medidas de adequação fiscal. A instauração da responsabilização, segundo a proposta, tende a seguir o regime geral de denúncia, processamento e julgamento já previsto na própria Lei nº 1.079/1950, pois a proposição agrega o tipo, mas não redesenha, por si, um procedimento autônomo.

Na mesma linha, o PL 2789/2015, a ele apensado, acrescenta o art. 39-B à Lei nº 1.079/1950, visando tipificar como crime de responsabilidade a omissão dos Presidentes do Tribunal de Contas da União e das Cortes de Contas estaduais, distrital e municipais. A conduta gravosa, segundo a matéria, consistiria na inércia em processar e julgar os Chefes do Poder Executivo pela infração administrativa capitulada no art. 5º, inciso IV, da Lei nº 10.028/2000, a qual sanciona a omissão na ordenação de medidas para a redução da despesa total com pessoal após a extrapolação dos limites legais.

Entretanto, a técnica normativa adotada não apenas amplia a sujeição passiva ao regime de impeachment no âmbito da direção das Cortes de Contas, como também promove individualização excessiva da imputação na figura do Presidente. Isso ocorre porque o regime jurídico de regência atribui a atividade de

controle e julgamento ao Tribunal de Contas enquanto órgão colegiado, e não à presidência como instância decisória singular. Além disso, a própria Lei nº 10.028/2000 explicita que a infração “será processada e julgada pelo Tribunal de Contas competente” (art. 5º, § 2º), razão pela qual se enfraquece a premissa de que o Presidente detenha poder decisório monocrático ou exclusivo sobre o processar e julgar.

Em igual sentido, a Constituição, ao estruturar a Magistratura de Contas e distribuir competências ao TCU (arts. 71 e 73, CF/88) e ao projetar, por simetria, esse modelo às demais Cortes (art. 75, CF/88), consagra dinâmica decisória fundada em colegialidade, com deliberação institucional. Por conseguinte, a atribuição pessoal ao Presidente de omissão em “processar e julgar” tende a converter competência orgânica em responsabilidade subjetiva individual, sem necessária correspondência com a formação de vontade colegiada e com os condicionantes próprios do intuito deliberativo. Nesse cenário, a solução legislativa amplia a exposição da direção das Cortes a pressões político-institucionais, o que pode repercutir sobre a independência decisória exigida das Cortes de Contas. Por fim, embora a Constituição admita responsabilização por crimes de responsabilidade e estabeleça competência jurisdicional (arts. 102, I, “c”, e 105, I, “a”, CF/88), a conformação infraconstitucional deve, necessariamente, respeitar a arquitetura decisória da atividade da Magistratura de Contas e as garantias funcionais inerentes ao estatuto constitucional dessas autoridades.

Igualmente em tramitação na Câmara, o PL 4046/2024, de autoria do Deputado Tarcísio Motta (PSOL/RJ), apresenta a formulação mais abrangente em relação à carreira, pois propõe inserir na Lei nº 1.079/1950 um bloco normativo específico para membros do TCU, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, estabelecendo expressamente que constituem crimes de responsabilidade desses membros os atos definidos como crimes na referida Lei e, sobretudo, redesenhando elementos centrais do procedimento. Para tanto, o projeto delimita quem pode iniciar a responsabilização, atribuindo a iniciativa de denúncia, no âmbito federal, a partido político com representação no Congresso Nacional, e, nos âmbitos estadual e municipal, a partido com representação na Assembleia ou Câmara Legislativa ou na Câmara Municipal, respectivamente. Além disso, a matéria também prevê que a Procuradoria-Geral da República será ouvida como *custus legis*; define a competência para julgamento, indicando o Plenário do STF para membros do TCU e a Corte Especial do STJ para membros dos Tribunais e Conselhos de Contas estaduais, do DF e municipais; admite medida de impacto imediato ao prever que, com o recebimento da denúncia, o órgão colegiado poderá determinar a suspensão imediata do denunciado de suas funções; e estabelece consequências gravosas ao prever a possibilidade de demissão com inabilitação de até cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação penal, além de indicar como regramento processual a Lei nº 8.038/1990 e, subsidiariamente, os regimentos internos do STF e do STJ e o CPP.

Por fim, ainda na Câmara, o PL 2358/2007, hoje arquivado, propunha alterações relevantes no regime de responsabilização de agentes públicos, ao prever, de um lado, a inclusão do art. 359-I no Código Penal, ampliando o rol de crimes contra as finanças públicas, e, de outro, a inserção do art. 39-B na Lei nº 1.079/1950, com vistas a estender ou densificar hipóteses de crimes de responsabilidade, inclusive com potencial incidência sobre membros dos Tribunais de Contas. A proposição, todavia, teve a sua tramitação encerrada e não produziu efeitos normativos, servindo apenas como indicativo de que a tentativa de reforçar a responsabilização por vias político-sancionatórias e penais, conectadas à agenda de gestão fiscal, é tema recorrente.

Paralelamente, no Senado Federal, observa-se histórico semelhante de iniciativas voltadas à reorganização do regime dos crimes de responsabilidade, principalmente em proposições já arquivadas por ter atingido tempo máximo de tramitação sem votação. Exemplo disso é o PLS 661/1999, que buscava regulamentar dispositivos constitucionais relacionados à denúncia e ao processamento de crimes de responsabilidade. Outro exemplo é a PEC 40/2013, que pretendia estender a determinadas autoridades, inclusive ao Presidente do TCU, o regime de convocação parlamentar previsto no art. 50 da CF/88, deslocando para o campo político-sancionatório a relação institucional entre o Parlamento e a direção do TCU em matérias administrativas. Finalmente, o PLS 251/2016 também propunha disciplinar, de forma

abrangente, a definição e o julgamento de crimes de responsabilidade para diversas autoridades, incluindo explicitamente os membros dos tribunais de contas e do Ministério Público.

Apesar dessas iniciativas não terem avançado, o foco atual no Senado tem sido o PL 1388/2023, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco (PSD/MG), após formulação do texto por uma Comissão de Juristas, que dispõe sobre crimes de responsabilidade e disciplina o respectivo processo e julgamento. O texto é relevante porque explicita, de modo expresso, que estão sujeitos à Lei, entre outros, os Ministros do TCU e os membros dos Tribunais de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios, ampliando o alcance subjetivo do regime. Além disso, o projeto reestrutura aspectos essenciais de legitimação e admissibilidade ao prever quem pode oferecer denúncia por crime de responsabilidade e como se dá a triagem inicial. Para isso, o texto estabelece legitimados à denúncia e disciplina etapa preliminar em que o Presidente da Casa Legislativa competente aprecia a denúncia, com decisão motivada de arquivamento liminar ou de submissão à Mesa, prevendo, ainda, recursos internos e a formação de comissão especial quando houver prosseguimento.

O panorama legislativo, portanto, revela recorrente tentativa de ampliação do alcance da Lei nº 1.079/1950 e de extensão do regime de crimes de responsabilidade a membros dos Tribunais de Contas. Apesar disso, em todos os casos, o elemento comum é o incremento de mecanismos político-sancionatórios com capacidade de produzir efeitos institucionais relevantes, como suspensão do exercício das funções, perda do cargo, inabilitação para funções públicas e aumento de exposição da carreira a pressões externas, especialmente quando a iniciativa de denúncia e a arena de admissibilidade e julgamento se concentram em espaços sujeitos a dinâmicas político-partidárias.

III - ESTRUTURA DA CARREIRA DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E GARANTIAS INSTITUCIONAIS

A análise da tentativa de imputação de crimes de responsabilidade aos membros dos Tribunais de Contas exige, como premissa lógica, a compreensão do modelo constitucional atribuído ao sistema de Contas pela Carta de 1988. A posição institucional dessas Cortes não decorre de uma construção meramente infraconstitucional, mas de uma escolha expressa do constituinte originário, que lhes atribuiu competências próprias voltadas a assegurar a efetividade da fiscalização e do controle.

Para tanto, o texto constitucional conferiu à atividade do Magistrado de Contas uma densidade material ampliada, superando a compreensão restrita à dimensão contábil-financeira para abranger a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como a verificação de legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do art. 70. Essa arquitetura consolidou um núcleo de atribuições típicas no art. 71, conformando a atuação técnico-institucional do Tribunal de Contas da União no sistema de tutela do patrimônio público e promoção da boa governança. Ainda, por força do art. 75, essa matriz normativa foi estendida aos Tribunais de Contas estaduais, distrital e municipais, consagrando o princípio da simetria institucional e vedando reconfigurações legislativas capazes de subverter essa estrutura. Referida arquitetura incide diretamente sobre o estatuto jurídico de seus membros, visto que o art. 73, § 3º, conferiu aos Ministros do TCU garantias, prerrogativas, impedimentos e vencimentos equivalentes aos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, o que evidencia que a independência funcional integra o desenho institucional do órgão e orienta-se à proteção da própria função dos seus membros.

Nessa linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu que a autonomia e o autogoverno das Cortes de Contas constituem prerrogativas vinculadas ao modelo constitucional, impedindo que o legislador vulnerabilize o funcionamento do órgão sob o pretexto de disciplinar sua organização⁴. Esse incremento das competências reforçou o caráter técnico e especializado dos Tribunais de Contas, assegurando-lhes posição estratégica no sistema de separação de Poderes (art. 2º da CF/88). Por essa razão, o STF tem afirmado que a atuação dessas Cortes se insere na engrenagem de freios e contrapesos, o que interdita mecanismos de controle político revisional que submetam o órgão técnico ao

fiscalizado, razão pela qual o Tribunal firmou tese de repercussão geral estabelecendo que a competência técnica do Tribunal de Contas não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo⁵.

Ademais, a jurisprudência constitucional tem repellido iniciativas que introduzam ingerências capazes de alterar essa arquitetura. O Plenário da Corte reiteradamente tem reconhecido a inconstitucionalidade de normas que pretendam atribuir ao Legislativo a competência para sustar atos do Tribunal de Contas, por violação à separação de Poderes e afronta às garantias estruturais de autonomia⁶. Orientação semelhante foi reafirmada ao se declarar a inconstitucionalidade de disciplinas que permitiam a revisão de decisões das Cortes de Contas por instâncias político-legislativas⁷. Por fim, o STF assentou limites relevantes à conformação legislativa das Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas, vedando alterações que desfigurem o perfil constitucional da atividade de seus membros⁸. A partir dessas premissas, impõe-se um exame crítico das propostas que instituem o regime de crimes de responsabilidade com julgamento por instâncias políticas, especialmente quando compostas por autoridades sujeitas à fiscalização das próprias Cortes de Contas. Isso, porque a criação dessa via de responsabilização introduz uma vulnerabilidade estrutural, na medida em que a possibilidade de sanção política por agentes fiscalizados tende a produzir um efeito inibidor (*chilling effect*) sobre o exercício da função fiscalizatória, comprometendo a independência decisória e a imparcialidade exigidas da Magistratura de Contas.

Em última análise, a submissão de membros dos Tribunais de Contas a julgamento político por órgãos fiscalizados projeta uma tensão incompatível com o modelo de freios e contrapesos. A medida, em vez de fortalecer a *accountability*, produz uma assimetria institucional deletéria, permitindo que o fiscalizado detenha poder sancionatório sobre o fiscalizador. Essa inversão caminha em sentido oposto à proteção conferida pelo STF, que historicamente afasta sustações e interferências políticas sobre a esfera decisória e institucional do sistema de Contas.

IV - REGIME JURÍDICO DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A centralidade dos Tribunais de Contas na arquitetura republicana, somada ao estatuto constitucional conferido aos seus membros, impõe a conclusão de que condutas que transbordem os limites normativos de atuação podem ensejar responsabilização, segundo os regimes jurídicos já previstos no ordenamento. A adequada compreensão desse sistema pressupõe um exame sistemático da estrutura da carreira, das formas de investidura, das garantias institucionais asseguradas e dos mecanismos de controle e disciplina vigentes.

O art. 73 da Constituição de 1988 estabelece, para o Tribunal de Contas da União, um modelo de composição mista que combina indicações de origem política e técnica, exigindo requisitos objetivos como reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis ou de administração pública. Por força do princípio da simetria inscrito no art. 75, esse modelo é reproduzido nos Estados e no Distrito Federal, enquanto a disciplina dos Tribunais municipais, onde existentes, segue as Constituições estaduais e a legislação local, sempre respeitando a conformação constitucional da atividade.

Além disso, a equiparação do § 3º do art. 73 da CF/88, que assegura aos Ministros do TCU garantias, prerrogativas e impedimentos equivalentes aos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), destaca a proteção institucional concedida à carreira dos membros dos Tribunais de Contas voltada à independência funcional e à imparcialidade em um ambiente decisório permanentemente sujeito a pressões externas. Esse estatuto qualificado convive com restrições funcionais severas, derivadas de impedimentos constitucionais e normas orgânicas, além de responsabilizações específicas, o que demonstra a existência de um regime de deveres compatível com a densidade do cargo.

No plano dos crimes comuns e dos crimes de responsabilidade, a responsabilização dos membros das Cortes de Contas encontra disciplina direta na Constituição, que define, de forma expressa, a competência originária para processar e julgar tais autoridades, conforme o cargo ocupado e a natureza do ilícito. O art. 102, I, “c”, atribui ao STF a competência para processar e julgar, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros do Tribunal de Contas da União. O art. 105, I, “a”, por sua vez, confere

ao STJ competência para processar e julgar, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver.

Essa engenharia constitucional evidencia a inexistência de imunidade material decorrente do exercício da atividade da Magistratura de Contas, pois a Constituição não cria zona de irresponsabilidade para decisões técnicas ou para atos funcionais praticados no âmbito do julgamento de contas; ao contrário, a Carta Magna os submete, quando configurados ilícitos, ao sistema ordinário de persecução penal e de responsabilização por crimes de responsabilidade. Além disso, a Constituição, ao reservar a competência a órgãos jurisdicionais, conforma a responsabilização dessas autoridades dentro de um paradigma de jurisdição, ancorado em devido processo legal, contraditório e ampla defesa (CF/88, art. 5º, LIV e LV), o que é incompatível com a ideia de julgamento discricionário por instâncias políticas do ente fiscalizado.

A responsabilização civil, por sua vez, incide segundo a regra geral de responsabilização por danos, com fundamento no art. 37, § 6º, da CF/88, sem prejuízo de apuração regressiva quando presentes os pressupostos de dolo ou culpa, conforme o desenho constitucional de imputações. A atuação das Cortes de Contas, situada no campo do controle administrativo constitucionalmente qualificado, permanece sujeita a controle jurisdicional de legalidade e às garantias procedimentais, o que afasta qualquer concepção de espaço de não responsabilização. Nesse sentido, o Plenário do STF constituiu entendimento relevante para afirmar a incidência de garantias procedimentais e a sindicabilidade jurisdicional de atos do Tribunal de Contas, inclusive no contexto de medidas cautelares e procedimentos de fiscalização⁹.

Para mais, a responsabilização por improbidade administrativa também integra o espectro de controle aplicável a agentes públicos investidos em cargos de elevada estatura institucional. Tanto é assim que o próprio Plenário do STF fixou a orientação de que o processamento e julgamento de agentes políticos por crimes de responsabilidade não impede a responsabilização por improbidade administrativa¹⁰. Essa diretriz sustenta, em termos sistemáticos, a incidência do regime de improbidade aos agentes públicos em geral, sem exclusão automática em razão da natureza constitucional do cargo, o que é compatível com a lógica de accountability administrativa do Estado.

Ademais, também incide sobre os membros das Cortes de Contas a responsabilização administrativo-disciplinar por meio de mecanismos correicionais internos previstos nas respectivas Leis Orgânicas e Regimentos Internos. No que tange à União, por exemplo, que pode ser simetricamente aplicada aos entes federativos, a submissão ao processo administrativo-disciplinar pode ser observada tanto na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), quanto na Resolução TCU nº 246/2011, que estabelece o Regimento Interno do TCU; e na Resolução TCU nº 372/2024, a qual dispõe sobre o papel do Corregedor.

Desta feita, a conclusão que se impõe a partir desse conjunto é a inexistência de lacuna normativa quanto à responsabilização dos membros dos Tribunais de Contas, visto que o sistema jurídico já prevê responsabilização por vias constitucionalmente adequadas e procedimentalmente garantidas. Por essa razão, a eventual criação de regime adicional de crimes de responsabilidade, sobretudo quando desenhado para julgamento por instâncias políticas vinculadas a Poderes fiscalizados pelas Cortes de Contas, projeta risco de sobreposição sancionatória e de instrumentalização política do controle, com potencial tensionamento do devido processo legal e da vedação ao bis in idem, além de afetar a independência funcional indispensável ao exercício da atividade dos membros dos Tribunais de Contas.

V - DUPLA PENALIZAÇÃO: RISCO DE BIS IN IDEM E SOBREPOSIÇÃO SANCIONATÓRIA

A proposta de submeter membros dos Tribunais de Contas ao regime de crimes de responsabilidade deve ser examinada, ainda, à luz do quadro já existente de responsabilização, o qual se revela multiestratificado e, em regra, suficiente para apurar ilícitos funcionais e sancionar desvios de conduta nas esferas penal, civil, por improbidade e administrativo disciplinar. A coexistência de instâncias de responsabilização não afronta, por si só, a Constituição, pois o ordenamento admite que um mesmo fato produza consequências jurídicas distintas, desde que cada resposta sancionatória se apoie em fundamento jurídico próprio, preserve a racionalidade do sistema e não se converta em duplicidade punitiva material. A ocorrência de

problema constitucional emerge quando a superposição normativa ultrapassa a coordenação legítima entre instâncias e passa a incidir, de modo cumulativo, sobre o mesmo núcleo fático e sob o mesmo conteúdo de reprovação, com efeitos sancionatórios equivalentes.

A proteção constitucional ao devido processo legal e às garantias correlatas impõe limites a arranjos sancionatórios redundantes, sobretudo quando a repetição punitiva recai sobre a mesma base fática e se orienta pelo mesmo fundamento de censura (CF/88, art. 5º, LIV e LV). A diretriz que veda essa duplicidade punitiva no âmbito disciplinar encontra expressão na jurisprudência consolidada do STF, sintetizada na Súmula 19, segundo a qual “é inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira”. A mesma racionalidade tem sido mobilizada pelo STJ como critério de contenção do bis in idem quando se verifica identidade substancial de fatos e de natureza sancionatória, de modo a impedir reiteração punitiva materialmente equivalente sob rótulos formais distintos.

Diante dessa compreensão, a conformação normativa ora pretendida no plano legislativo tende a tensionar essa consolidação, na medida em que proposições que ampliam e densificam o regime de crimes de responsabilidade podem criar zona efetiva de interseção sancionatória com regimes já operantes. Isso, porque a Constituição não autoriza multiplicação descoordenada de respostas punitivas que incidam sobre o mesmo bem jurídico e produzam efeitos substancialmente equivalentes, pois a racionalidade sancionatória exige coerência interna, previsibilidade e não excessividade, em harmonia com o devido processo legal (CF/88, art. 5º, LIV). Logo, a criação de circuito político-sancionatório adicional, quando não demonstra função própria claramente delimitada e quando reproduz consequências já alcançáveis por outras vias, potencializa risco de redundância e de punição material duplicada.

A análise do risco de sobreposição sancionatória não se esgota na dimensão individual da responsabilidade, pois seus efeitos projetam-se sobre a própria estrutura da atividade dos membros dos Tribunais de Contas e sobre a estabilidade do sistema constitucional de freios e contrapesos. Logo, a introdução de novo regime político-sancionatório eleva o risco de múltiplas qualificações jurídicas para o mesmo fato, com instauração de procedimentos paralelos e possibilidade de consequências cumulativas ou sobrepostas, o que compromete a previsibilidade normativa que deve acompanhar carreiras estruturantes do Estado e funções constitucionais sensíveis.

Nesse contexto, a segurança jurídica emerge como o primeiro efeito sistêmico comprometido. Embora a coexistência de esferas de responsabilização seja admitida, ela exige coordenação por fundamentos e finalidades distintas, garantindo a compatibilidade entre pluralidade e estabilidade. Por essa razão, instituir um regime adicional sem delimitação precisa de incidência ou prova de necessidade institucional apenas fomenta a litigiosidade estrutural e a proliferação de decisões contraditórias, em prejuízo direto à governança da atividade da Magistratura de Contas.

A dissuasão indevida do exercício da função fiscalizatória, por sua vez, configura o segundo efeito sistêmico. A Constituição de 1988 atribuiu às Cortes de Contas papel central na fiscalização da gestão pública e projetou garantias institucionais para assegurar independência técnica e liberdade decisória de seus membros (CF/88, arts. 70 a 75; art. 73, § 3º, c/c art. 75). No entanto, a exposição desses agentes a mecanismos de natureza política, motivada por decisões técnicas de natureza complexa, altera a matriz de incentivos e subverte a paridade necessária entre fiscalizador e fiscalizado.

Por fim, o enfraquecimento da racionalidade do modelo sancionatório configura terceiro efeito sistêmico. A Constituição estruturou sistema de responsabilização complementar, e não redundante, no qual cada instância cumpre função própria. Logo, a instituição de novo regime político-jurisdicional sem função delimitada pode converter-se em mecanismo de reforço simbólico de punição, sem incremento real de efetividade e com significativo custo institucional, de modo a desvirtuar a legitimidade republicana, que garante, para que haja a ampliação do espectro sancionatório, a demonstração de ganho institucional concreto, sobretudo quando inexistem indícios de déficit de responsabilização à luz dos regimes já disponíveis e operantes.

VI - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR DENSIDADE CONSTITUCIONAL DA MATÉRIA

A proposta de ampliação do regime de crimes de responsabilidade para alcançar membros dos Tribunais de Contas suscita questão preliminar à análise de mérito, relativa à adequação formal da via legislativa eleita. A Constituição de 1988 estruturou a atividade da Magistratura de Contas como uma função organicamente conformada, definindo competências, instrumentos e garantias indispensáveis ao desempenho de atividades fiscalizatórias que, por natureza, possuem caráter contramajoritário. O conjunto normativo constitucional, por conseguinte, não se limita a diretrizes programáticas, mas institui um verdadeiro estatuto do sistema de Contas, dotado de elevada densidade normativa e centralidade para o equilíbrio entre controlador e controlado.

O debate, nessa moldura, desloca-se para o plano da compatibilidade formal, pois o próprio texto constitucional também conformou o regime de responsabilização político-jurisdicional ao delimitar autoridades, hipóteses e procedimentos para a configuração e o julgamento de crimes de responsabilidade, estabelecendo uma lógica de tipicidade e competência estritamente definida. Sob essa ótica, a Lei nº 1.079/1950, conforme demonstrado, embora recepcionada no que compatível com a ordem constitucional de 1988, não se qualifica como instrumento aberto à expansão ilimitada por legislação ordinária, sobretudo quando a ampliação pretendida alcança autoridades cujo estatuto jurídico deriva diretamente da Constituição.

A incidência dessa premissa restritiva revela-se ainda mais evidente quando se considera a natureza das carreiras típicas de Estado e, em particular, a singularidade institucional dos membros dos Tribunais de Contas. Isso, porque a Constituição não lhes atribuiu garantias por razões corporativas, mas por necessidade funcional, ao proteger a imparcialidade decisória e a autonomia técnica como condições de possibilidade do próprio controle. A lógica constitucional vincula, portanto, a proteção da Magistratura de Contas ao desempenho independente da função constitucional de fiscalização.

Assim, a tentativa de submeter membros das Cortes de Contas a julgamento político, com efeitos potencialmente gravosos como a perda do cargo e outras consequências institucionais, não se apresenta como mera ampliação quantitativa de rol legal. A medida configura intervenção qualitativa no desenho constitucional da atividade da Magistratura de Contas, pois desloca a apuração e o julgamento para instâncias de feição política, introduzindo mecanismo apto a reconfigurar a relação institucional entre fiscalizador e fiscalizado. A criação de um circuito político-sancionatório adicional, sob esse prisma, altera incentivos institucionais e potencializa efeitos de constrangimento decisório, com risco de erosão da finalidade protetiva das garantias constitucionais atribuídas às funções de controle e fiscalização.

A conclusão que decorre desse encadeamento consiste, portanto, na inadequação formal da via ordinária para a inovação legislativa. A modificação da posição constitucional dos membros dos Tribunais de Contas, com incidência direta sobre garantias de independência e sobre a arquitetura da sua atividade, demanda alteração do próprio texto constitucional, pois a Constituição já ocupou o núcleo normativo essencial da matéria e vinculou, de modo expresse, a atividade da Magistratura de Contas a garantias institucionais específicas. Assim, embora a legislação ordinária possa disciplinar aspectos operacionais, ela carece de aptidão formal para instituir um novo regime político-jurisdicional que reconfigure o estatuto constitucional do sistema de Contas.

A persistência da estratégia legislativa em nível infraconstitucional tende, ademais, a produzir efeitos relevantes sob o prisma da segurança jurídica e da estabilidade institucional. A eventual edição de norma com referido vício formal amplia o risco de judicialização perante o Supremo Tribunal Federal, com alta probabilidade de declaração de inconstitucionalidade. Afinal, a proteção da atividade dos membros dos Tribunais de Contas transcende os interesses individuais dos ocupantes do cargo, pois trata-se da preservação de uma função de garantia, indispensável à integridade do sistema republicano e à efetividade da gestão pública.

VII – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA

A ampliação do regime de crimes de responsabilidade para alcançar membros dos Tribunais de Contas projeta, de igual sorte, problema específico de constitucionalidade formal relacionado à iniciativa legislativa. A pretensão modificativa não se exaure em ajuste procedimental ou em simples atualização normativa, pois incide sobre o regime jurídico aplicável a integrantes de órgão constitucionalmente estruturado, cujas competências, garantias e condições de funcionamento integram o núcleo do modelo de controle externo delineado pela Carta Magna.

A Constituição Federal consagra hipóteses de iniciativa reservada como mecanismo de preservação da separação de Poderes e de proteção do autogoverno institucional. Exemplo disso diz respeito ao art. 96, II, da CF/88, que, apesar de atribuir aos tribunais competência para propor leis que disponham sobre sua organização e funcionamento e sobre matérias que alcançam o estatuto de seus membros, também abarca as Cortes de Contas em razão da simetria constitucional. A razão de ser dessa reserva não é meramente formal, mas opera como uma garantia institucional destinada a impedir interferências externas capazes de comprometer a autonomia decisória e administrativa de órgãos constitucionalmente qualificados.

A aplicação desse racional às Cortes de Contas, além de decorrer da identidade de fundamento jurídico, também se fundamenta na jurisprudência do STF. Para tanto, o Pleno da Corte já reconheceu que a Constituição confere aos Tribunais de Contas prerrogativas de autonomia e autogoverno, extraídas da conformação constitucional do controle externo, o que inclui a iniciativa reservada para deflagrar projetos normativos que versem sobre sua organização e funcionamento, por exegese conjugada dos arts. 73 e 75 da Constituição, em simetria com a lógica do art. 96, II da CF/8811.

Sob essa lógica, o STF também tem reiterado que a reserva de iniciativa constitui requisito de validade da norma. Para isso, o Tribunal assentou, em precedentes relativos a alterações promovidas por iniciativa parlamentar sobre a disciplina orgânica e o funcionamento de Tribunais de Contas, que a inobservância da iniciativa constitucionalmente prevista configura vício formal insanável, apto a infirmar a integridade do ato legislativo desde a origem. A Corte, nessa linha, afirmou que compete aos Tribunais de Contas dos Estados, com exclusividade, iniciativa legislativa de normas que disponham sobre sua organização e funcionamento, com remissão expressa aos arts. 73, 75 e 96, II, da CF/8812.

Isto posto, embora o regime de crimes de responsabilidade não se apresente, em tese, como norma de organização interna, ele produz efeitos funcionais equivalentes sobre o estatuto institucional dos membros e, por derivação, sobre a própria autonomia do órgão. Assim, a jurisprudência do STF, ao reconhecer a iniciativa reservada das Cortes de Contas para normas sobre sua organização e funcionamento, adota uma compreensão material, e não meramente nominativa, da reserva de iniciativa. Nessa perspectiva, uma proposição que institua circuito político-sancionatório com potencial de perda do cargo, inelegibilidade funcional ou consequências equivalentes não apenas disciplina a responsabilização, mas reordena incentivos institucionais e condiciona, de forma externa, o exercício da função constitucional de julgar contas e fiscalizar agentes politicamente situados. Esse impacto material permite enquadrar a medida como interferência normativa que alcança, por via reflexa, o regime jurídico-constitucional dos membros das Cortes de Contas e, por conseguinte, a própria estrutura de garantias que sustenta a autonomia decisória da Magistratura de Contas. A iniciativa parlamentar ordinária, nesse cenário, tende a configurar usurpação de competência por violação da reserva de iniciativa, pois transfere para canal legislativo inadequado matéria que, pela intensidade de seus efeitos, aproxima-se do campo protegido pelo autogoverno institucional. Dessa forma, a consequência jurídica imediata dessa inconstitucionalidade consiste na instabilidade regulatória, no aumento da propensão à judicialização em controle concentrado e na produção de incerteza persistente quanto ao estatuto funcional aplicável, com efeitos diretos sobre a governança do controle externo.

VIII - RISCO DE CAPTURA DA INDEPENDÊNCIA INSTITUCIONAL

A submissão de membros dos Tribunais de Contas a crimes de responsabilidade julgados em arenas políticas introduz um problema clássico de desenho institucional, i.e., a convergência, em um mesmo polo de poder, das posições de “controlado”, “nomeador” e “julgador”. Sob tal perspectiva, esse modelo de responsabilização viabiliza a captura das condições de independência prática indispensáveis para que a Magistratura de Contas exercite seu múnus constitucional com a necessária imunidade a pressões de conjuntura.

Diante disso, embora o figurino constitucional admita a participação do Poder Legislativo na investidura de membros das Cortes de Contas como solução compatível com o modelo de freios e contrapesos, tal desenho pressupõe que a investidura seja sucedida por uma neutralidade funcional garantida por blindagens institucionais. Todavia, a introdução de um regime político jurisdicional manejável justamente por quem nomeia e, simultaneamente, é objeto de fiscalização, subverte esse equilíbrio. Cria-se, por via reflexa, um circuito de dependência recíproca que a Constituição buscou elidir ao densificar as prerrogativas de autogoverno da Magistratura de Contas.

Nesse ínterim, é imperativo observar que a atividade dos Tribunais de Contas frequentemente opera sobre decisões com alto impacto político e financeiro, as quais podem restringir margem de discricionariedade de governos e parlamentos. Nessas situações, não é necessário que haja retaliação explícita para que haja dano institucional, pois basta que se estabeleça a possibilidade plausível de acionamento de um mecanismo político sancionatório como resposta ao desempenho do dever funcional. Essa abertura estabelece um risco sistêmico de condicionamento da atuação fiscalizatória por expectativas externas, o que compromete a qualidade deliberativa interna e favorece estratégias de autocontenção incompatíveis com o mandato constitucional.

Além disso, a dinâmica de indicações e aprovações, quando combinada com a perspectiva de julgamento político, tende a intensificar riscos de captura institucional, que emerge em um processo gradual de alinhamento, por incentivos formais e informais, entre o órgão de controle e fiscalização e os atores políticos dominantes. Nesse passo, embora em sistemas com nomeações políticas a arquitetura constitucional tenda a compensar esse risco com garantias funcionais, mecanismos correicionais e controles de legalidade, ao se introduzir um canal político adicional de responsabilização, abre-se espaço para que a arena política reinterprete a atividade do sistema de Contas como se fosse extensão de disputas conjunturais, transformando divergências técnicas, decisões contramajoritárias e posições institucionais rigorosas em pretexto para responsabilização.

Essa lógica ganha contornos de gravidade diante do caráter reiterado e permanente das relações entre as Cortes de Contas e os Poderes controlados. Diferentemente de julgamentos pontuais, a atividade da Magistratura de Contas ocorre de forma reiterada, de modo que mecanismos políticos de sanção encontram mais espaço para operar como instrumentos de barganha institucional, promovendo intimidação e a internalização, pelo órgão de controle e fiscalização, de custos esperados de confronto com atores politicamente dominantes. Nesse ambiente, o risco de fragilização não é somente do membro individual, mas do colegiado enquanto órgão, pois as prioridades estarão sob constante ameaça pelo risco dos potenciais atritos. A consequência final, sob a ótica do interesse público, é que a atividade dos membros dos Tribunais de Contas perde densidade como mecanismo de responsabilização republicana. O enfraquecimento, mesmo que não se manifeste necessariamente como omissão total, pode emergir como seletividade disfuncional, preferência por recomendações de baixo conflito e posturas institucionalmente defensivas. Assim, a ampliação do julgamento político não se traduz em ganho de accountability para o cidadão, ao contrário, tende a deslocá-la do plano técnico-jurídico para o plano político, em que a responsabilização pode se tornar seletiva, contingente e dependente de correlações de força.

IX - RISCO DE ESVAZIAMENTO DA CORREGEDORIA E DOS MECANISMOS INTERNOS DE DISCIPLINA

A construção de um regime externo de responsabilização político-institucional para membros dos Tribunais de Contas tende a deslocar o centro de gravidade do sistema de integridade institucional atualmente existente, com potencial de esvaziar a atuação das Corregedorias e dos mecanismos internos de disciplina. Isso, porque, hoje, a responsabilização interna não é apenas possível, como também já está normativamente estruturada, com competências, procedimentos e parâmetros de processamento e julgamento bem definidos.

No caso do Tribunal de Contas da União, a moldura normativa do sistema correicional é explicitamente descrita na Resolução TCU nº 246/2011, que define o Regimento Interno, e atribui ao Vice-Presidente o exercício das funções de Corregedor e estabelece, de forma expressa, que ao Corregedor incumbe exercer encargos permanentes de inspeção e correição, relatar processos administrativos referentes a deveres de ministros, ministros-substitutos e servidores da Secretaria, auxiliar o Presidente na fiscalização da ordem e disciplina do Tribunal e, ainda, apresentar relatório anual de atividades ao Plenário.

O detalhamento dessa normativa é reforçado pela Resolução TCU nº 372/2024, que, por sua vez, ao dispor sobre a atuação do Corregedor, explicita que a função correicional tem finalidade institucional orientada à conformidade ética e normativa, bem como à apuração de infrações de dever funcional cometidas por membro do Tribunal e por servidores de sua Secretaria. Além disso, a Resolução explicita que cabe ao Corregedor relatar denúncias e representações autuadas como processo administrativo referentes a deveres de membros do Tribunal e de servidores, bem como adotar providências típicas de atividade correicional, inclusive propondo a abertura de sindicância ou de processo administrativo disciplinar conforme o caso.

Referida Resolução delineia um fluxo institucional claro de apuração e encaminhamento, segundo o qual, concluída a instrução de denúncia ou representação, o Corregedor pode, em relação a membros do Tribunal, relatar o processo ao Plenário e propor a abertura de procedimento administrativo disciplinar quando o fato narrado configurar infração disciplinar ou ilícito penal, ou, quando ausentes tais irregularidades, propor ao Presidente o arquivamento. Esse desenho demonstra que o núcleo decisório permanece no âmbito institucional próprio, com participação do Plenário, preservando simultaneamente a atividade técnica e a accountability interna.

Para mais, a Resolução também é importante por explicitar os parâmetros normativos aplicáveis à instauração e condução do procedimento administrativo disciplinar envolvendo membros do Tribunal. O ato normativo prevê que o procedimento deve observar a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, a Lei Orgânica do TCU, o Regimento Interno e, no que couber e não conflitar, as normas do Conselho Nacional de Justiça relativas à matéria. Essa remissão normativa reforça o fato de que a responsabilização interna já se encontra estruturada sob standards elevados de garantias e de devido processo, o que enfraquece a justificativa legislativa baseada em suposta ausência de mecanismos disciplinares efetivos.

Desta feita, a tentativa legislativa de deslocar o locus da responsabilização para a arena política cria um incentivo para atravessar o ambiente de avaliação interna dos Tribunais, que é técnica, procedimentalizada e orientada por garantias próprias, substituindo-a por uma via que opera sob racionalidade distinta e potencialmente sensível a correlações de força. Esse deslocamento afeta diretamente a Corregedoria e reduz sua centralidade como órgão encarregado de organizar respostas institucionais. Logo, em termos de governança, o resultado provável é a substituição de uma disciplina institucional regular por uma politizada, com riscos adicionais de seletividade e instrumentalização. O problema se agrava porque a duplicação de instâncias tende a produzir efeitos sistêmicos adversos, tanto do ponto de vista da efetividade disciplinar quanto da integridade institucional. Isso, porque, quando existe um canal externo com maior poder político, a atuação correicional interna pode ser percebida como secundária, o que desestimula investimentos institucionais em rotinas correicionais, precisamente aquelas que contribuem para reduzir riscos de desvios antes que se convertam em crises. Assim, observa-se que a criação de um regime de responsabilização política externa, em vez de preencher uma lacuna inexistente, tende a produzir deslocamento indevido de competências, enfraquecendo a Corregedoria como instância

institucional de integridade e reduzindo a efetividade disciplinar pela perda de racionalidade e previsibilidade do sistema.

X - CONCLUSÃO

Diante do conjunto de fundamentos expostos, conclui-se que as proposições legislativas voltadas a instituir ou ampliar hipóteses de crimes de responsabilidade aplicáveis aos membros dos Tribunais de Contas não devem prosperar, em razão de quatro eixos centrais.

Em primeiro lugar, observa-se uma fricção incontornável com a arquitetura constitucional da atividade dos Magistrados de Contas (arts. 70 a 75, CF/88). A autonomia das Cortes de Contas não é um privilégio estamental, mas uma garantia funcional indispensável ao exercício de atribuições contramajoritárias no plano orçamentário. Logo, a submissão de seus membros a um juízo político, exercido justamente por agentes submetidos à sua fiscalização, subverte a lógica dos freios e contrapesos, instaurando um cenário de vulnerabilidade sistêmica e potencial instrumentalização punitiva para constranger decisões técnicas.

Em segundo lugar, conforme demonstrado, o ordenamento jurídico já dispõe de instrumentos suficientes e constitucionalmente adequados para apuração e sanção de desvios funcionais, com observância do devido processo legal e com mecanismos internos estruturados, inclusive no âmbito correicional. Por essa razão, a introdução de um regime adicional configura-se como um acréscimo redundante que gera instabilidade jurídica, fomentando a sobreposição de perseguições sobre o mesmo núcleo fático e violando o princípio da racionalidade sancionatória.

Em terceiro lugar, como também evidenciado, as iniciativas analisadas padecem de graves vícios de inconstitucionalidade formal. Isso, porque é juridicamente temerário pretender, por via infraconstitucional, a alteração substancial do estatuto institucional das Cortes de Contas, especialmente quando se ignora a reserva de iniciativa legislativa pertinente ao funcionamento e à organização desses Tribunais, conforme sedimentado pela jurisprudência do STF.

Por fim, somam-se a isso os riscos institucionais específicos que emergem da combinação do julgamento político e com a dinâmica de indicações e aprovações parlamentares inerentes à composição das Cortes de Contas. Esse quadro, além de comprometer a independência prática necessária à atividade da Magistratura de Contas, também pode produzir efeito degradante sobre a própria integridade institucional ao esvaziar corregedorias e mecanismos internos de disciplina, que são estruturados precisamente para compatibilizar autonomia com accountability.

Pelas razões de mérito e constitucionais apresentadas, manifesta-se pela rejeição dos projetos de leis em tramitação no Congresso Nacional sobre a temática, bem como defende a realização de eventuais alterações no modelo de responsabilização dos membros de Tribunais de Contas pela via de uma Proposta de Emenda à Constituição, garantida a simetria institucional e a autonomia funcional das instituições de controle e fiscalização.

Conselheiro Durval Ângelo Andrade

Vice-Presidente de Assuntos Legislativos da ATRICON

Conselheiro Edilson de Sousa Silva



Presidente da ATRICON