



Brasília, 29 de agosto de 2023.

NOTA TÉCNICA Nº 02/2023

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 79/2022, que estabelece normas gerais de fiscalização financeira da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispõe sobre a simetria de que trata o artigo 75 da Constituição da República e dá outras providências.

A **ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON**, entidade de âmbito nacional, com sede em Brasília-DF, diante da tramitação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei Complementar nº 79/2022 e considerando a relevância da matéria de fundo nele versada, apresenta ponderações buscando contribuir para o aprofundamento e enriquecimento dos debates, consoante os fundamentos de fato e de direito que passa a expor:

1. DO CONTEÚDO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 79/2022

O Projeto de Lei Complementar nº 79/2022 (PLP), de autoria do Deputado Federal Fábio Trad, visa unificar e padronizar diversas normas da União com o fim de monitorar e avaliar a aplicação de recursos financeiros e orçamentários em políticas públicas. Objetiva, pois, disciplinar a atividade de controle mediante o desenvolvimento, pelo Poder Executivo Federal, de sistemas centralizados de registro eletrônico com informações sobre as finanças da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os quais devem ser alimentados de forma padronizada e pormenorizada, de modo a possibilitar análises cruzadas e comparativas.

O PLP define, ainda, um padrão mínimo nacional de organização e fiscalização dos Tribunais de Contas, com a existência de bases mínimas de organização e uma norma geral de processo para os Tribunais de Contas. Para tanto, prevê, em suas disposições finais e transitórias, encaminhamento de projeto de lei pelo Tribunal de Contas da União (TCU), dispondo, no mínimo, sobre:

- a) normas gerais de processo de controle externo;
- b) fiscalização financeira;
- c) padrão de governança;
- d) gestão de riscos;
- e) avaliação de gestão;
- f) atuação do controle interno em apoio ao controle externo; e
- g) definição de requisitos, competências, atribuições e vedações para os julgadores, titulares e substitutos, para os Ministérios Públicos de Contas e para os Auditores de Controle Externo.

O Projeto traz, também, normas regulamentadoras inerentes à organização e ao funcionamento do órgão de fiscalização e instrução dos Tribunais de Contas, estruturando as carreiras que atuam diretamente no processo de contas e prevendo garantias e prerrogativas ao corpo técnico dos Tribunais de Contas, as quais se apresentam como requisitos mínimos de validade do processo fiscalizatório.



Além disso, cria o Portal Nacional de Transparência e Visibilidade dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas, com respectivo Fundo Especial de Modernização dos Tribunais de Contas, com previsão de um Conselho Deliberativo regulamentado pelo TCU, além do Colégio Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas e do Colégio Nacional dos Auditores de Controle Externo, com o objetivo de formar listas, promover articulações, estudos, decisões colegiadas, etc.

2. DA AMPLIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. FRAGILIDADE AO PACTO FEDERATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DECORRENTE DE VÍCIO DE INICIATIVA.

Nota-se, de início, que o PLP nº 79/2022 amplia as competências do Tribunal de Contas da União – TCU, autorizando a atuação dessa Corte de Contas sobre Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que acaba por caracterizar situações de conflito com o pacto federativo.

Ao conferir ao TCU a competência para o encaminhamento de projeto de lei dispondo acerca do padrão mínimo nacional de organização e fiscalização dos Tribunais de Contas, o PLP amplia a competência do Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo da esfera federal, para intervir nas decisões dos órgãos de controle das esferas estaduais e municipais, sobre os quais não possui ingerência, afrontando, sobremaneira, a sistemática de controle externo vislumbrada pelo poder constituinte originário e atualmente em vigor.

Nos moldes previstos no *caput* do artigo 16¹ do PLP, referida lei, a partir de iniciativa do TCU, para além de normas inerentes ao processo de controle externo, deverá regulamentar questões relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos incumbidos das atividades finalísticas de controle externo e administrativos, em violação à autonomia conferida constitucionalmente aos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas ostentam a condição de órgãos independentes da estrutura do Estado brasileiro, cujas principais funções se espraiam pelos diversos incisos do artigo 71 da Constituição da República.

Do texto constitucional, observa-se a dignidade da missão dos Tribunais de Contas, que cumprem um papel de importância capital no Estado de Direito. Assim, sem prejuízo da competência dos demais sistemas, instituições e órgãos legitimados no controle da administração pública e da legalidade dos atos administrativos, os Tribunais de Contas são verdadeiros tutores dos interesses públicos, inexistindo vinculação, hierarquia ou possibilidade de intervenção de um Tribunal de Contas sobre outros.

¹ “Art. 16. A fiscalização financeira de que trata o art. 163, inciso V, da Constituição Federal pressupõe o estabelecimento de padrão mínimo nacional de organização e normas de processo e garantias processuais asseguradas às partes, que disponha sobre a competência e o funcionamento dos órgãos incumbidos das atividades finalísticas de controle externo e administrativos, ações coordenadas e transparentes que assegurem isonomia e segurança jurídica na fiscalização sobre a aplicação das normas gerais e específicas editadas pela União nas hipóteses previstas nos arts. 22, 24 e demais disposições da Constituição Federal que exijam lei complementar e tenham relação, direta ou indiretamente, com as finanças públicas, com observância das seguintes diretrizes:”



Ademais, as normas que dispõem sobre as atribuições, a organização e o funcionamento dos Tribunais de Contas são de iniciativa privativa dos próprios Tribunais de Contas. Trata-se de decorrência da autonomia que a Constituição da República lhes confere, nos termos dos artigos 73, 75 e 96, inciso II, alínea “d”.

É salutar a intenção do PLP de estabelecer normas gerais de fiscalização financeira da administração pública e um padrão mínimo nacional de organização e normas de processo e garantias processuais no âmbito do controle externo. Ocorre que, da forma como previsto – adentrando a matérias atinentes à competência e ao funcionamento – o PLP em exame destoa do regramento constitucional, ante, repita-se, a inexistência de hierarquia e/ou vinculação entre os Tribunais de Contas, bem como diante da autonomia que lhes é característica.

Assim, de pronto, observa-se que o projeto de lei complementar em análise, proposto pelo então Deputado Federal Fábio Trad, apresenta vício de iniciativa, que acarreta inconstitucionalidade formal inafastável. O Tribunal de Contas possui iniciativa privativa de lei que disponha sobre suas atribuições e competências e seus cargos e serviços, nos termos do artigo 73, combinado com os artigos 61 e 96, da Lei Maior. A teor do artigo 75, as normas constitucionais federais são extensíveis aos Tribunais de Contas dos Estados.

A disposição constante do artigo 96, inciso I, alínea “a”, da Constituição não deixa margem para dúvidas ou questionamentos acerca da competência conferida aos Tribunais de Contas para dispor sobre regras de competência e funcionamento, o que, por si só, já demonstra a impossibilidade de lei de iniciativa do Tribunal de Contas da União dispor, nos termos do artigo 16 do PLP, acerca do *“estabelecimento de padrão mínimo nacional de organização e normas de processo e garantias processuais asseguradas às partes, que disponha sobre a competência e o funcionamento dos órgãos incumbidos das atividades finalísticas de controle externo e administrativos (...)”*.

3. DA FIXAÇÃO DE REGRAS ATINENTES AO QUADRO DE PESSOAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. VIOLAÇÃO DAS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

Na mesma linha, a fixação de regras atinentes ao órgão de fiscalização e instrução dos Tribunais de Contas (arts. 17 a 19), ao quadro próprio de pessoal dos Tribunais de Contas (arts. 20 a 24) e ao Ministério Público de Contas (arts. 29 e 30), tratando de atribuições dos Auditores de Controle Externo, preenchimento de cargos comissionados e funções gratificadas e atribuições dos Membros do Ministério Público de Contas, **viola frontalmente as prerrogativas da autonomia e do autogoverno que são pacificamente reconhecidas aos Tribunais de Contas, na medida em que estatui normas sobre o funcionamento e organização das Cortes de Contas.**

As matérias constantes dos artigos acima referidos são de competência das respectivas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas, sendo absolutamente inconstitucional lei de iniciativa parlamentar adentrar à regulamentação de matérias atinentes ao quadro de pessoal dos Tribunais de Contas.



Para além disso, o parágrafo único do artigo 25 do PLP prevê: *“É assegurado o compartilhamento imediato, com o Ministério Público competente, da instrução e demais manifestações das Unidades Técnicas de Fiscalização do Órgão de Fiscalização e Instrução, após análise de mérito das alegações apresentadas na fase do contraditório, assim como dos processos disciplinares e de reclamações, independentemente de autorização, deliberação ou termo de cooperação, com a finalidade de assegurar a observância dos prazos para os fins previstos nos arts. 37, §§ 4º e 5º, 102, inciso I, alínea “c” e 105, I, “a” da Constituição Federal.”*

O primeiro ponto que merece destaque é que, para além da transparência ativa, o dispositivo assegura o imediato compartilhamento, com o Ministério Público, da instrução e das manifestações técnicas dos processos de controle externo, dos processos disciplinares e das reclamações antes do julgamento pelo Colegiado, para fins de atos de improbidade, ações penais e crimes de responsabilidade.

Além disso, o dispositivo autoriza o compartilhamento dos relatórios constantes do processo independentemente de autorização do Relator, ao qual compete presidir a instrução processual.

Assim, além de, mais uma vez, tratar de matérias que violam as prerrogativas da autonomia e do autogoverno inerentes ao Tribunal de Contas, o dispositivo viola, também, regras inerentes à instrução processual.

A estrutura dos processos de competência do Tribunal de Contas, conquanto guarde similitude com os processos judiciais, deles se afasta em alguns aspectos, o que, inevitavelmente, reclama reflexões quanto ao tratamento a lhes ser conferido, notadamente por conta de suas especificidades.

Em que pese, pois, a existência de competências funcionais e instrumentais destinadas aos integrantes da carreira dos Auditores de Controle Externo, os relatórios técnicos emitidos no âmbito da função fiscalizatória não ostentam conteúdo decisório, tampouco vinculam a decisão do Magistrado de Contas.

Sob o ponto de vista do direito constitucional, é o Magistrado de Contas (Ministro/Conselheiro e Ministro-Substituto/Conselheiro-Substituto) que compõe o Tribunal de Contas e, em seu nome, exerce as competências fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa e corretiva, em matérias afetas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob a ótica da legalidade, legitimidade e economicidade (CF, art. 71). É ele e tão somente ele que, do ponto de vista constitucional, possui a competência funcional que lhe garante direitos e prerrogativas próprias para o exercício da função jurisdicional.

Em outras palavras, a função constitucional do Tribunal de Contas é exclusiva de controle externo; suas competências são de naturezas diversas (fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa e corretiva), a serem concretizadas pela autoridade máxima atribuída pela Constituição, qual seja, ao Magistrado de Contas, por meio de competências e atribuições específicas previstas em leis especiais, com vistas ao cumprimento da função precipuamente constitucional.



Assim, a presidência do processo de contas, em sentido amplo, é competência do Relator (Ministro/Conselheiro e Ministro-Substituto/Conselheiro-Substituto), a quem incumbe o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante o exercício de poderes que lhes são próprios e exclusivos, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção, poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador.

A despeito de serem conferidos direitos ao agente público que integra carreira de auditoria, inspeção e controle, que lhe permitam o desempenho de função de controle externo, não há no ordenamento jurídico previsão que lhe confira prerrogativas próprias de carreira, senão na hipótese de delegação, a qual deve estar expressamente prevista no âmbito da respectiva Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

4. DA CONCLUSÃO

Em que pesem os argumentos ora apontados, a ATRICON reconhece a importância de todas as iniciativas que fortaleçam o controle externo, haja vista a necessidade do estabelecimento de normas gerais de fiscalização financeira da administração pública e um padrão mínimo nacional que garanta uma uniformização de regras atinentes à normas de processo e garantias processuais no âmbito do controle externo brasileiro.

No entanto, na forma como previsto, o PLP em exame, ao que se constata, não encontra consonância com a autonomia que a Constituição da República reconhece aos Tribunais de Contas.

Assim, sabendo-se que as normas dispendo sobre as atribuições, a organização e o funcionamento dos Tribunais de Contas são de iniciativa privativa dos próprios Tribunais de Contas, a ATRICON entende que o PLP nº 79/2022 se mostra incompatível com os princípios da separação dos poderes e do pacto federativo, além de ostentar inconstitucionalidade formal, decorrente do vício de iniciativa demonstrado.

Sem embargo, esta Associação ressalta que se encontra inteiramente aberta ao diálogo, no intuito de colaborar com o enriquecimento dos debates para o alcance de uma legislação que contemple todas as relevantes questões de interesse público atinentes ao processo e ao controle externo.

Conselheiro Cezar Miola,
Presidente.