

NOTA TÉCNICA Nº 02/2026

Assunto: Análise do PL 280/2026, de autoria do senador Alessandro Vieira (MDB/SE), que prevê a criação de novos crimes de abuso de autoridade.

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 a presente Nota Técnica com o objetivo de examinar, sob perspectiva jurídica, o PL 280/2026, em tramitação no Senado Federal, destinado a alterar a Lei nº 13.869/2019 para prever novos crimes de abuso de autoridade.

A proposição legislativa contempla, simultaneamente, a ampliação do regime de comunicação de supostos abusos, ao inserir o § 3º ao art. 3º da referida Lei, visando prever que qualquer cidadão poderá comunicar à autoridade competente a prática de ato configurador de abuso de autoridade mediante termo assinado e documentação correlata. Além disso, a proposta também visa inserir uma série de novos tipos penais (arts. 38-A a 38-F), com incidência expressa sobre membros do Judiciário, do Ministério Público e, de modo particularmente sensível, sobre membros de Tribunal ou Conselho de Contas. Dessa forma, a relevância institucional do tema decorre do potencial de reconfiguração, por via penal, do ambiente decisório e das rotinas funcionais das Cortes de Contas, com reflexos diretos sobre a independência necessária às atividades das Magistratura de Contas.

Sob essa ótica, a análise da matéria na presente Nota Técnica ressalta a estruturação feita pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) nos arts. 70 a 75, a qual conferiu densidade normativa elevada às competências do Tribunal de Contas da União (TCU), determinando, 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, além de assegurar garantias voltadas à preservação da autonomia institucional e da independência funcional de seus membros. A própria moldura constitucional evidencia que a proteção institucional atribuída aos membros do TCU, inclusive mediante equivalência de garantias, prerrogativas e impedimentos aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, não opera como privilégio corporativo, mas como instrumento de preservação da imparcialidade e da resistência a pressões indevidas em um campo decisório frequentemente sensível a interesses políticos e econômicos.

Nesse contexto, a opção por expandir o catálogo penal de abuso de autoridade exige exame técnico rigoroso quando a incidência projetada alcança a atividade dos Magistrados de Contas, pois o Direito Penal, enquanto instrumento de ultima *ratio*, subordina-se a requisitos de legalidade estrita, taxatividade, subsidiariedade e proporcionalidade, além de demandar compatibilidade com o desenho constitucional de separação dos Poderes, com reflexo no sistema de freios e contrapesos.

II – HISTÓRICO LEGISLATIVO SOBRE ABUSO DE AUTORIDADE

A reconstrução do debate legislativo sobre o abuso de autoridade demanda a identificação de duas fases normativas federais, que se sucederam a partir de contextos políticos diversos. A primeira fase, correspondeu ao período de vigência da Lei nº 4.898/1965, diploma que disciplinou o abuso de autoridade por técnica normativa predominantemente descritiva e aberta, combinando uma cláusula geral de responsabilização com um elenco de condutas qualificadas como atentatórias a direitos e garantias individuais. A segunda fase, inaugurou-se com a Lei nº 13.869/2019, que revogou expressamente a Lei nº 4.898/1965 e determinados dispositivos do Código Penal (CP), consolidando-se como núcleo do regime

jurídico-penal atual sobre abuso de autoridade. Essa reconfiguração normativa da segunda fase, originada pelo PLS 280/2016, foi aprovada em ambiente político-institucional de elevada polarização, no qual se contrapuseram, de um lado, narrativas voltadas à contenção de práticas reputadas arbitrárias no exercício de funções estatais e, de outro, preocupações quanto a eventual efeito inibitório sobre a persecução penal, debate que foi associado à conjuntura de enfrentamento à corrupção.

A despeito desse marco legal, o acervo de proposições em tramitação na Câmara dos Deputados evidencia a manutenção de um conjunto expressivo de iniciativas anteriores e paralelas ao PLS 280/2016. O PL 6361/2009, oriundo do PLS 171/2007, por exemplo, figura como proposição de referência, responsável por conter uma extensa lista que matérias apensadas, cujo objeto adiciona novas disposições no ordenamento jurídico, visando incluir novas hipóteses típicas de abuso de autoridade. Desde 2017, porém, a matéria aguarda a criação de comissão especial, o que contribui para a estabilização do conjunto de matérias correlatas. Ademais, dentre as proposições apensadas, o PL 644/2015 merece destaque por veicular um anteprojeto de codificação penal setorial do abuso de autoridade, estruturado em capítulos que definem o crime, delimitam sujeitos ativos e disciplinam o regime de persecução penal. Além disso, a mesma cadeia de tramitação passou a concentrar proposições de escopo convergente, embora com ênfases distintas, como o PL 678/2015, que, além de definir crimes de abuso de autoridade, agrega alterações explícitas em diplomas diretamente relacionados ao exercício do poder estatal, como o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ademais, também na lista de apensados, encontram-se o PL 7225/2017, o PL 7265/2017 e o PL 80/2019, que repetem a opção por tipificação ampla do abuso de autoridade, com revogação de dispositivos do Código Penal. Ainda, nesse conjunto de proposições tramitando em conjunto, o PL 6720/2016 se destaca por tratar de pretensão adversa das demais matérias, de modo que não apenas se distingue por heterogeneidade temática, mas também por densidade político-institucional, ao propor a imunização para a Magistratura e para o Ministério Público no âmbito do abuso de autoridade, com a previsão de que tais agentes não estariam sujeitos ao crime no exercício de suas funções e deveriam responder exclusivamente nos termos de suas respectivas leis orgânicas. A justificativa do projeto explicita o contexto de reação corporativa e institucional, sustentando a existência de risco de criminalização do exercício funcional em casos de corrupção e apresentando o tipo penal de abuso de autoridade como potencial instrumento de intimidação contra julgadores e investigadores.

Sob essa perspectiva, depreende-se que a Lei nº 13.869/2019 subsiste como o epicentro normativo do regime jurídico-penal do abuso de autoridade, embora sua centralidade coexista com um expressivo estoque de proposições legislativas em estado de inércia decisória. Tal circunstância conserva referido acervo como infraestrutura formal apta a reabrir o debate parlamentar a qualquer tempo, o que não apenas compromete a autonomia técnica das carreiras de Estado, mas também instrumentaliza canais de pressão e barganha passíveis de exploração em ciclos políticos supervenientes, notadamente quando a controvérsia é transposta para o âmbito do controle concentrado de constitucionalidade.

Nesse cenário, a higidez da Lei de Abuso de Autoridade é objeto de severo questionamento perante o Supremo Tribunal Federal (STF) no bojo das ADIs nº 6236, 6238, 6239, 6266 e 6302, as quais inauguraram um contencioso constitucional cujo cerne argumentativo gravita em torno dos princípios da legalidade estrita e da taxatividade penal. O debate tenciona o imperativo da responsabilização por excessos estatais frente à necessidade de preservação de margens legítimas de atuação funcional, destacando-se, nesse particular, a manifestação da Procuradoria-Geral da República. Isso, porque o Parquet sustenta que determinados tipos penais socorrem-se de condutas abertas e conceitos juridicamente indeterminados, o que, ao ensejar exegeses polissêmicas, vulnera a segurança jurídica e fragiliza o exercício de funções públicas sensíveis. Esse dissenso processual, ainda pendente de desfecho meritório definitivo, obsta a fixação de parâmetros interpretativos vinculantes, retroalimentando incentivos para novas iniciativas legislativas ora voltadas ao recrudescimento punitivo, ora orientadas ao reforço de salvaguardas hermenêuticas e garantias funcionais.

III - ANÁLISE DO PL 280/2026 E SUFICIÊNCIA DO ARCABOUÇO VIGENTE

Como bem referenciado, a Lei nº 13.869/2019, promoveu reconfiguração recente do regime federal do abuso de autoridade e reorganizou o tratamento normativo da matéria sob uma lógica de maior especificação típica. Nesse cenário, a proximidade temporal entre o marco legal de 2019 e a tentativa de expansão de 2026 impõe, como premissa analítica, a demonstração de necessidade normativa efetiva, sobretudo porque parte substantiva das condutas descritas no projeto tende a encontrar tratamento prévio no ordenamento, seja pela incidência de tipos penais comuns quando presentes tipicidade e ofensividade compatíveis, seja por mecanismos estatutários, disciplinares e correcionais próprios das carreiras abrangidas, cuja função institucional é precisamente prevenir, apurar e sancionar desvios de conduta no exercício de atribuições públicas.

A estrutura normativa do PL 280/2026, nesse contexto, evidencia opção legislativa de ampliar a Lei nº 13.869/2019 tanto para admitir comunicação por qualquer cidadão de ato que configure abuso de autoridade, mediante documentação mínima, quanto para criar um bloco de novas incriminações (arts. 38-A a 38-F), com preceito uniforme de detenção de 1 a 4 anos e multa. A análise sistemática do ordenamento, contudo, permite sustentar que parcela relevante da pretensão legislativa já se encontra coberta por mecanismos penais comuns quando presentes tipicidade e ofensividade compatíveis, bem como por regimes administrativo-disciplinares e correcionais quando se tratar de deveres funcionais e deontológicos, de modo que o projeto tende a operar, predominantemente, como transposição penal de conteúdos já regulados por vedações, incompatibilidades e deveres de conduta.

Sob essa ótica, a expansão formal dos canais de comunicação preconizada pela proposta de inclusão do § 3º ao art. 3º da Lei nº 13.869/2019 afigura-se, sob o prisma institucional, dotada de utilidade marginal. Tal percepção decorre do fato de o ordenamento jurídico pátrio já internalizar o direito fundamental de petição contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, “a”, CF/88), ao passo que o Código de Processo Penal (CPP) estabelece, de modo expresse, a faculdade de qualquer do povo comunicar à autoridade policial a ocorrência de infração penal de ação pública, condicionando a instauração do inquérito à verificação preliminar da procedência das informações (art. 5º, § 3º, CPP).

Ademais, a própria Lei de Abuso de Autoridade, ao tipificar tais condutas como crimes de ação penal pública incondicionada (art. 3º, caput, Lei nº 13.869/2019), já se harmoniza com o dogma da comunicabilidade ampla e com o correlato dever estatal de autotutela e apuração, prescindindo de solenidades adicionais como condição de procedibilidade ou acionamento institucional. Nesse contexto, a inovação pretendida revela potencial para gerar efeitos colaterais deletérios, pois a simplificação excessiva do rito de noticiamento criminal contra agentes detentores de garantias de independência funcional tende a catalisar o manejo de denúncias temerárias. Assim, em cenários de acentuada conflituosidade institucional, tal medida viabiliza a instrumentalização retaliatória da norma, expondo o agente público ao ônus reputacional e operativo inerente à deflagração de perseguições criminais, muitas vezes destituídas de lastro probatório mínimo, mas suficientes para fragilizar a higidez do exercício das funções de Estado.

Para mais, tratando-se da ampliação do rol das tipificações, observa-se que a proposta do art. 38-A, ao criminalizar o proferimento de julgamento ou a emissão de parecer em hipótese de impedimento legal, incide sobre vício que o ordenamento já trata com ferramentas mais ajustadas à natureza da irregularidade. Com efeito, a Lei nº 9.784/1999 já impõe dever de comunicação do impedimento e qualifica como falta grave, para efeitos disciplinares, a omissão desse dever (art. 19, parágrafo único, Lei nº 9.784/1999), o que já demonstra uma solução compatível com a lógica de prevenção, invalidação do ato e responsabilização administrativa. A disciplina específica dos membros do TCU, por sua vez, já contempla um estatuto de garantias e vedações, com regime normativo próprio (art. 74 da Lei nº 8.443/1992), o que recomenda que a resposta primária a impedimentos e incompatibilidades permaneça no âmbito do controle interno e disciplinar, reservando o Direito Penal a hipóteses em que se comprovem elementos adicionais de tipicidade penal comum.

Por sua vez, o art. 38-B, ao pretender punir atuações que contenham motivação político partidária, desloca

o núcleo do injusto para a dimensão finalística subjetiva, com elevado risco de indeterminação prática e de imputações ancoradas em inferências sobre intenção em matérias sensíveis e controvertidas. O ordenamento, contudo, já proíbe a dedicação à atividade político partidária no plano funcional, visto que a própria Lei Orgânica do TCU veda aos ministros dedicar-se à atividade político-partidária (art. 74, VI, Lei nº 8.443/1992). Além disso, no que tange a esse enquadramento, a incidência penal comum permanece possível quando a conduta ultrapassar o plano disciplinar e se amoldar a tipos já existentes, a exemplo da prevaricação (art. 319, CP).

Para mais, o art. 38-C, ao criminalizar acumulações, atividade empresarial, participação societária e direção técnica em entidades, similarmente recai sobre núcleo típico de incompatibilidades funcionais exaustivamente regulado por comandos constitucionais e estatutários. A Lei nº 8.443/1992 disciplina, para ministros do TCU, vedações específicas que abrangem outro cargo ou função, direção técnica em entidades, comércio e participação em sociedade comercial com exceções restritas (art. 74, incisos I, II, III, IV e V, Lei nº 8.443/1992). Dessa forma, a presença de disciplina proibitiva explícita e de instâncias de apuração e correção evidencia que o sistema já controla o estatuto funcional por vias próprias, com técnica sancionatória compatível com a natureza do dever, tornando questionável a necessidade de conversão automática dessas incompatibilidades em crime autônomo.

Ainda, o art. 38-D, ao criminalizar o recebimento de custas, honorários ou participação em processo, apresenta forte sobreposição com proibições constitucionais e estatutárias já vigentes, além de tangenciar diretamente tipos penais clássicos quando houver vantagem indevida. Isso, porque a hipótese de vantagem indevida em razão da função, quando efetivamente caracterizada, já se submete ao crime de corrupção passiva (art. 317, CP), cuja compreensão no Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhece que a consumação não exige nexo causal com ato de ofício específico, bastando a vinculação da vantagem à facilidade ou suscetibilidade derivada da função pública².

Já o art. 38-E, embora não alcance membros de Tribunais de Contas, reproduz o mesmo movimento de transposição penal de deveres de reserva e urbanidade já disciplinados no plano deontológico. Isso ocorre porque a Lei Complementar nº 35/1979 (LOMAN) veda ao Magistrado manifestar opinião, por qualquer meio de comunicação, sobre processo pendente de julgamento, bem como emitir juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, ressalvadas a crítica nos autos, a produção técnica e o exercício do magistério (art. 36, III, LC nº 35/1979). Desse modo, a opção por criminalização específica tende a replicar conteúdo normativo já suficientemente regulado por dever funcional e sujeito a controle correccional.

Finalmente, o art. 38-F, inserido no mesmo bloco de incriminações, tipifica o recebimento, direta ou indiretamente, de auxílios ou contribuições em decorrência da função pública, sem prejuízo da incidência do art. 317 do Código Penal. A opção legislativa, contudo, revela redundância especialmente sensível para as Cortes de Contas, pois o estatuto constitucional dos Ministros do TCU já opera por equiparação de garantias e impedimentos aos Ministros do STJ (art. 73, § 3º, CF/88), lógica que se projeta, no que couber, aos Tribunais e Conselhos de Contas subnacionais, de modo que o campo de vedações constitucionais aplicáveis à magistratura integra o próprio bloco de integridade funcional que conforma a atuação dos membros dos Tribunais de Contas. Assim, o próprio desenho do art. 38-F evidencia sobreposição normativa ao admitir, expressamente, a cumulação com a corrupção passiva, de modo que o núcleo de injusto relativo à vantagem indevida em razão do cargo já encontra enquadramento penal suficiente, cuja compreensão no STJ dispensa a vinculação a ato de ofício determinado, bastando a conexão da vantagem à facilidade derivada da função pública.

Nesse contexto de recebimento de vantagens, insta observar que o ambiente atual de integridade e rastreabilidade de fluxos financeiros, intensificado pelas transferências especiais via orçamento público, também tem impulsionado debates acerca do controle e da auditoria de 2EResp nº 1.745.410, rel. Min. Laurita Vaz, Tribunal Pleno, DJe 23.10.2018. 3EResp nº 1.745.410, rel. Min. Laurita Vaz, Tribunal Pleno, DJe 23.10.2018. bens e montantes financeiros. A própria sistematização da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre decisões do STF no âmbito da ADPF 854 e da ADI 7.688 registra determinações de fiscalização e auditorias sobre transferências especiais, o que tem reforçado o contexto de ampliação de

representações e apurações sobre recebimentos e benefícios vinculados ao exercício de funções públicas. O cenário, portanto, reforça a necessidade de recortes normativos claros entre vantagens autorizadas, irregularidades disciplinares e vantagens indevidas já abrangidas pelo Código Penal, evitando duplicações tipológicas que aumentem incerteza e litigiosidade sem ganho proporcional de tutela.

Diante de todo o exposto, o que se observa é que a matriz vigente já contempla, conforme a moldura fática, tipos penais de tutela da Administração Pública e instrumentos de responsabilização civil e administrativa, além de regimes estatutários de vedações e incompatibilidades específicos para as carreiras em foco, como se verifica nas vedações impostas aos ministros do TCU (art. 74 da Lei nº 8.443/1992) e na disciplina de denúncia e salvaguardas procedimentais (arts. 53 a 55 da Lei nº 8.443/1992 c/c arts. 234 a 236 do Regimento Interno do TCU). Esse conjunto evidencia suficiência estrutural de mecanismos próprios de apuração e sanção, com gradação e técnica adequadas à natureza das condutas, de modo que a criação de um novo bloco de crimes no âmbito do abuso de autoridade demanda justificativa reforçada de necessidade e de subsidiariedade, sob pena de redundância normativa e de ampliação desproporcional do risco penal incidente sobre o exercício funcional, com impacto sensível para a independência técnica e a efetividade da atividade dos Magistrados de Contas.

III - INCONSTITUCIONALIDADES E DÉFICITS DE JURIDICIDADE PENAL

A ampliação do catálogo penal proposta pelo PL 280/2026, ao criar novos tipos incriminadores incidentes sobre o exercício funcional de agentes investidos em competências de controle, julgamento e fiscalização, entre eles, membros dos Tribunais e Conselhos de Contas, desloca o debate para o núcleo das garantias materiais que limitam o poder de incriminar no Estado de Direito. A incidência de tipos penais sobre condutas que, em larga medida, se comunicam com deveres estatutários, incompatibilidades e padrões deontológicos exige escrutínio quanto à legalidade estrita e à taxatividade (art. 5º, XXXIX, CF/88), à proporcionalidade e à subsidiariedade do Direito Penal como *ultima ratio* (art. 5º, LIV, CF/88), e, adicionalmente, quanto à preservação do equilíbrio institucional assegurado pela separação de Poderes e pelo sistema de freios e contrapesos (art. 2º, CF/88), sobretudo quando o incremento do risco punitivo pode repercutir, por via indireta, sobre a independência técnica e a efetividade das funções constitucionais da atividade dos Magistrados de Contas.

A avaliação de compatibilidade constitucional, nesse contexto, deve ancorar-se, em primeiro lugar, no princípio da legalidade penal, que veda a definição de crime e pena sem lei anterior, escrita e certa (art. 5º, XXXIX, CF/88). A exigência de *lex certa*, como projeção da legalidade estrita, incorpora o requisito de taxatividade e impõe que o enunciado típico apresente densidade normativa suficiente para orientar a conduta, assegurar previsibilidade e restringir margens excessivas de discricionariedade interpretativa.

Sob esse prisma, o déficit de taxatividade revela-se mais sensível no art. 38-B, pois a incriminação fundada em motivação político-partidária desloca o núcleo do injusto para um juízo sobre finalidade subjetiva, sem parâmetros minimamente objetivos de aferição, favorecendo imputações dependentes de inferências e disputas contextuais. Problema correlato aparece no art. 38-F, que tipifica o recebimento de auxílios ou contribuições em decorrência da função pública e, ao mesmo tempo, prevê a incidência do art. 317 do Código Penal, ampliando a incerteza quanto ao recorte entre ilícito penal e irregularidade administrativa, bem como quanto ao concurso de normas e à eventual sobreposição sancionatória. A indeterminação também se projeta no art. 38-D, em razão de ressalvas e expressões sujeitas a qualificações divergentes, e no art. 38-C, ao transpor para o campo penal incompatibilidades funcionais cuja delimitação, no plano estatutário, é necessariamente dependente de contexto. Além disso, a mesma preocupação alcança o art. 38-A, cuja técnica remissiva, ao criminalizar julgamento ou parecer em caso de impedimento por lei, incorpora por referência um conjunto heterogêneo de hipóteses e tende a deslocar para a interpretação penal controvérsias casuísticas sobre fatos e vínculos, com aumento do risco de indeterminação típica.

A coerência sistêmica do regime vigente reforça esse diagnóstico, haja vista que a Lei nº 13.869/2019 foi estruturada com filtros deliberados de contenção da criminalização do exercício funcional, ao exigir

finalidade específica para a configuração do delito e ao afastar, expressamente, a incidência penal em hipóteses de divergência interpretativa na aplicação do direito ou na valoração de fatos e provas (art. 1º, §§ 1º e 2º, Lei nº 13.869/2019). A introdução de novos tipos com baixa densidade normativa, portanto, tende a enfraquecer esse efeito garantidor, pois amplia o espaço para imputações construídas a partir de inferências sobre intenção e de leituras retrospectivas de conveniência, deslocando para o processo penal controvérsias que o legislador de 2019 buscou manter fora do âmbito criminal.

A doutrina penal converge com essa chave de leitura ao vincular a legitimidade do *ius puniendi* à precisão típica e à redução de margens discricionárias. Para Luigi Ferrajoli (2002)⁴, por exemplo, a legalidade penal forte exige tipicidade estrita como garantia estrutural contra arbitrariedade e expansões punitivas por critérios voláteis. De forma semelhante, Cezar Roberto Bitencourt (2012)⁵, ao tratar do princípio da taxatividade, ressalta que a vagueza típica fragiliza a segurança jurídica e favorece interpretações expansivas em prejuízo do acusado, motivo pelo qual a formulação do tipo deve conter elementos verificáveis e controláveis.

Para mais, a avaliação constitucional também deve incorporar o teste de proporcionalidade e subsidiariedade do Direito Penal, em conexão com o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88) e com a racionalidade do sistema sancionatório. Isso, porque a tutela criminal, em perspectiva de *ultima ratio*, pressupõe demonstração reforçada de necessidade e adequação quando o legislador pretende deslocar para o tipo penal condutas já controláveis por vias disciplinares, correcionais e sancionatórias menos gravosas. Por essa razão, o próprio contencioso constitucional instaurado no STF em torno da Lei nº 13.869/2019 aponta para a contestação da norma, sob a fundamentação de ofensa à intervenção penal mínima e à proporcionalidade, precisamente sob o argumento de que parte das condutas já seria passível de sanções administrativas e que a criminalização produziria efeitos inibitórios indevidos⁶.

A dimensão institucional da atividade da Magistratura de Contas impõe, ainda, um vetor adicional de controle, pois a Constituição Federal estruturou a referida atividade como função constitucional dotada de competências próprias e garantias institucionais. Por essa razão, a jurisprudência constitucional do STF tem repellido iniciativas que introduzam ingerências capazes de alterar essa arquitetura, sobretudo em virtude do princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF/88). Para tanto, 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 autonomia⁷. Orientação semelhante foi reafirmada ao se declarar a inconstitucionalidade de disciplinas que permitiam a revisão de decisões das Cortes de Contas por instâncias político-legislativas⁸. Assim, a leitura desses precedentes indica que o incremento indevido de pressão punitiva sobre a atuação finalística das Cortes de Contas, inclusive por meio da ampliação de riscos penais incidentes sobre o exercício funcional, deve ser examinado à luz da proteção da arquitetura constitucional da atividade de seus membros e do equilíbrio do sistema de freios e contrapesos, evitando-se que mecanismos sancionatórios inadequados fragilizem, por via indireta, a independência decisória e a efetividade da fiscalização.

IV – RESPONSABILIZAÇÕES VIGENTES SEM EXPANSÃO PENAL

O reforço do argumento de suficiência do arcabouço vigente ganha densidade quando a análise privilegia a experiência concreta das estruturas correcionais já institucionalizadas no próprio sistema de controle e de justiça, cuja finalidade é apurar e sancionar violações de deveres funcionais, incompatibilidades e desvios de conduta por via administrativa especializada, com contraditório e ampla defesa.

Em um primeiro momento, cumpre destacar que a o texto constitucional de 1988 atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais da magistratura (artigo 103-B, § 4º, CF/88) e conferiu ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) competência equivalente em relação ao Ministério Público e ao cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (artigo 130-A, § 2º, CF/88), evidenciando opção

por responsabilização em camadas, na qual ilícitos de natureza estatutária e deontológica recebem tratamento prioritário no plano disciplinar.

A mesma racionalidade se projeta sobre a Corregedoria do Tribunal de Contas da União, cuja função não se limita a um papel meramente formal. A Resolução do TCU nº 246/2011, ao definir o Regimento Interno do referido Tribunal, atribui ao Vice-Presidente o exercício das 7ADI 5290/GO, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 06.12.2019. 8ADI 6986/RN, rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 17.02.2022. funções de Corregedor e estabelece, expressamente, que lhe incumbe exercer encargos permanentes de inspeção e correição, relatar processos administrativos referentes a deveres de ministros, ministros-substitutos e servidores, auxiliar o Presidente na fiscalização da ordem e disciplina do Tribunal e apresentar relatório anual de atividades ao Plenário. Além disso, a Resolução do TCU nº 372/2024 explicita a finalidade institucional da função correicional, orientada à conformidade ética e normativa e à apuração de infrações de dever funcional, além de prever atuação procedimental ativa, inclusive com proposição de sindicância ou de procedimento disciplinar, conforme o caso.

Nesse contexto, elementos empíricos divulgados em documentos oficiais dos órgãos de controle disciplinar reforçam a efetividade dessa via administrativa. O Relatório Anual do CNJ referente a 2024, por exemplo, registra, no âmbito disciplinar, a aplicação de 19 (dezenove) afastamentos cautelares, 14 (quatorze) disponibilidades, 5 (cinco) censuras e 2 (duas) advertências, o que revela repertório sancionatório graduado e a possibilidade de medidas cautelares para neutralização de riscos institucionais antes da conclusão do mérito. O mesmo relatório aponta que, no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2024, foram distribuídos 11.858 (onze mil oitocentos e cinquenta e oito) processos e arquivados 12.573 (doze mil quinhentos e setenta e três), dado compatível com capacidade de absorção, triagem e encerramento de demandas⁹.

Para mais, o balanço do biênio 2024–2025 da Corregedoria Nacional do Ministério Público informa a realização de 43 (quarenta e três) correições, com abrangência de mais de 1.900 (mil e novecentas unidades) em 24 (vinte e quatro) Ministérios Públicos, além do recebimento de 1.374 (mil trezentas e setenta e quatro) reclamações e da autuação de 1.026 (mil e vinte e seis procedimentos). A mesma fonte registra a proposição de 43 (quarenta e três) processos administrativos disciplinares, com aplicação de 30 (trinta) penalidades, sendo 12 (doze) suspensões, 7 (sete) censuras, 4 (quatro) advertências, 4 (quatro) disponibilidades compulsórias, 2 (duas) demissões e 1 (uma) remoção compulsória. A proporção entre processos administrativos disciplinares e reclamações, situada em torno de 3,1%, sugere filtragem institucional relevante para evitar banalização do rito disciplinar, enquanto a incidência de penalidades em aproximadamente 79,8% dos processos administrativos disciplinares propostos indica seletividade técnica na instauração formal e capacidade real de sancionamento quando identificado lastro mínimo consistente¹⁰.

Ademais, no que tange aos membros de Tribunais e Conselhos de Contas, destaca-se a atuação correicional no TCU por se tratar da instância mais diretamente exposta a reações estratégicas de fiscalizados. A transparência institucional do Tribunal publiciza, em série histórica, relatórios trimestrais de atividades da Corregedoria ao lado de relatórios anuais de atividades da Corregedoria, além de relatórios de correições, inspeções e visitas técnicas, com dezesseis produtos formalmente registrados¹¹. A própria descrição institucional desses relatórios os caracteriza como instrumentos gerenciais voltados a registrar, de forma periódica, o resumo das principais atividades desenvolvidas pela Corregedoria tanto em apurações de eventuais infrações funcionais quanto em fiscalizações destinadas a contribuir para melhoria de desempenho e aperfeiçoamento de processos de trabalho.

Ainda, a materialidade dessa atuação também se evidencia em atos de planejamento correicional¹². Exemplo disso pode ser observado por meio da Portaria da Corregedoria nº 3/2024, que aprovou o plano de correição e inspeção do primeiro semestre de 2024, prevendo 2 (duas) visitas técnicas presenciais e fixando cronogramas de acompanhamento com previsão de esforço de trabalho de 40 (quarenta) unidades para o tema Comunicação e Relacionamento Institucional e de 40 (quarenta) unidades para o tema Gestão de Pessoas, Conhecimento, Cultura e Inovação. Além disso, outro exemplo dessa prática

pode ser evidenciado por meio da Portaria da Corregedoria nº 28/2024, a qual aprovou o plano do segundo semestre de 2024, com 2 (duas) visitas técnicas voltadas ao acompanhamento e monitoramento do tema Controle Externo no Tribunal de Contas da União e ao tema Fluxo e Tempestividade na gestão dos processos de controle externo, com aplicação da Resolução do TCU nº 349/2022, estabelecendo previsão de esforço de trabalho de 30 (trinta) e de 40 (quarenta) unidades, respectivamente. Adicionalmente, também se destaca a Portaria da Corregedoria nº 9/2025, que aprovou o plano do primeiro semestre de 2025, igualmente com 2 (duas) visitas técnicas, definindo estimativa de esforço de trabalho de 80 (oitenta) unidades para cada visita.

Diante desse conjunto normativo e institucional, evidencia-se que o sistema brasileiro já dispõe de estruturas correicionais especializadas capazes de prevenir, apurar e sancionar desvios funcionais no âmbito das carreiras públicas dotadas de prerrogativas institucionais. A arquitetura constitucional que atribui competências disciplinares ao CNJ, ao CNMP e às corregedorias internas dos Tribunais de Contas demonstra opção deliberada do constituinte por um modelo de responsabilização técnica e institucionalmente qualificada, estruturado em procedimentos próprios e conduzido por instâncias com expertise funcional e garantias processuais adequadas.

V - RISCO DE INCORRER EM LEGISLAÇÃO PENAL DE OCASIÃO

Ato contínuo, a política criminal subjacente ao PL 280/2026 demanda exame contextual, visto que a proposição amplia a Lei nº 13.869/2019 por meio da criação de novos tipos penais e do reforço de mecanismos de acionamento. A justificativa apresentada pelo autor explicita, como vetor de necessidade, a intenção de tipificar condutas que, segundo a exposição de motivos, surgem com recorrência em noticiário, comissões parlamentares de inquérito e processos disciplinares, indicando racionalidade legislativa fortemente orientada por episódios de alta visibilidade e por conflitos institucionalizados já submetidos a esferas próprias de responsabilização administrativa e correccional. O fundamento, assim apresentado pelo autor, sinaliza aproximação com a lógica de resposta imediata a eventos midiáticos e a disputas institucionais, dinâmica que, em política criminal, costuma elevar o risco de sobreinclusão punitiva e de baixa seletividade normativa.

Nesse contexto, a doutrina penal descreve esse movimento como expansão funcional do Direito Penal, com deslocamento para uma função comunicacional e simbólica, especialmente quando a incriminação incide sobre deveres de organização do exercício funcional e padrões de conduta já submetidos a controles administrativos, disciplinares e correccionais. Nesse sentido, Jesús-María Silva Sánchez (2001), ao tratar da expansão penal, ressalta a tendência de ampliação de tipos penais como resposta a demandas sociais e políticas, nem sempre acompanhada de demonstração consistente de subsidiariedade¹³. Para mais, Winfried Hassemer (2008), em reflexão clássica sobre segurança pública no Estado de Direito, problematiza o uso do Direito Penal como resposta de caráter predominantemente político-comunicacional, com risco de enfraquecimento de garantias¹⁴. Finalmente, Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli (2015), por sua vez, destacam a propensão estrutural do sistema penal à seletividade e à instrumentalização, reforçando a necessidade de contenção e de rigor na justificação político-criminal de novos delitos¹⁵.

Diante disso, a leitura sistemática da Lei nº 13.869/2019 reforça esse diagnóstico, porque o legislador de 2019 estruturou o abuso de autoridade com filtros típicos voltados a conter expansões punitivas sobre o exercício funcional, exigindo finalidade específica para a configuração do crime e afastando a criminalização de divergência interpretativa na aplicação do direito ou na avaliação de fatos e provas. A inovação do PL 280/2026, porém, ao tipificar condutas que se aproximam de proibições e deveres deontológicos tende a reposicionar o processo penal como arena preferencial de disputa sobre conformidade funcional, inclusive em situações em que o marco normativo vigente buscou impedir a conversão de controvérsias interpretativas e de valoração circunstancial em imputação criminal. A consequência sistêmica, nessa seara, consiste no crescimento de imputações em zonas cinzentas, com aumento de controvérsias sobre enquadramento penal e redução da racionalidade de subsidiariedade que

deve orientar a tutela criminal.

Nesse prisma, o risco de configuração de uma legislação penal de ocasião exsurge quando a tipificação penal se transmuda em resposta predominantemente reativa a episódios de acentuada exposição midiática e a pressões sociais por punição imediata, deslocando indevidamente o eixo de responsabilização das instâncias especializadas para a seara criminal. Isso, porque o postulado republicano impõe a observância da impessoalidade e da moralidade na produção normativa (art. 37, caput, CF/88), além de submeter a atuação estatal aos princípios da igualdade e da vedação ao arbítrio (art. 5º, caput, CF/88). Tais preceitos recomendam rigorosa cautela metodológica sempre que a ratio legis se fundamente, de modo explícito, em noticiários, Comissões Parlamentares de Inquérito ou processos disciplinares em curso como substrato de necessidade. Nesse contexto, o perigo de generalizações punitivas e de sobreinclusão típica tende a inflar a litigiosidade penal estratégica e a esvaziar a centralidade dos mecanismos administrativos e correcionais já estruturados para a apuração e correção de desvios funcionais. Essa problemática assume especial gravidade quando o escopo normativo atinge os Tribunais de Contas, comprometendo, por via reflexa, a higidez do sistema de freios e contrapesos e a autonomia indispensável ao exercício da atividade de seus membros.

VI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, a ATRICON se posiciona de forma contrária ao PL 280/2026, uma vez que a avaliação desenvolvida conduz ao entendimento de que a proposta promove uma ampliação relevante do regime instituído pela Lei 13.869/2019 com incidência indevida sobre o Judiciário, o Ministério Público e, de modo particularmente sensível, sobre membros de Tribunal ou Conselho de Contas, com potencial de reconfigurar o ambiente decisório e a rotina funcional das Cortes de Contas. Isso porque, referida opção legislativa desloca para o campo penal matérias fortemente associadas a deveres funcionais, incompatibilidades e padrões de conduta, exigindo demonstração reforçada de necessidade e de adequação à lógica de ultima ratio que informa a intervenção penal.

Dessa forma, a análise de suficiência normativa indica que parcela significativa das condutas alcançadas pela proposição já encontra tratamento no ordenamento, seja por tipos penais comuns quando presentes tipicidade e ofensividade compatíveis, seja por mecanismos estatutários, disciplinares e correcionais próprios das carreiras abrangidas. Além disso, a dimensão de risco institucional se intensifica quando se considera a posição constitucional da atividade da Magistratura de Contas, haja vista que a Constituição conferiu elevada densidade normativa às competências e garantias das Cortes de Contas e vinculou a proteção institucional de seus membros à preservação da autonomia e da independência funcional, como condição de resistência a pressões indevidas em um campo decisório sensível a interesses políticos e econômicos.

Ainda, a permanência de controvérsia constitucional em torno da própria Lei nº 13.869/2019, judicializada em controle concentrado nas ADIs 6236, 6238, 6239, 6266 e 6302, reforça a necessidade de cautela, pois o contencioso ainda discute legalidade estrita e taxatividade em tipos do regime vigente, mantendo em aberto parâmetros interpretativos e incentivando movimentos de recalibragem legislativa. Dessa forma, a ampliação do catálogo penal, nesse contexto, tende a elevar litigiosidade e a favorecer estratégias de imputação em ambientes de conflito entre fiscalizadores e fiscalizados, com custo reputacional e efeito de autocontenção decisória que não se condicionam à existência de condenação final.

A suficiência do arcabouço vigente é também reforçada por evidências empíricas de funcionamento das vias administrativas especializadas, com destaque para o próprio sistema correcional do TCU, a exemplo da Resolução TCU nº 246/2011, que atribui ao Vice-Presidente as funções de Corregedor e lhe impõe encargos permanentes de inspeção e correção, além de relatar processos administrativos e apresentar relatório anual ao Plenário, e da Resolução TCU nº 372/2024, que explicita finalidade correcional orientada à conformidade ética e normativa e prevê atuação procedimental ativa, inclusive com proposição de sindicância ou procedimento disciplinar. Além disso, a base documental do próprio TCU

indica a institucionalização de transparência e de rotinas de controle interno.

Diante desse conjunto de fundamentos, a posição institucional da ATRICON é contrária ao PL 280/2026 na forma apresentada, por ausência de demonstração proporcional de necessidade normativa, por risco de sobreposição sancionatória e por provável incremento de pressões indevidas sobre a independência técnica da Magistratura de Contas, com repercussões sobre o sistema de freios e contrapesos. Assim, conclui-se que medidas voltadas ao aperfeiçoamento de integridade e accountability se mostram mais compatíveis com o modelo constitucional quando fortalecem e qualificam os mecanismos já existentes, especialmente os instrumentos correicionais internos do sistema Tribunais de Contas e os filtros de contenção já consagrados no regime de 2019, evitando a conversão do processo penal em via ordinária de disputa institucional em matéria de elevada sensibilidade político-administrativa.

Conselheiro Durval Ângelo Andrade

Vice-Presidente de Assuntos Legislativos da ATRICON

Conselheiro Edilson de Sousa Silva

Presidente da ATRICON