



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Fábio Trad - PSD/MS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2022.

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 art. 75 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais sobre fiscalização financeira, abrangendo os aspectos que possam afetar, direta ou indiretamente, as finanças públicas da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e regulamenta a observância da simetria referente à organização, à composição e à fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais Contas dos Municípios, estes últimos onde houver, com amparo nos arts. 75 e **163, inciso V**, da Constituição Federal.

Parágrafo Único. A fiscalização financeira de que trata o *caput* deste artigo deve ser exercida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e contempla o autocontrole, o controle interno, o controle externo e o



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fábio Trad
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221591364800>



* C D 2 2 1 5 9 1 3 6 4 8 0 0 *



controle social, nos termos dispostos nesta Lei Complementar, sem prejuízo da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e da atuação dos Ministérios Públicos.

CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DE AUTOCONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Art. 2º O Poder Executivo Federal manterá sistemas de registro eletrônico centralizado das informações de finanças públicas de todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluída sua execução orçamentária e financeira **padronizada** e **pormenorizada**, assim como do endividamento, garantido o acesso público às informações, nos termos das normas gerais de finanças públicas previstas nos arts. 32, § 4º, 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101, de 2000, no art. 39 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e desta Lei Complementar, com a finalidade de assegurar a rastreabilidade, comparabilidade e interoperabilidade de que trata o art. 163-A da Constituição Federal.

§ 1º O sistema a que se refere o *caput* será desenvolvido com observância dos seguintes requisitos mínimos definidos em regulamento:

I - obrigatoriedade de registro padronizado e pormenorizado da execução orçamentária e financeira, assim como atualização periódica dos dados pelos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - rotinas de exportação e importação dos dados pormenorizados da execução orçamentária e financeira para fins de declaração e homologação das informações pelos responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, observado o padrão mínimo nacional de especificação contábil, financeira, orçamentária e tecnológica definido pelos órgãos centrais de contabilidade e orçamento da União;

III - realização de **cálculo automático** dos limites, cumprimento de condições e demais parâmetros constitucionais e legais previstos nas normas gerais e específicas de finanças públicas, cujo resultado constituirá **fonte primária** de informação para elaboração dos demonstrativos contábeis e fiscais previstos nas





Leis Complementares referidas no *caput* e legislação concernente, assim como para a análise por parte dos Tribunais de Contas;

IV - previsão de **módulo específico de controle externo** para registro obrigatório, por parte do Tribunal de Contas competente, das informações consideradas para fins de análise na esfera de controle externo, sem prejuízo dos dados declarados e homologados pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos, que deverão ser preservados no sistema a título de registro histórico e amplo acesso público;

V - **integração**, mediante processamento *online*, das informações dos sistemas referidos neste artigo ao **sistema eletrônico centralizado mantido pelo Poder Executivo Federal para controle das transferências da União** aos demais entes da Federação, visando ao cumprimento das condicionantes previstas no art. 160, parágrafo único da Constituição Federal, das normas gerais e específicas de finanças públicas e das condições e limites constitucionais e legais de educação e saúde.

§ 2º O sistema centralizado de que trata este artigo divulgará os seguintes demonstrativos em complemento ao disposto no art. 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

I - cargos em comissão, distinguindo a quantidade e o total das despesas com os referidos cargos ocupados por servidores efetivos do quadro efetivo do Poder e órgão, assim como as despesas com funções gratificadas;

II - contratação temporária e terceirização de mão-de-obra, distinguindo as despesas que se referem à substituição de servidores e empregados públicos das atividades não-finalísticas que possam legalmente ser passíveis de terceirização, assim como as despesas com contratação de pessoas jurídicas que, direta ou indiretamente, prestem serviços públicos da competência do ente da Federação;

III - despesas de caráter indenizatório definidas nos termos do art. 37, § 11 da Constituição Federal, tais como:

a) diárias e passagens, distinguindo as despesas com viagens nacionais e internacionais, bem como destacando a categoria das passagens e a finalidade da despesa quanto ao exercício de atividade finalística do órgão ou entidade, assim como as referentes a atividades administrativas e de apoio técnico;

b) moradia ou auxílio-moradia em espécie;





c) ajuda de custo nas hipóteses de despesas de instalação do servidor que, no interesse da administração pública, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente;

d) demais despesas de caráter indenizatório, discriminadas pelo tipo de auxílio, ajuda, abono ou instituto assemelhado;

IV - despesas com capacitação de servidores e membros dos Poderes e órgãos autônomos;

V – distribuição e lotação específica dos cargos efetivos, ocupados e vagos, distinguindo os órgãos ou unidades competentes para a realização de atividades finalísticas daquelas relativas às atividades administrativas e de apoio técnico e logístico, além de destacar a quantidade e o total das respectivas despesas.

§ 3º Atribui-se ao titular do Poder e órgão autônomo a responsabilidade direta pela **fidedignidade** dos dados homologados nos sistemas eletrônicos referidos no *caput* deste artigo, aos quais se conferirá **fé pública** para todos os fins previstos na Constituição Federal, nas normas gerais e específicas de finanças públicas e previdenciárias, nas resoluções do Senado Federal e demais legislação concernente.

§ 4º Observado o disposto no art. 163-A da Constituição Federal, o órgão central de contabilidade da União, ouvido previamente o órgão central de planejamento e orçamento da União:

I - estabelecerá, por ato próprio, o padrão tecnológico, contábil, orçamentário, fiscal e demais diretrizes para o funcionamento dos sistemas eletrônicos centralizados, bem como a periodicidade para registro e homologação das informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira, observados os prazos e demais condições previstas nas normas gerais e específicas vigentes;

II - instituirá, nos termos de ato próprio do Presidente da República, **comitês técnicos** e um **comitê de controle social** com a finalidade de assegurar o acompanhamento direto, pela sociedade civil, do funcionamento do sistema centralizado previsto neste artigo e propor formas simplificadas de divulgação das informações para acesso público.

§ 5º O cumprimento do disposto neste artigo por todos os Poderes e órgãos autônomos do ente da Federação constitui condicionante fundamental para o recebimento de transferências voluntárias, realização de operação de crédito e obtenção de garantia da União e dos Estados, observadas as disposições previstas na





Constituição Federal, nas normas gerais de finanças públicas e demais legislação concernente.

§ 6º O sistema de que trata este artigo disporá de módulo específico para fins de controle público e social do disposto no art. 37, incisos XI e XVI, e § 11 da Constituição Federal, cuja declaração é obrigatória por todos os Poderes e órgãos autônomos das três esferas de governo, incluídas as entidades da administração indireta, dependentes e não-dependentes, e as organizações da sociedade civil previstas pela Lei nº 13.019, de 31 de junho de 2014, para fins de controle individual dos beneficiários de recursos públicos.

Art. 3º O registro eletrônico centralizado mencionado no artigo anterior deverá considerar, de forma pormenorizada, as informações definidas em ato do Poder Executivo Federal, sendo obrigatória, na classificação orçamentária, pelo menos a especificação da unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa, assim como indicadores de identificação orçamentária e fonte de recurso de financiamento da despesa, ou outros indicadores que venham substituí-los, conforme definido, conjuntamente e de forma padronizada na Federação, pelos órgãos centrais de contabilidade, planejamento e orçamento da União.

Art. 4º Observado o disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 141, de 2021, os órgãos do Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (SNA/SUS) são permanentes, específicos e singulares, estruturados em quadro de pessoal efetivo para o exercício da fiscalização, avaliação e controle das ações e serviços públicos de saúde em cada ente da Federação, nos termos dos arts. 197 e 198, § 3º, inciso III da Constituição Federal, sem prejuízo das competências dos órgãos de controle interno e externo e do Ministério Público.

§ 1º No exercício das competências previstas neste artigo, os órgãos do SNA/SUS darão ênfase para as atividades de avaliação técnico-científica e de gestão, nos termos da lei.

§ 2º Os órgãos do SNA/SUS atuarão, sempre que possível e quando não houver risco de dano ao erário, de forma preventiva, visando orientar o gestor para o alcance da qualidade e efetividade da política de saúde no âmbito do SUS.

§ 3º O SNA/SUS integra a estrutura do órgão máximo responsável pelo SUS em cada ente da Federação e será, subsidiariamente, orientado pelos princípios e diretrizes que norteiam o órgão de que trata o art. 74 da Constituição Federal, na forma da lei.





§ 4º É vedado ao órgão de controle interno a incorporação das competências do SNA/SUS previstas no art. 197 da Constituição Federal, notadamente as referentes aos aspectos técnico-científicos.

§ 5º O Ministério da Saúde manterá registro eletrônico centralizado obrigatório pelos órgãos que compõem o SNA/SUS, o qual será integrado ao sistema de que trata o art. 39 da Lei Complementar nº 141, de 2012.

§ 6º A fim de racionalizar as ações de controle, o plano anual e o resultado final das auditorias realizadas pelos órgãos que integram o SNA/SUS serão registrados no sistema de que trata o parágrafo anterior, ao qual será dado acesso aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público com competência para atuar no âmbito de cada ente da Federação, observada a origem do recurso objeto da fiscalização.

§ 7º O componente federal do Sistema Nacional de Auditoria do SUS constitui o órgão central do Sistema, de natureza permanente, específico, singular e vinculado diretamente à autoridade máxima do Ministério da Saúde, a cargo do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS), unidade ou entidade que venha substituí-lo.

Art. 5º O Tribunal de Contas da União fiscalizará o cumprimento das regras previstas neste Capítulo na esfera federal, notadamente no que diz respeito ao desenvolvimento dos sistemas eletrônicos centralizados, assim como a estrita observância das normas gerais de finanças públicas e demais legislação concernente por ocasião da definição e manutenção dos processos e rotinas do sistema.

CAPÍTULO III DO CONTROLE INTERNO

Art. 6º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão implantar, manter, monitorar e revisar controles internos institucionais, tendo por base a identificação, avaliação e gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

Art. 7º A auditoria interna do órgão ou entidade é parte do seu sistema de controle interno e deverá ser implementada levando-se em conta a relação custo-benefício e outros fatores relevantes, com as atribuições previstas em lei e a função de avaliar os controles internos, identificar suas falhas, fazer recomendações para corrigi-las e acompanhar sua implementação, não lhe cabendo a incumbência de





estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, mas avaliar a qualidade desses processos, que são de responsabilidade dos gestores.

§ 1º A auditoria interna deve reportar-se funcionalmente ao Comitê de Auditoria, ao Conselho de Administração ou ao Conselho Fiscal ou, na falta destes, à autoridade máxima do órgão ou entidade, assegurando-lhe efetiva independência, neutralidade, objetividade e imparcialidade.

§ 2º A avaliação do controle interno institucional pela auditoria interna deve ser devidamente documentada e conter informações suficientes para subsidiar a certificação prevista no regulamento editado pelo órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal.

§ 3º Para os fins previstos nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal, a auditoria interna dos Poderes priorizará as atividades de avaliação da gestão e de apoio ao controle externo, especialmente no que concerne à auditoria e à certificação de contas.

Art. 8º Lei federal disporá sobre as regras específicas de organização e funcionamento dos sistemas de controle interno, com vistas ao alcance dos objetivos desta Lei Complementar.

CAPÍTULO IV

DA FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO PODER LEGISLATIVO

Art. 9º Observado o disposto no art. 49 da Constituição Federal, compete exclusivamente ao Congresso Nacional:

I - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

II - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo Federal, incluídos os da administração indireta, observado o disposto nos arts. 71 e 72 da Constituição Federal.





Parágrafo único. A fiscalização dos atos praticados pelos demais Poderes e órgãos autônomos e o julgamento das respectivas contas compete ao Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso II da Constituição Federal.

Art. 10. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º da Constituição Federal, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal de Contas da União pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias, cujo processo tramitará em regime de urgência.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 11. Sem prejuízo das competências exclusivas previstas nos incisos II e IV do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades de controle externo, bem como informações sobre sua gestão administrativa, que serão apresentadas em audiência pública a ser definida pelo Poder Legislativo.

Art. 12. Para fins do disposto no art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, o Congresso Nacional julgará anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, no prazo improrrogável de **noventa dias** após o recebimento do parecer prévio apreciado pelo Tribunal de Contas da União.

§ 1º Esgotado, sem deliberação, o prazo previsto neste artigo, a matéria entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, as demais deliberações de natureza orçamentária a cargo da Comissão Mista Permanente referida no art. 166, § 1º da Constituição Federal e do Plenário do Congresso Nacional.

§ 2º Aplicam-se às Casas Legislativas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios os prazos e as condicionantes previstos no *caput* deste artigo.





Art. 13. Para fins do disposto no art. 72 da Constituição Federal e no inciso V do § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Tribunal de Contas da União encaminhará, inclusive com acesso a meios eletrônicos, ao órgão central de orçamento da União e à Comissão Mista referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal, relatórios periódicos com informações sobre indícios de irregularidades graves identificados nas fiscalizações referentes:

I – a obras e serviços públicos;

II – aos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas primárias, com destaque para os riscos de descumprimento das metas fiscais;

III – à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do projeto de lei orçamentária.

§ 1º A lei de diretrizes orçamentárias disporá sobre as especificidades dos relatórios periódicos previstos neste artigo, assim como sobre as condicionantes para inclusão ou não de dotações orçamentárias no projeto de lei orçamentária anual.

§ 2º O projeto de lei orçamentária anual e a respectiva lei poderão contemplar dotações relativas a ações orçamentárias com indícios de irregularidades graves identificadas pelo Tribunal de Contas da União, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira condicionada à superação dos impedimentos, atendidas as condições da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º Até o final dos meses de abril, agosto e outubro, o Tribunal de Contas da União registrará no sistema eletrônico referido neste artigo o resultado conclusivo do acompanhamento dos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas primárias, destacando os fatos e indícios de irregularidade que possam comprometer o cumprimento das metas fiscais previstas no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, observadas as normas gerais de finanças públicas e a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 4º Os relatórios periódicos de que trata este artigo serão registrados em sistema eletrônico específico mantido pelo Tribunal de Contas da União, ao qual será dado acesso à Comissão, às Consultorias Institucionais das Casas Legislativas do Congresso Nacional e ao Ministério Público competente, independentemente de decisão do relator ou deliberação dos órgãos colegiados do Tribunal.





§ 5º Fica assegurada a participação de pelo menos um representante do Tribunal de Contas da União e um do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal nas audiências públicas obrigatórias previstas no § 4º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e no § 5º do art. 36 da Lei Complementar nº 141, de 2012, ocasião em que serão apresentados os resultados das fiscalizações sobre os temas correlatos, conforme calendário anual definido pela Comissão Mista referida neste artigo em conjunto com as respectivas Comissões temáticas.

Art. 14. Para fins de avaliação atuarial do regime de previdência do setor público, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo previsto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, poderão requerer, aos demais Poderes e órgãos autônomos da União e às respectivas entidades vinculadas, informações cadastrais, funcionais e financeiras dos seus servidores efetivos e membros de Poder, civis e militares, ativos, aposentados, reformados e pensionistas.

Art. 15. A observância do disposto neste Capítulo é obrigatória, no que couber, pelos Tribunais de Contas para o acompanhamento do resultado fiscal nos Estados e nas Capitais.

CAPÍTULO V DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA EXERCIDA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Seção I Das Disposições Gerais

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:





I - regularidade processual, nos termos das normas processuais em vigor;

II - participação obrigatória de Auditores de Controle Externo devidamente concursados para as atividades de fiscalização, de membros do Ministério Público de Contas e dos Julgadores, titulares ou substitutos.

§ 1º Sem prejuízo do que dispuserem as leis orgânicas específicas, será parte essencial das decisões do Tribunal de Contas e demais órgãos colegiados:

I - o Relatório do relator do qual constarão os fundamentos, as conclusões e a proposta de encaminhamento da instrução, abrangendo o relatório da equipe de fiscalização ou do Auditor de Controle Externo responsável pela instrução processual, bem como da manifestação da coordenação imediata, do titular da Unidade Técnica de Fiscalização e o Parecer do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal;

II - a fundamentação com que o relator analisará as questões de fato e de direito;

III - dispositivo com que o relator decidirá sobre o mérito do processo.

§2º As disposições previstas nesta Lei Complementar obrigam o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados, os Tribunais de Contas dos Municípios e os Tribunais de Contas do Município, este último onde houver.

Seção II

Do Órgão de Fiscalização e Instrução dos Tribunais de Contas

Art. 17. As atividades de auditoria, inspeção, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização relativos às competências previstas no art. 71 da Constituição Federal devem ser desempenhadas, exclusivamente, pelo Órgão de Fiscalização e Instrução do Tribunal de Contas, órgão finalístico de caráter permanente e essencial ao exercício do controle externo da administração pública direta e indireta, assim como de entidades privadas que recebem recursos públicos, observado o disposto nas normas gerais de finanças públicas.

§ 1º São princípios institucionais aplicáveis ao Órgão de que trata o *caput* deste artigo a segregação da função de auditoria com as funções judicante e





administrativa a cargo do Tribunal, assim como a coordenação, a independência e a imparcialidade dos Auditores de Controle Externo que integram o quadro próprio de pessoal no desempenho das atividades precípua no referido Órgão.

§ 2º O Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas:

I - é indispensável ao exercício da fiscalização financeira dos órgãos e entidades previstos no *caput*, sendo inviolável por seus atos e manifestações no estrito exercício da função, observados os limites da lei;

II - não poderá ser punido ou prejudicado pelas opiniões fundamentadas nos relatórios e instruções processuais em que atuar no exercício da fiscalização financeira.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no arts. 49, inciso X, art. 71, inciso II, e 72 da Constituição Federal, o Órgão de Fiscalização e Instrução de que trata esta Seção realizará, por iniciativa do Tribunal ou por solicitação das respectivas Casas Legislativas, procedimentos de fiscalização financeira dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal, inclusive quando se tratar de unidades administrativas do próprio Tribunal de Contas da União para os fins previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000, no art. 90 da Lei nº 8.443, de 1992, e legislação concernente.

§4º A prática de assédio moral para, direta ou indiretamente, impedir ou inibir a conduta independente do Auditor de Controle Externo no exercício da fiscalização financeira configura ato de improbidade administrativa, que será punido na forma da lei, sem prejuízo do disposto no art. 37, § 6º da Constituição Federal.

Art. 18. No exercício da fiscalização, o Auditor de Controle Externo tem a obrigação **irrenunciável** de:

I - manter, no desempenho de suas atividades, atitude de independência, serenidade e imparcialidade;

II – manifestar-se conclusivamente nos processos de controle externo e representar às instâncias competentes contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, nos casos previstos em lei;

III - propor a aplicação de multas e medidas restritivas, nos casos previstos na legislação pertinente;





IV - guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções e pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados ao dirigente imediato, salvo em caso de obrigação legal de comunicá-los aos órgãos e entidades competentes.

Art. 19. A observância das disposições desta Seção pelo Órgão de Fiscalização e Instrução do Tribunal de Contas, em simetria com o quadro próprio de pessoal do órgão correspondente no Tribunal de Contas da União, constitui requisito mínimo de validade do processo de controle externo referente à fiscalização financeira, observado o disposto nos arts. 73 e 75 da Constituição Federal.

Seção III

Do Quadro Próprio de Pessoal dos Tribunais de Contas

Art. 20. Para o exercício da fiscalização financeira de que trata esta Lei Complementar, os Tribunais de Contas manterão **quadro próprio de pessoal** integrado pelos Ministros e Conselheiros titulares e substitutos, conforme o caso, pelos Auditores de Controle Externo de carreira, assim como pelos demais servidores efetivos, onde houver, concursados para ocupar cargo efetivo, observada a simetria estabelecida entre os arts. 73 e 75 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A manutenção de Auditores de Controle Externo integrantes de carreira finalística de controle externo do quadro próprio de pessoal constitui requisito essencial para o exercício da fiscalização da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como de entidades privadas beneficiárias de recursos públicos, nos termos estabelecidos nas normas gerais de finanças públicas, nesta Lei Complementar e nas leis orgânicas dos Tribunais de Contas.

Art. 21. A titularidade das atividades indissociáveis de planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização da competência do Tribunal referida no art. 71 da Constituição Federal e disposições correspondentes, a cargo do Órgão de Fiscalização e Instrução, deve ser exercida, exclusivamente, pelos Auditores de Controle Externos integrantes do quadro próprio de pessoal do Tribunal de Contas, concursados original e especificamente para o exercício dessas atribuições finalísticas de controle externo.





Art. 22. As funções de coordenação de equipe de fiscalização ou projeto, supervisão, direção, chefia e assessoramento, que envolvam atividades finalísticas de controle externo nas unidades técnicas do Órgão de Fiscalização e Instrução e nos Gabinetes das autoridades, deverão ser exercidas, exclusivamente, por ocupantes de funções gratificadas instituídas na forma do art. 37, inciso V, da Constituição Federal, escolhidos dentre os Auditores de Controle Externo de carreira segundo critérios objetivos que considerem as habilidades técnicas e pessoais.

Art. 23. É vedada a criação ou a manutenção de cargos em comissão para a estrutura do Órgão de Fiscalização e Instrução do Tribunal de Contas e da secretaria ou unidade assemelhada do Tribunal, podendo-se criar ou manter, excepcionalmente para os Gabinetes dos Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou do Município, nos termos do art. 37, inciso V da Constituição Federal, cargo em comissão em número não superior a **dez por cento** do total do efetivo de cada Gabinete, sem prejuízo da observância de disposições mais restritivas previstas na legislação específica de cada Tribunal de Contas.

Art. 24. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas decorrentes da manutenção de cargos em comissão acima do limite estabelecido no artigo anterior, agentes terceirizados, pagamento a servidores cedidos de outros órgãos e Poderes ou do próprio Tribunal em desvio de função no Órgão de Fiscalização e Instrução, em desacordo com as disposições desta Lei Complementar.

Seção IV Da Transparência do Controle Externo

Art. 25. A União instituirá e manterá **portal nacional de transparência e visibilidade** dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas para registro de, no mínimo:

I - relatórios, assim como o inteiro teor das instruções processuais, dos pareceres e das deliberações referentes a processos de controle externo;

II - reclamações junto às respectivas Corregedoria e processos disciplinares contra membros dos Tribunais de Contas;





III - informações pormenorizadas sobre a gestão administrativa e financeira dos Tribunais e dos Ministérios Públicos de Contas, sem prejuízo do cumprimento das normas gerais de finanças públicas e de transparência.

Parágrafo único. 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 inciso, “a” da Constituição Federal.

Art. 26. Observado o disposto no inciso XIV do art. 167 da Constituição Federal, fica instituído o **Fundo Especial de Modernização dos Tribunais de Contas**, para o qual a União assegurará os recursos necessários visando ao seu desenvolvimento e à manutenção permanente.

§ 1º As despesas executadas com recursos do fundo referido neste artigo integram o limite orçamentário previsto no inciso I do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º O fundo disporá de um **Conselho Deliberativo**, o qual funcionará segundo regulamento a ser editado pelo Tribunal de Contas da União, que o presidirá.

§ 3º Compete ao Tribunal de Contas da União a gestão operacional do portal nacional a que se refere este artigo.

§ 4º Junto ao Conselho Deliberativo do fundo funcionarão **comitês técnicos**, integrados por Auditores de Controle Externo e membros do Ministério Público de Contas, cuja composição e competências serão definidas no regulamento, assim como um **comitê de controle social** com a finalidade de assegurar o acompanhamento direto, pela sociedade civil, da especificação do portal nacional e da compatibilidade de suas rotinas com a legislação pertinente.

Art. 27. Constituem receitas do **Fundo Especial**:

I – as dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais;





II - as receitas provenientes da arrecadação de multas aplicadas com base nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443, de 1992, até o limite máximo anual fixado pela lei de diretrizes orçamentárias;

III - transferências decorrentes de cooperação financeira celebrada entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - outras que lhe vierem a ser destinadas visando à manutenção do portal nacional.

§ 1º Os recursos decorrentes dos incisos I e II ficarão vinculados aos fins previstos neste artigo, não se aplicando o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, após o término do segundo exercício financeiro no qual ocorrer a fixação da despesa orçamentária.

§ 2º Os recursos previstos neste artigo devem ser destinados às despesas de custeio e investimentos para o desenvolvimento e manutenção do portal nacional, vedada a sua destinação para pagamento de despesas com pessoal de servidores efetivos dos Tribunais de Contas, inclusive seus encargos.

§ 3º É vedado ao Tribunal de Contas da União destinar recursos próprios do seu orçamento para o financiamento e manutenção do portal nacional referido neste artigo.

Art. 28. A União prestará cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para **modernização** dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, e, quando houver, do Tribunal de Contas dos Municípios e do Tribunal de Contas do Município, com vistas ao cumprimento desta Lei Complementar.

§ 1º A cooperação técnica consiste na implementação de programas de capacitação e na transferência de tecnologia visando à operacionalização do sistema eletrônico e do portal nacional previstos nesta Lei Complementar.

§ 2º A cooperação financeira consiste na entrega de bens ou valores e no financiamento por intermédio de instituições financeiras federais de programas nacionais de modernização tecnológica dos Tribunais de Contas coordenados pelo Conselho Deliberativo do fundo criado junto ao Tribunal de Contas da União, desde que alinhados aos objetivos desta Lei Complementar.





CAPÍTULO VI DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Art. 29. O Ministério Público de Contas é instituição permanente e essencial à função de controle externo, incumbindo-lhe a guarda da lei e a fiscalização de sua execução, além de outras funções próprias da atividade compatível com o disposto no art. 130 da Constituição Federal.

§ 1º É vedado aos membros do Ministério Público de Contas o desempenho de atividade de consultoria jurídica do Tribunal de Contas junto ao qual atua, aplicando-se-lhes, no que couber, as disposições da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, inclusive aos Ministérios Públicos de Contas que atuam junto ao Tribunal de Contas do Município, onde houver.

§ 2º O parecer do Ministério Público de Contas constitui **requisito necessário de validade** do processo de controle externo referente à fiscalização financeira e daqueles dos quais resulte julgamento de contas referente ao art. 71, inciso II da Constituição Federal, sob pena de nulidade por vício das garantias processuais asseguradas às partes.

§ 3º Para fins do disposto nos arts. 73, 75 e 96, inciso I, alínea ‘a’ da Constituição Federal, o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado exercerá a função de fiscal da lei nos processos de controle externo referentes à fiscalização financeira e julgamento de contas de gestão dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, assim como de entidades privadas beneficiárias de recursos públicos municipais, enquanto o Tribunal de Contas do Município não dispuser de Ministério Público de Contas específico.

§ 4º Enquanto não for efetivamente instalado o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da esfera municipal nos casos previstos na Constituição Federal, compete aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do respectivo Estado o exercício da competência plena para os fins previstos neste artigo.

Art. 30. O Ministério Público de Contas que atua junto ao Tribunal de Contas constituirá, necessariamente, **unidade orçamentária** específica e **unidade gestora** nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, este último onde houver, para fins de controle público e social.

CAPÍTULO VII





DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 31. Os Tribunais de Contas terão o prazo improrrogável de **vinte e quatro meses**, a contar da publicação, para se adaptarem integralmente às normas de aplicação imediata estabelecidas nesta Lei Complementar, cujo descumprimento sujeitará o ente da Federação às condicionantes de entrega de recursos previstas nos arts. 23, § 3º e 51, § 2º e os agentes responsáveis às sanções dispostas no art. 73, todos as da Lei Complementar nº 101, de 2000, e demais legislação concernente, enquanto perdurarem as irregularidades.

Art. 32. Observado o disposto nos arts. 73 e 96 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União, no prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação desta Lei Complementar, encaminhará ao Congresso Nacional, com amparo no art. 163, inciso V, da Constituição Federal, projeto de lei dispondo, no mínimo, sobre:

I - normas gerais sobre:

a) o processo de controle externo nos Tribunais de Contas, com a finalidade de assegurar a uniformização dos procedimentos de fiscalização financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, notadamente sobre a fiscalização de políticas públicas financiadas por mais de um ente da Federação;

b) a fiscalização financeira, gestão de riscos, avaliação da gestão (asseguração) e atuação do controle interno em apoio ao controle externo da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos dos arts. 70 e 74 da Constituição Federal;

II - critérios para comprovação objetiva do cumprimento dos requisitos previstos no art. 73, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, assim como as condicionantes necessárias para ingresso nas carreiras de Ministro e Conselheiro Substituto e de Auditor de Controle Externo, observado o disposto no art. 39, § 1º da Constituição Federal;

III - atribuições dos Ministros e Conselheiros, titulares e substitutos, e dos Auditores de Controle Externo;

IV - organização e funcionamento:





a) do Órgão de Fiscalização e Instrução do Tribunal, ou outra denominação uniforme que venha a ser adotada, observada a necessária segregação entre as funções de auditoria de controle externo, judicante e de administração do Tribunal;

b) de assessoria dos Gabinetes de autoridades, das sessões dos órgãos colegiados e do órgão de consultoria jurídica do Tribunal;

c) dos órgãos de administração e gestão do Tribunal;

V – independência, prerrogativas institucionais e demais peculiaridades dos cargos dos mencionados no inciso II deste artigo, assim como hipóteses de suspeição, impedimento e vedações a condutas dos respectivos agentes que possam gerar conflito de interesses com o exercício da atividade finalística de controle externo;

VI – critérios objetivos para:

a) cessão do Auditor de Controle Externo, com ou sem ônus, para órgãos de outros Poderes, vedada a cessão, para qualquer órgão, para exercício de atividades de gestão, regulação ou outras que possam representar conflito, direto ou indireto, com o exercício do controle externo a cargo do Tribunal;

b) acesso às funções gratificadas nos órgãos finalísticos de controle externo, observada a compatibilidade necessária com a natureza, a complexidade e a responsabilidade das atribuições do cargo, assim como as premissas legais adotadas pelo Tribunal de Contas, observado o art. 39, § 1º da Constituição Federal.

Art. 33. Para fins desta Lei Complementar e demais legislação concernente, é considerado Auditor de Controle Externo o agente público efetivo que tiver ingressado no quadro próprio de pessoal do Tribunal de Contas, até a publicação desta Lei Complementar, mediante concurso público específico para o cargo que congrega atribuições de natureza finalística de controle externo, de complexidade e responsabilidade de nível superior, relativas à titularidade plena das atividades indissociáveis e privativas de planejamento, coordenação, supervisão e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização da competência do Tribunal referida no art. 71 da Constituição Federal e disposições legais correspondentes.





§ 1º Aos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas, quando no exercício regular das atividades finalísticas de controle externo previstas no *caput* deste artigo, são asseguradas as seguintes prerrogativas funcionais:

I - livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do respectivo Tribunal de Contas;

II - acesso a todos os documentos e informações, em meio físico ou digital, necessários à produção de evidência e à obtenção de prova, inclusive por intermédio de mineração de dados, visando subsidiar à instrução das auditorias, inspeções e demais procedimento de fiscalização;

III - competência para requerer, nos termos das respectivas leis orgânicas e regimentos internos, aos responsáveis pelos órgãos e entidades objeto de inspeções, auditorias e diligências, as informações e documentos, em meio físico ou digital, necessários para instrução de processos e relatórios de cujo exame esteja legalmente incumbido.

§2º A norma prevista neste artigo é assegurada, no que couber, aos inativos e pensionistas do respectivo Tribunal de Contas que cumprirem os mesmos requisitos previstos no *caput* deste artigo, sem prejuízo da regra prevista no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 3º É proibida a adoção, no todo ou em parte, da nomenclatura própria do cargo previsto no *caput* deste artigo para denominar cargos efetivos cujas atribuições sejam de complexidade e responsabilidade de nível intermediário ou de natureza técnico-administrativa na estrutura do Tribunal de Contas, independentemente do requisito de investidura exigido para o seu ingresso, assim como os cargos em comissão, observado o disposto no art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 35. É vedada a transformação, a transposição, o acesso e qualquer outro ato assemelhado em cargo efetivo na estrutura dos órgãos de controle, cujas atribuições sejam de natureza, complexidade ou responsabilidade distintas, ainda que sejam exigidos requisitos de investidura assemelhados, sendo nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos ou decisões de que resultem qualquer forma de provimento derivado ou desvio de função em atividades típicas de Estado, com ou sem variação de remuneração, sem prejuízo da punição da autoridade responsável pela permissão de desvios ou admissão em desacordo com a Constituição Federal e esta Lei Complementar.





Art. 36. Fica vedado aos Ministros e Conselheiros, titulares e substitutos, aos Procuradores de Contas e aos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas exercer a advocacia no respectivo Tribunal e de ocupar cargo em comissão em órgãos e entidades jurisdicionados do Tribunal antes de decorridos três anos contados do afastamento do respectivo cargo por motivo de aposentadoria ou exoneração a pedido.

Art. 37. O Poder Executivo Federal encaminhará, nos termos da Constituição Federal, projeto de lei dispondo sobre o quadro permanente de pessoal do órgão central do Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde no âmbito do Ministério da Saúde.

Art. 38. Para formação de listas e outras decisões colegiadas previstas na legislação, promoção da articulação interinstitucional e realização de estudos técnicos em matéria de controle externo, o Sistema de Tribunais de Contas contará com o Colégio Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas e o Colégio Nacional dos Auditores de Controle Externo, nos termos dos respectivos regimentos internos.

§ 1º O Colégio Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas, presidido pelo Tribunal de Contas da União, é integrado por todos os Presidentes dos Tribunais de Contas.

§ 2º O Colégio Nacional dos Auditores de Controle Externo, presidido pelo integrante da carreira investido na função de dirigente máximo do Órgão de Fiscalização e Instrução do Tribunal de Contas da União, é constituído por todos os membros da respectiva carreira em atividade nos Tribunais de Contas.

Art. 39. Sem prejuízo das leis específicas em sentido mais vantajoso, conceder-se-á aos Auditores de Controle Externo licença para desempenho de mandato classista em entidade com representação nacional.

§ 1º A licença referida no *caput* será devida ao Auditor de Controle Externo investido em mandato em associação de classe de âmbito nacional, confederação, federação ou sindicato de âmbito nacional legalmente instituídos e em pleno funcionamento nos termos da legislação, observadas as seguintes condições:

I - somente farão jus à licença os eleitos para titularidade dos cargos de direção ou representantes nas referidas entidades, até o máximo de dois em cada Tribunal de Contas;





II) a licença terá duração igual à do mandato, podendo ser prorrogada no caso de reeleição, e por uma única vez;

III) será concedida sem prejuízo dos vencimentos, vantagens ou qualquer direito inerente ao cargo.

§ 2º É assegurado ao detentor de mandato classista previsto neste artigo a modalidade de trabalho remoto, total ou parcialmente, observados os critérios definidos no regulamento próprio de cada Tribunal de Contas, assegurado o exercício do mandato.

§ 3º Constitui ato de improbidade administrativa e de abuso de autoridade criar, direta ou indiretamente, restrição ao exercício de mandato classista, interferência ou intervenção do Poder Público na organização sindical ou no pleno funcionamento das associações de classe.

Art. 40. É vedado aos Tribunais de Contas financiar, direta ou indiretamente, as atividades de entidades sindicais e associativas de qualquer natureza, assim como adotar qualquer medida tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre as entidades que representam os membros e os integrantes do quadro próprio de pessoal.

Art. 41. Sem prejuízo das condicionantes institucionais, aplica-se o disposto no art. 73 da Lei Complementar nº 101, de 2000, nos casos de infração dos dispositivos desta Lei Complementar.

Art. 42. Ficam revogados o art. 10 da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e o inciso II, do § 1º do art. 6º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

Art. 43. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os Tribunais de Contas são instituições constitucionais de controle externo, indispensáveis para a consolidação e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. Contudo, as Cortes de Contas carecem de uma lei complementar que disponha sobre a organização do Tribunal de Contas da União





(TCU) e estabeleça normas gerais para os demais Tribunais de Contas, de modo a uniformizar a observância de garantias processuais às partes sujeitas ao controle externo em toda Federação, conforme assegura o artigo 73 c/c artigo 96, inciso I da Constituição da República.

A crise fiscal por que passam os Estados-Membros e Municípios decorrem, em certa medida, das assimetrias jurisprudenciais sobre tema de fiscalização e controle das finanças públicas, as quais foram acentuadas após a edição da Lei de responsabilidade Fiscal, em 2000.

Para reduzir essas assimetrias, sem comprometer a autonomia dos entes subnacionais, o Anteprojeto propõe a uniformização de jurisprudência pelo Tribunal de Contas da União por meio da edição de súmulas vinculantes e do cabimento de reclamação no caso de sua inobservância.

Primeiro, 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.

Segundo, 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 na sua aplicação e fiscalização de seu cumprimento que, no limite, compromete a isonomia e o conceito mais amplo de Justiça.

Trata-se de questão que parece pacificada, tanto que o próprio Conselho Nacional de Justiça orienta os órgãos estaduais por meio da divulgação em sua página eletrônica da **Súmula TCU nº 222**, nos seguintes termos:

“Súmula 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)





Com a publicação da Lei nº 13.655, de 2018, também conhecida como Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), a edição de súmulas com **caráter vinculante** e resposta à consulta também se destacam como instrumentos para aumentar a segurança jurídica na administração pública, tendo em vista o artigo 30, com a seguinte redação:

“**Art. 30.** As autoridades públicas devem atuar para aumentar a **segurança jurídica** na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e **respostas a consultas**.”

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão **caráter vinculante** em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.”

O fundamento para a proposta de padronização da fiscalização sobre matéria de finanças públicas e para a proposta que confere ao TCU a competência de uniformizar a jurisprudência na referida matéria decorre do artigo 163, inciso V da Constituição da República, além da Lei nº 13.655, de 2018.

O tema, à luz do fundamento constitucional, foi tratado no artigo jurídico de ODILON CAVALLARI DE OLIVEIRA (2008)¹, publicado na Revista do TCU, cujos fundamentos foram acolhidos pelo autor da PEC nº 40/2016. Do artigo merecem destaque a seguinte passagem:

“5. ANÁLISE DOS ARTS. 24, I, E 163, V, DA CF, COMO FUNDAMENTO PARA A EDIÇÃO DE UMA LEI NACIONAL DE PROCESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito financeiro.²⁰ Consoante estabelecem os §§1º e 2º do citado art. 24 do Texto Constitucional, a competência da União limita-se à edição de normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados nem do Distrito Federal.²¹

Abstendo-se, nesta oportunidade, de qualquer consideração quanto aos temas arrolados como “soluções de conteúdo” do anteprojeto, mas voltando o olhar para a sua viabilidade jurídica sob a perspectiva constitucional, deve-se considerar não apenas o art. 24, inciso I, mas também o art. 163, inciso V, da Constituição Federal, como possível fundamento para uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, porquanto, a partir da redação que recebeu da Emenda Constitucional nº 40/2003, esse último dispositivo passou a apresentar conteúdo

¹ https://www.antcbrasil.org.br/admin/uploads/artigo_odilon_revista_tcu.pdf





suficientemente denso para figurar como uma opção a ser investigada neste estudo.²³

Aludido art. 163 está situado, na Constituição Federal, dentro da Seção relativa às normas gerais de finanças públicas e prevê que lei complementar disporá, entre outros assuntos, sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta. Todavia, na busca da melhor interpretação desse comando constitucional, é preciso reconhecer a intrincada relação entre o art. 24, inciso I, e o art. 163, inciso V, da Constituição Federal, no tocante ao direito financeiro, por um lado, e o federalismo cooperativo, por outro, que os inspira e, ao mesmo tempo, os delimita, razão pela qual a análise dos citados dispositivos constitucionais passa, necessariamente, a demandar algumas considerações sobre o tema.

...

5.1. FEDERALISMO COOPERATIVO, CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS E NORMAS GERAIS

...

Para Kelsen, “apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”.²⁴ O grau de descentralização, por sua vez, conforme observa Fernanda Dias Menezes de Almeida, é identificado pela quantidade de competências que são repartidas entre os entes da Federação.²⁵

Atualmente, porém, vige o que a doutrina classifica de **federalismo cooperativo, particularizado pela interferência da União em algumas competências antes considerada exclusivas do Estado-membro, mas apenas no plano das normas gerais, permanecendo os demais entes da Federação com a competência para regular as questões específicas.**

É a chamada **repartição vertical de competências**. Contudo, no federalismo cooperativo passa a haver também uma **cooperação econômico-financeira da União** com os Estados, para a efetivação de políticas públicas.

As Constituições republicanas do Brasil revelam um federalismo de idas e vindas, ora mais descentralizado, ora mais centralizado. Conforme observado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a Constituição Federal de 1988, no entanto, restabeleceu o federalismo cooperativo, praticamente abandonado pela Constituição de 1967.²⁷

Raul Machado Horta, ao tratar do tema, refere-se não apenas a federalismo cooperativo, mas também a federalismo de equilíbrio concernente a uma





repartição de competências legislativas que não seja demasiadamente concentrada na União, mas, ao contrário, que busque um equilíbrio de forças. Para tanto, o autor, considerando as grandes diferenças existentes entre as unidades da Federação brasileira, no tocante às estruturas econômicas, sociais, financeiras e administrativas, defende o **incremento das normas gerais a serem editadas pela União**, reservando-se aos Estados-membros a competência da legislação suplementar, tendo em vista que a transferência total de matérias de competência da União para os Estados-membros “pressupõe requisitos complexos, dificilmente atendidos pelos Estados-membros, no seu conjunto”.²⁸

Foi nessa esteira, também, que o Constituinte de 1988 insculpiu, na Seção relativa às **normas gerais de finanças públicas, o art. 163, prevendo que lei complementar disporá sobre**: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; **V - fiscalização das instituições financeiras**; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Em 2003, reconhecendo a impropriedade da redação do inciso V – cujo teor tratava de “fiscalização das instituições financeiras”, assunto que não tinha relação com as finanças públicas, mas sim com a ordem econômica -, **o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 40, dando nova redação ao mencionado dispositivo, para fazer constar, desta feita, a “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”.**

Interessante observar que, na justificção apresentada à Proposta de Emenda Constitucional nº 21, de 1997, cuja aprovação deu origem à citada Emenda Constitucional nº 40/2003, relata-se que o art. 69 do anteprojeto elaborado pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, na Assembléia Nacional Constituinte, previa a **edição de um Código de Finanças Públicas**, que teria por objeto, com pequenas variações, as matérias atualmente constantes dos incisos do art. 163 da Constituição Federal. Durante os trabalhos da Assembléia, porém, a Comissão de Sistematização alterou a redação do inciso V, que, agora, veio a ser resgatada, com maior clareza, pela Emenda Constitucional no 40/2003.³⁴

Extrai-se, portanto, do Texto Constitucional de 1988 a **acentuada preocupação com as finanças públicas**, concernentemente a todas as





fases do ciclo orçamentário e também do financeiro, alcançando inclusive os atos e procedimentos administrativos necessários para se atingir os objetivos visados, motivo pelo qual há na Constituição disposições relativas à gestão responsável (arts. 163 a 169), às licitações e contratações (arts. 22, XXVII, e 37, XXI), aos consórcios públicos (art. 241) e ao controle das finanças públicas (arts. 52, V, VI, VII e IX, 70 a 75, e 163).

Foi essa mesma preocupação com as finanças públicas que levou o Constituinte a conferir à União a competência para a edição de normas gerais sobre direito financeiro CF, art. 24, I) e, particularmente, sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (CF, art. 163, V), sempre sob a ótica do federalismo cooperativo e do equilíbrio financeiro de todos os entes da Federação. **É dentro desse quadro de intensa cooperação, tanto no campo legislativo quanto no da execução de políticas públicas, que se desenvolve a fiscalização exercida pelos tribunais de contas.** Não sem razão, o Constituinte de 1988 estampou no art. 75 comando que, consoante anota Léo Ferreira Leoney, a doutrina tem classificado de norma federal extensível, porquanto estende aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios os preceitos constitucionais relativos ao Tribunal de Contas da União.³⁵ (grifei)

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

Esse acesso encontra-se assegurado pelos artigos 32, § 4º e 48, §§ 2º e 3º da LRF, que instituem 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 do mesmo Diploma estabelece a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo definido pelo Poder Executivo da União. Como se nota, lei complementar da União já estabelece que o Poder Executivo federal, que opera segundo determinações e recomendações do TCU, estabelece padrão nacional em matéria de finanças públicas, sem razão para seguir com a produção de assimetrias jurisprudenciais na fiscalização e controle.

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. Ao se debruçar sobre consulta acerca da aplicação da referida Lei Complementar, o relator, Ministro Augusto Sherman, assim consignou em seu Relatório que fundamenta o Acórdão nº 31/2017-Plenário:

*“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.*

Todo esse arcabouço legal se encontra em plena harmonia com diversas decisões proferidas pelo TCU que, como alternativa para minimizar falhas ainda recorrentes na execução do orçamento da saúde de diversos entes da Federação, tem recomendado enfaticamente a utilização de recursos de tecnologia da informação na gestão pública. Cite-se o Acórdão 1.893/2011- TCU/Plenário proferido no âmbito de Fiscalização Orientação Centralizada (FOC).

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.

A produção de jurisprudências discrepantes também é fruto da falta de padronização mínimo para a organização e funcionamento tanto dos Órgãos Colegiados, quanto o Órgão de Auditoria de Controle Externo que integram a estrutura dos 33 Tribunais de Contas do Brasil, os quais funcionam sob bases que resultam em injustificáveis assimetrias, comprometendo a credibilidade das ações finalísticas dessas instituições de controle externo, atualmente lançados à própria sorte em termos de organização e funcionamento.

Atualmente, cada Tribunal dispõe de sua lei orgânica específica, o que acaba por prejudicar o controle da **política fiscal** em bases uniformes, o que pressupõe a padronização de procedimentos, conforme prevê o próprio artigo 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000. Sem essa padronização, instaura-se ambiente





propício para tratamentos assimétricos, por vezes casuísticos, que resultam na falta de isonomia e injustiças na relação federativa.

Sob uma perspectiva mais alargada, a fixação de padrão mínimo para os Tribunais de Contas também visa à concretude do princípio constitucional do **devido processo legal na esfera de controle externo**, de forma a garantir que os gestores, em qualquer esfera de governo, tenham suas gestões fiscalizadas segundo uma jurisprudência mais uniforme em matéria de finanças públicas e por agentes de Estado concursados para essa finalidade específica, assim como suas contas julgadas por membros com notório saber e experiência profissional plenamente comprovados de forma objetiva, reputação ilibada e idoneidade moral, detentores não apenas das mesmas prerrogativas da Magistratura Nacional, mas sujeitos aos mesmos impedimentos e vedações.

Os problemas atuais de governança dos Tribunais de Contas resultam na falta de padronização dos procedimentos de fiscalização que constituem a função de investigação na esfera de controle externo, com risco de prejuízo à independência funcional, à isenção político-partidária, à qualidade, à eficácia, à eficiência, à efetividade e à profissionalização da atuação desse importante órgão e dos correspondentes agentes de fiscalização e de instrução processual para fins de julgamento de contas, regidos – indevida e geralmente – por princípios típicos de secretaria administrativa, órgão de administração pública de Tribunal.

A despeito da relevância da função típica de controle externo, diversos Tribunais de Contas têm sido negligentes na organização e funcionamento do órgão incumbido pela função de investigação referente a auditorias, inspeções e demais procedimentos de fiscalização, sendo verificadas formas precárias de atuação dos agentes designados para realizar tais procedimentos, a exemplo de agentes comissionados, servidores concursados para atividades menos complexas e/ou de natureza administrativa em flagrante desvio de função, designação de agentes terceirizados e servidores cedidos de órgãos jurisdicionados do Tribunal de Contas.

O descumprimento da regra constitucional do concurso público específico para o exercício das atividades exclusivas de Estado referentes às auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização na esfera de controle externo é outro fator crítico para a credibilidade dos Tribunais de Contas e coloca sob suspeita a validade de seus julgamentos, questionadas pelos gestores em razão da flagrante violação às garantias processuais asseguradas aos gestores nos termos do artigo 73 c/c artigo 96, inciso I, 'a' da Constituição Federal. Além do risco fiscal, decorrente de geração de passivos contingentes, tal situação





cria um quadro de injustiça para os gestores sujeitos a julgamentos assimétricos, uns mais rigorosos, outros nem tanto.

Não por outra razão, esse foi um dos fundamentos adotados pela Procuradoria-Geral da República em Parecer emitido no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6655-SE, citando o professor Ismar Viana, nos seguintes termos: “Acerca da expressão quadro próprio, contida no art. 73, *caput*, da Constituição, sustenta Ismar Viana que, ao manter a imposição do mencionado quadro, ‘quis o Legislador Constituinte que esse modelo de aparato orgânico-funcional não sofresse interferências, interna ou externa, evitando que agentes públicos sem vínculo institucional próprio com o órgão controlador, sem atribuição legal, portanto, viessem a realizar as inspeções e auditorias, competências conferidas pela CRFB/88 em juízo de privatividade aos Tribunais de Contas’”.²

Na sobredita ADI nº 6655-SE, aliás, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, julgou inconstitucionais os cargos em comissão do Tribunal de Contas de Sergipe. No voto, o ministro-relator Edson Fachin relembrou, como uma das razões de decidir, que “a Constituição prevê, no art. 73, a existência de ‘quadro próprio de pessoal’ junto ao Tribunal de Contas da União, aplicando-se, nos termos do art. 75 da Constituição, aos Tribunais de Contas Estaduais, pelo princípio da simetria”, reafirmando que as atividades do Tribunal de Contas da União pressupõem cargos de provimento efetivo, exercidas “a depender da natureza e complexidade e requisitos de ingresso”³, estando a coordenação dessas atividades, portanto, reservadas aos Auditores de Controle Externo.

A jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido de rechaçar a criação de cargos em comissão para o exercício de atividade que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, e, é claro, o Auditor de Controle Externo dos Tribunais de Contas (ADI nº 3.602-GO). Nesse viés, o STF declarou, em sede da ADI nº 4.125, a inconstitucionalidade de dispositivos legais por entender, dentre outros fundamentos, que a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor

² <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6081702>

³ VIANA, Ismar. Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 58.





nomeado fere de morte o artigo 37, inciso V, da Constituição da República, além de atentar contra os princípios da proporcionalidade e da moralidade administrativa.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil também questionou dispositivos de Lei Estadual, declarados inconstitucionais por unanimidade do Plenário do STF, que criavam cargos em comissão para o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (ADI nº 3.706).

A própria Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), editou a **Resolução ATRICON⁴ nº 13, de 30/11/2018**, com vistas a assegurar a padronização das práticas de gestão adotadas pelo Tribunal de Contas da União, notadamente no que se refere ao órgão de Auditoria-Geral de Controle Externo, a saber:

“RESOLUÇÃO ATRICON Nº 13/2018 Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3304/2018 relacionadas à temática “Gestão de pessoas nos Tribunais de Contas”.

APÊNDICE ÚNICO

Diretrizes de Controle Externo 3304/2018/Atricon GESTÃO DE PESSOAS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

...

22 Assegurar que as atividades de auditoria sejam exercidas **exclusivamente por auditores de controle externos** (ou denominação equivalente), integrantes de seu quadro próprio de pessoal.

23 Assegurar que as atividades de **direção, coordenação, chefia e assessoramento das áreas de fiscalização, auditoria e instrução processual sejam desempenhadas exclusivamente por ocupantes de funções de confiança**, cujas designações sejam atribuídas aos servidores públicos concursados das carreiras finalísticas de controle externo integrantes de seu quadro próprio de pessoal.” (Grifei)

Além de superar - **sem impacto fiscal** – as fragilidades institucionais históricas que constituem fatores críticos dos Tribunais de Contas, a presente proposta induz a inexorável estruturação das carreiras que atuam diretamente no processo de contas na esfera de controle externo, o que contribuirá para harmonizar o devido processo legal na Federação e assegurar as garantias processuais às partes.

4 <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-13-2018-Diretrizes-3304-Gest%C3%A3o-de-Pessoas.pdf>





A exigência de um quadro permanente de pessoal com cargos efetivos decorre da necessidade de se garantir, na estrutura dos Tribunais de Contas, um corpo técnico organizado e bem preparado para realizar a atividade de Estado referente à fiscalização na esfera de controle externo com isenção, imparcialidade e independência funcional. Tal exercício abrange a titularidade das atividades privativas e indissociáveis de planejamento, coordenação e execução das auditorias, inspeções, instruções processuais e demais atividades finalísticas de controle externo previstas no artigo 71 da Constituição Federal.

É o caráter efetivo do provimento do cargo, mediante concurso público específico, que assegura os requisitos mínimos de qualificação e independência funcional, além de impessoalidade e tecnicidade com os quais a elevada função de investigação na esfera de controle externo deve ser exercida, o que afeta, substancialmente, direitos subjetivos dos gestores de todos os Poderes sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas.

Sob outra perspectiva, o funcionamento do órgão de auditoria de controle externo à margem das garantias processuais que a Constituição Federal assegura aos gestores coloca em xeque a credibilidade das Cortes de Contas, além de reduzir a efetividade do Estado em razão da desconstituição de suas decisões - seja na esfera de controle externo, seja na esfera judicial-, o que, conseqüentemente, constitui desperdício inaceitável de dinheiro público com aumento da sensação de impunidade no País, razão pela qual esse estado de coisa tem sido atacado por meio de improbidade administrativa.

O Ministério Público do Estado de Sergipe⁵ e a Procuradoria Regional Eleitoral⁶ já externaram preocupação com o risco de questionamentos das decisões do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe baseados em fiscalizações realizadas por agentes sem a competência legal para exercer as atividades exclusivas de Estado próprias do controle externo, o que pode comprometer as ações do Ministério Público Eleitoral⁷ no que tange às eleições de 2016. Com efeito, tem-se reduzida a eficácia da **Lei da Ficha Limpa**, Lei de Iniciativa Popular que constitui uma das maiores conquistas da sociedade brasileira.

As auditorias, inspeções e demais procedimentos de fiscalização podem resultar em aplicação de sanções e restrições a direitos dos gestores, prevista a

5http://www.controleexterno.org/?secao=noticias&visualizar_noticia=486

6http://www.controleexterno.org/?secao=noticias&visualizar_noticia=485

7<http://a8se.com/tv-atalaia/je2/video/2015/11/86718-procurador-do-mpf-mostra-preocupacao-com-a-polemica-do-inchaco-de-cargos-comissionados-no-tce.html>





possibilidade de inelegibilidade por oito anos em função da Lei da Ficha Limpa em caso de julgamento de contas irregulares, afastamento do gestor do cargo, aplicação de multa e declaração de inidoneidade por 5 anos de empresas envolvidas em fraude.

Esses possíveis desdobramentos, por si só, são suficientes para exigir que os 33 Tribunais de Contas do Brasil dispensem o mesmo cuidado possível com a organização e funcionamento do quadro permanente de pessoal, mediante a definição clara das atribuições de natureza finalística de controle externo, que devem ser exercidas exclusivamente por agentes concursados especificamente para tal finalidade, e controle rígido no funcionamento para evitar desvio de função que afronta as garantias processuais asseguradas constitucionalmente aos gestores.

O registro do Ministro Marco Aurélio na ADI nº 5.128, contra Lei Sergipana, não é mera formalidade e requer maior atenção dos Tribunais de Contas no funcionamento do quadro permanente de pessoal. Pedidos de nulidade dos procedimentos de fiscalização realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe podem ser verificados em pareceres do Ministério Público de Contas que atua junto ao referido Tribunal. **Merecem citação os Pareceres nºs 722/2015 (Processo 3356/2013); 06/2016 (Processo 309/2015); 654/2015 (Processo 565/2011); 656/2015 (Processo 283/2013); 36/2016 (Processo 514/2014), dentre outros.**

Boa parte das propostas formuladas pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) encontra respaldo na Constituição da República e na mais abalizada e oportuna doutrina produzida pelo Auditor de Controle Externo ODILON CAVALLARI DE OLIVEIRA (2008)⁸, que também balizou os fundamentos da Proposta de Emenda Constitucional nº 40, de 2016, elaborada pela ANTC em conjunto com a AUD-TCU, com apoio da Confederação Nacional dos Servidores Públicos (CNSP) e Associação Contas Abertas.

Segundo o autor, embora se costume referir aos processos dos Tribunais de Contas como processos administrativos, Carlos Ayres Britto sustenta que, na realidade, são processos de contas, melhor definindo, de controle externo. Não são, portanto, processos parlamentares, nem judiciais, tampouco administrativos, pois as Cortes de Contas proferem julgamentos sobre as atividades

8 OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas? Revista do TCU, Ano 40, Número 113, Set/Dez 2008.

https://www.anticbrasil.org.br/admin/uploads/artigo_odilon_sobre_instrucao_processual_no_tcu.pdf





de outros órgãos, agentes públicos e pessoas, e não sobre as suas próprias atividades. Além disso, sua atuação não é originária, mas sim consequente a uma atuação administrativa, e seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida.

As observações do autor têm a virtude de colocar em evidência os processos de controle externo como instrumentos necessários e condicionantes da boa ou má fiscalização das finanças públicas, a requererem especial atenção do Congresso Nacional para as suas peculiaridades, que, se bem disciplinadas por norma infraconstitucional, contribuirão para a maximizar a efetividade do Texto Constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente à atuação dos Tribunais de Contas.

A existência de bases mínimas de organização e uma norma geral de processo para os Tribunais de Contas que regulem os aspectos principiológicos contribuirá significativamente para uma maior aproximação dos **métodos de fiscalização financeira** atualmente em prática, o que proporcionará ganhos de **eficiência para o Poder Público e maior segurança jurídica para os administrados**, especialmente àqueles que, pelas mais variadas circunstâncias, devem prestar contas a mais de um Tribunal em razão das distintas origens de recursos que aplicam.

Ainda de acordo com OLIVEIRA, uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas é medida consentânea com a busca de criação de uma eficiente rede de controle da Administração Pública, o que demanda, no caso dos Tribunais de Contas, a uniformização de seus processos e procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada unidade da Federação.

Outra iniciativa de relevo é a definição, padronizada, das atribuições dos agentes que conduzem a instrução e o julgamento do processo de controle externo a cargo do TCU e demais Tribunais de Contas, fixando o prazo de 180 dias para o Tribunal de Contas da União elaborar e submeter ao Congresso Nacional novo projeto de lei complementar e de processo de controle externo.

Trata-se de medidas essenciais para assegurar o respeito à regra constitucional do concurso público específico, fundamental para inibir desvios de função que comprometem a validade jurídica do processo de controle externo e a credibilidade das decisões das Cortes de Contas, além de gerarem impacto fiscal





com pedidos de indenização, razão pela qual tais práticas configuram improbidade administrativa do agente que dá causa ao desvio.

Também é essencial a padronização da auditoria de controle externo, órgão de instrução de caráter permanente que integra a estrutura institucional das Cortes de Contas, ao qual incumbe a função de executar as auditorias, inspeções de demais procedimentos fiscalizatórios da competência do Tribunal referida no art. 71 da Constituição de 1988.

A harmonização, na Federação, da nomenclatura do cargo que congrega atribuições para exercer os procedimentos próprios da função de instrução no âmbito do controle externo constitui outro avanço importante e instrumento de transparência, uma vez que traduz para os gestores e para toda sociedade que os Auditores de Controle Externo são agentes de Estado dotados de prerrogativas institucionais necessárias para auditar, inspecionar e realizar outros procedimentos de fiscalização sobre os jurisdicionados dos Tribunais de Contas, de quem deve ser cobrado o cumprimento de uma série de deveres, merecendo destaque os deveres de imparcialidade, responsabilidade e serenidade.

Isso não só aumenta a transparência da gestão do quadro de pessoal dos Tribunais - inibindo desvios de função que comprometem a legitimidade de decisões -, como também assegura as garantias processuais às partes de terem suas contas auditadas e inspecionadas por agentes legalmente competentes, uma vez que dessas ações pode resultar restrições a direitos subjetivo dos gestores. Soma-se a isso o potencial inibidor para promoção de desvios administrativos e legislativos que acarretam impactos previdenciários em decorrência de “trem da alegria”, em flagrante afronta à regra constitucional do concurso público específico.

A proposta prevê, ainda, mecanismos que ampliam a integração entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo, com o compartilhamento do resultado da avaliação periódica de variáveis econômicas que podem comprometer o resultado fiscal, o que vem sendo tratado nas leis de diretrizes orçamentárias da União. A regulamentação permanente dessa sistemática é essencial não apenas para aproximar o Tribunal do Parlamento, mas, sobretudo, para evitar as práticas que ficaram conhecidas como **‘pedaladas fiscais’** e outras **criatividades metodológicas** na fiscalização do cumprimento da LRF e normas gerais de apuração dos mínimos de saúde e educação que constituem fatores críticos para o restabelecimento do equilíbrio das contas públicas.





O Anteprojeto também traz a proposta de fixação do prazo de **noventa dias** para o Congresso Nacional julgar as contas do Presidente da República, de forma a entregar à sociedade o produto de uma das principais funções do Poder Legislativo, que é julgar as contas anuais do governante eleito.

Para além do aperfeiçoamento do controle oficial, a padronização da organização e funcionamento dos Tribunais de Contas cria parâmetros que permitem a comparação e a fiscalização pelos cidadãos e segmentos especializados da sociedade civil sobre a política fiscal, o que contribui para o aprimoramento da contabilidade social no Brasil.

A iniciativa tem o potencial de expandir o exemplo de controle social exercido pela Associação Contas Abertas, que identificou as ‘**pedaladas fiscais**’ e denunciou ao Ministério Público junto ao TCU. Tamanha foi a repercussão nacional e internacional, que o tema foi discutido em reunião sobre transparência fiscal promovida pelo Fundo Monetário Nacional (FMI) e o Banco Mundial, conforme noticiado pela entidade:

“**Pedaladas foram descobertas pelo Contas Abertas** - As pedaladas foram divulgadas pelo Contas Abertas no início do ano passado. No dia 17 de janeiro do ano passado, a entidade encaminhou denúncia ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com o intuito de que a Corte de Contas pudesse quantificar o real superávit primário de 2013 e tomar as medidas cabíveis em relação às manobras orçamentárias que o governo federal realizou no final do ano passado.

...

Transparência fiscal é fundamental para credibilidade dos governos, afirma diretora do FMI

A diretora-geral do Fundo Monetário Internacional (FMI), Christine Lagarde, se posicionou contra a manipulação de dados para produzir resultados fiscais positivos. A declaração foi dada ontem (8) em reunião da sociedade civil com o Banco Mundial e o FMI, em Washington.

Noutra vertente, revela-se oportuna a fixação de prazo para o Tribunal formular, a partir dos vastos estudos realizados, uma proposta para edição de normas gerais que vise à uniformização da atuação dos órgãos de controle interno na fiscalização financeira em apoio ao controle externo. Demonstra-se precária a decisão de remediar a definição de um padrão mínimo de gerenciamento de riscos e modelos de governança corporativa, com vistas a assegurar que os órgãos de auditoria interna priorizem o papel constitucional do controle interno definido no





artigo 74 da Constituição, que consiste nas atividades de avaliação da gestão (asseguração) e apoio ao controle externo, especialmente no que concerne à auditoria e à certificação de contas, envolvendo matéria de relevante conteúdo financeiro.

A proposta que ora se apresenta tem como elemento essencial a participação social, um dos marcos dos direitos humanos que apresenta conexão com os eixos da **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, de 1986, no sentido de que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base na sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

Para tanto, prevê a instituição de **Portal Nacional de Transparência e Visibilidade dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas do Brasil**, a ser regulamentado por ato do Tribunal de Contas da União, cuja modelagem deve assegurar a instituição de um **Comitê de Controle Social**, representado por organizações da sociedade civil especializadas, com vistas a apresentar as demandas dos cidadãos quanto ao funcionamento do Portal e prevê formas simples de acesso às informações centralizadas em um único Portal.

Medida nesse sentido constitui um dos novos modelos institucionais de partilha e de exercício direto da cidadania, compondo um quadro mais alargado do processo democrático em direção à sociedade civil, como se verifica nas democracias contemporâneas.

Além de ampliar a participação social, o funcionamento do Comitê de Controle Social tem o potencial de ampliar a visibilidade da gestão dos Tribunais de Contas, os quais não podem, por razão de ofício, se desgovernar, se desmandar, se descontrolar em suas próprias gestões.

A sociedade civil não quer se preocupar apenas com temas sociais, mas, sobretudo, quer se debruçar sobre o funcionamento e a agenda das instituições republicanas que constituem a engrenagem do sistema de freios e contrapesos brasileiro, cujo amplo debate é essencial para avançarmos no processo de consolidação da democracia.

Essa mobilização social tem sido permanente porque, não raras vezes, candidatos indicados aos cargos vitalícios de Ministro e Conselheiro dos Tribunais





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Fábio Trad - PSD/MS

de Contas ostentam em suas biografias uma ficha que os incompatibiliza para o exercício da função judicante, que desempenha a complexa e elevada missão de julgar as contas de todos agentes que aplicam recursos públicos. Cite-se, a título de exemplo, o ex-Senador da República, Gim Argello, impedido de ocupar o cargo de Ministro após protesto organizado na Rampa do TCU e publicação de Nota Pública pela Corte de Contas sinalizando que não daria posse caso o candidato fosse indicado.

O clamor por esse conjunto de medidas de aperfeiçoamento do controle externo brasileiro está consignado na **9ª Diretriz** mais votada do Caderno que reúne as 80 propostas selecionadas na 1ª Conferência Nacional de Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), evento que mobilizou diretamente mais de 150 mil cidadãos representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional, que ocorreu em Brasília entre 18 e 20 de maio de 2012. A Diretriz se refere à ‘Prevenção da Corrupção’, por meio da qual os cidadãos pedem o fortalecimento dos órgãos de controle mediante mudanças de critérios para a indicação de conselheiros dos tribunais de contas da União e dos estados.

Diante da relevância da matéria para a regular aplicação dos recursos públicos, preservando a União de pressões políticas de sucessivas rodadas de refinanciamento de dívida que impõe ônus a toda sociedade brasileira, apresenta-se esta proposta, que tem o potencial de atender aos mais legítimos anseios dos Auditores de Controle Externo do TCU e da população brasileira.

Pelo exposto, por trata-se de matéria relevante e meritória, contamos com o apoio dos nobres pares desta Casa para a aprovação do presente projeto de lei complementar.

Sala das Sessões, em 31 de maio de 2022.

Deputado Fábio Trad
PSD/MS



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fábio Trad
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221591364800>



* C D 2 2 1 5 9 1 3 6 4 8 0 0 *