

## **SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO PARA AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL NºS 329/2013-CD (AMPCON), 40/2016-SF (ANTC) e 22/2017-SF (ATRICON)**

**Texto Aprovado na 1ª Reunião do Conselho de Representantes da ANTC<sup>1</sup>**

**14 e 15 de março de 2019**

### **DESTAQUE PARA DISCUSSÃO E VOTAÇÃO PELAS AFILIADAS**

Acrescentam-se ao artigo 73-A da Proposta de Substitutivo da ANTC os §§ 1º, 2º e 3º, renumerando-se os demais, com as seguintes redações:

**“Art. 73-A.**

...

§ 1º Sem prejuízo do disposto no art. 102, o Tribunal de Contas da União poderá, de ofício ou por provocação, aprovar súmula para uniformizar, na esfera de controle externo, a interpretação de normas gerais previstas nesta Constituição, cuja decisão terá efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e de Município, e aos órgãos de controle interno dos Poderes previstos no art. 74, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido na lei complementar prevista neste artigo, a aprovação, a revisão ou o cancelamento de Súmula, por maioria absoluta dos Ministros, poderá ser provocado pelas autoridades legitimadas a formular consulta perante o Tribunal de Contas da União, na forma do regimento interno.

§ 3º Da decisão de Tribunal de Contas do Estado, dos Municípios ou do Município, este último onde houver, que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Tribunal de Contas da União que,

---

<sup>1</sup> Texto aprovado incorpora a íntegra da PEC nº 40/2016 e a proposta de substitutivo elaborada pela AUD-TCU em 2017, com exceção da regra de uniformização de jurisprudência referente a norma gerais, cuja matéria será submetida à votação de destaque pelo Conselho de Representantes.

julgando-a procedente, anulará a decisão reclamada e fixará prazo para que outra seja proferida com ou sem a aplicação da Súmula, conforme o caso.

## JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 329, de 2013, prevê que lei complementar disporá sobre procedimento extraordinário de uniformização da jurisdição de contas, a ser processado de forma autônoma pelo Tribunal de Contas da União, em casos de repercussão geral, quando houver divergência entre decisões dos Tribunais de Contas que, aparentemente, contrariem dispositivo da Constituição da República ou de lei nacional.

A proposta é louvável e merece lograr êxito com alguns ajustes de forma a conferir maior segurança jurídica às decisões que afetarão os 26 Estados, o Distrito Federal e mais de 5,5 mil Municípios. Entende-se que a proposta constitui avanço significativo para garantir a aplicação das normas gerais. Diferentemente da uniformização da jurisprudência por uma câmara do CNTC, a proposta da PEC nº 329, de 2016 não afronta o pacto federativo.

É pela via das normas gerais que a esfera central de governo exerce suas prerrogativas visando ao cumprimento de seus encargos relativamente a um Estado Federal. Não se pode olvidar que é pelo uso das normas gerais que o governo central busca promover os compromissos constitucionais, assim como fomentar e exigir que os demais membros da Federação façam o mesmo.

Não por acaso a Carta Política de 1988, seguindo a tendência mundial, reservou diversas e relevantes matérias à competência da União para a edição de normas gerais, inclusive e especialmente em assuntos relativos a questões financeiras, cuja normas gerais de fiscalização da administração direta e indireta estão sujeitas a normas gerais que devem ser definidas por lei complementar.

O federalismo cooperativo, alicerçado na autonomia constitucional dos entes da Federação (art. 18) - que tem como limitador os termos constitucionais, sendo um deles as normas gerais estabelecidas pela União (arts. 22; 23, parágrafo único; 24; 146; 163; 169; 198, § 3º) - ruiria se a interpretação dessas normas gerais, por exemplo, ficasse a cargo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A ANTC comunga do entendimento que aponta a inconstitucionalidade da passagem da PEC 22/2017 que confere ao CNTC a competência para tratar de matéria finalística de controle externo e uniformizar a jurisprudência dos Tribunais de Contas. A uma, porque tal proposta ofende a cláusula pétrea da separação dos poderes, prevista no inciso III do §4º do art. 60 da Constituição da República. A duas, porque afronta o art. 2º a Lei Maior, no que diz respeito à harmonia e principalmente à independência desses mesmos Poderes, no tocante ao controle

externo da Administração Pública Federal, atribuído ao Congresso Nacional, que o exerce por meio de uma instituição técnica e apartidária, que é o TCU.

Esse entendimento encontra respaldo na ADI 3367, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal foi taxativo no sentido de definir a natureza administrativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a saber:

*“2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. **Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura.** Constitucionalidade reconhecida. **Separação e independência dos Poderes.** História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da **função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente.** Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como **órgão administrativo do Poder Judiciário nacional.**”*

É de se registrar que o TCU não tem a mesma natureza de conselho administrativo como seria o CNTC ou o CNJ. Sua missão é julgar contas na esfera de controle externo e aplicar sanções pecuniárias e impor restrições a direitos.

Também é pacífica a jurisprudência no sentido de que a competência do TCU para fiscalizar atrai a competência do Ministério Público Federal e da Justiça Federal prevista no artigo 109 da Carta Política (Súmulas STJ nº 208 e 209). Nesse sentido, divergências entre as Cortes de Contas geram um quadro de insegurança jurídica para o gestor, que pode ser responsabilizado pela Justiça Federal, na esfera civil ou criminal, se não observar a jurisprudência do TCU sobre aplicação de normas gerais, a exemplo das Leis de Licitações e Contratos.

Como dito, diferentemente dos Estados e Municípios, a Constituição de 1988 conferiu à União a competência para legislar privativamente sobre as matérias previstas no artigo 22 – sobressaindo normas gerais de licitações e contratos - e concorrentemente sobre as matérias do artigo 24, cujas normas obrigam a todos, sem razão para discrepâncias que, no limite, compromete a isonomia e o conceito mais amplo de Justiça. Trata-se de questão que parece pacificada, tanto que o próprio CNJ orienta os órgãos estaduais por meio da divulgação em sua página eletrônica da Súmula TCU nº 322, nos seguintes termos<sup>2</sup>:

### “Súmula 222 - TCU

<sup>2</sup><http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/626-gestao-planejamento-e-pesquisa/controlado-interno/sumulas/18304-sumula-222-tcu>

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à **aplicação de normas gerais de licitação**, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (grifei)

No campo das finanças públicas, as divergências entre os Tribunais de Contas comprometem não apenas a estabilidade das contas públicas, mas também a transparência e a visibilidade das informações, em afronta ao direito dos cidadãos de terem acesso a dados públicos compreensíveis sobre as finanças nacionais.

Os artigos 32, § 4º e 48, §§ 2º e 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal preveem sistemas eletrônicos centralizados mantidos pelo Ministério da Fazenda para divulgação, de amplo acesso ao público, de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Para tanto, o art. 48, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a **padrão mínimo definido pelo Poder Executivo da União**.

A Lei Complementar nº 141, de 2012, que estabelece normas gerais de finanças da saúde também instituiu sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluída sua execução orçamentária. Cite-se o **Acórdão nº 31/2017-Plenário**, a saber:

*“Os avanços institucionais e tecnológicos não param por aqui. A Lei Complementar 141/2012 também exige a ‘integração, mediante **processamento automático**, das informações do Siops ao sistema eletrônico centralizado de controle das transferências da União aos demais entes da Federação mantido pelo Ministério da Fazenda’ (art. 39, inciso VI), para fins de controle do bloqueio e desbloqueio das transferências constitucionais e voluntárias, exigência que também se aplica para a concessão de garantia pela União de que trata o art. 40, § 2º, desta Lei Complementar.*

...

*Os mecanismos e ferramentas tecnológicas de padronização, transparência e interoperabilidade entre sistemas eletrônicos do Governo Federal têm grande potencial de conferir maior segurança jurídica e racionalidade aos processos de verificação das condicionantes consideradas para fins da realização de transferências constitucionais e voluntárias, assim como para concessão de aval da União para realização de operação de crédito.*

*Foi vontade do constituinte que a entrega do FPE e FPM ficasse condicionada ao cumprimento do mínimo da saúde, ao inserir dispositivo específico no art. 160, parágrafo único, inciso II, da Constituição da República, com redação dada pela Emenda 29/2000.*

*Sob a ótica de condicionantes tão restritivas, com possibilidade de tocar no pacto federativo fiscal, a **padronização da metodologia de cálculo do valor mínimo** a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde constitui verdadeira projeção do princípio constitucional da isonomia que a União deve*

*dispensar aos entes subnacionais por ocasião das transferências constitucionais e voluntárias. Tem, assim, conteúdo abrangente, inquestionável o seu elevado interesse social.*

*Nesse ambiente, de natural conflito no campo das finanças públicas e inauguração de mecanismos tecnológicos sofisticados, indutores da **padronização e racionalização das rotinas**, ganha relevo a decisão do TCU que versar sobre a metodologia de apuração do mínimo da saúde da União.*

*Isso porque é previsível que a decisão que dispuser sobre os itens da consulta venha pautar a especificação da rotina eletrônica do cálculo automático do mínimo de saúde no Siops. É oportuno frisar que tal rotina eletrônica deve ser padronizada, salvo as exceções previstas expressamente na Lei Complementar, com vistas a garantir a isonomia entre os entes da Federação na comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais e legais.*

*Por tudo que se expôs até aqui, não é difícil supor que a medida tem grande chance de influenciar os demais entes da Federação, ainda que pela via reflexa, em decorrência inclusive dos papéis estratégicos exercidos pelos Ministérios da Saúde e da Fazenda na definição e manutenção dos sistemas centralizados (Siops e CAUC) e do demonstrativo de ações e serviços públicos de saúde que passa a integrar o RREO por determinação legal.” (Grifei)*

Como se nota, a eficácia dessa nova geração de normas gerais pressupõe a uniformização não apenas dos procedimentos a cargo dos gestores, mas também das decisões que orientam os gestores sujeitos a sistemas eletrônicos centralizados mantidos por órgãos federais que estão sujeitos à fiscalização do TCU, assim como atuação do MPF e decisões da Justiça Federal, sob pena de instaurar um quadro de insegurança jurídica sem precedente comprometendo garantias fundamentais asseguradas aos gestores pelo artigo 73 c/c artigo 96, inciso I da Lei Maior.

Diante de todo exposto, entende-se ser plenamente plausível, razoável e harmônico com a Constituição de 1988 a proposta de uniformização de jurisprudência tal como consta na PEC nº 329, de 2013, com as sugestões objeto deste destaque.