

NOTA TÉCNICA ANTC n. 001/2020

EMENTA: Orientações emitidas pelos Tribunais de Contas durante o período de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN). Função pedagógica exercida por meio da simplificação do rito processual de Consulta a partir da redução de prazos para instrução e julgamento, com vistas a alcançar a segurança jurídica, vinculando agentes controladores e controlados às respostas colegiadamente ofertadas pela instituição, fazendo prejulgamento das teses, mas não do caso concreto, nos termos do art. 30 da LINDB.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Discute-se, no âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil, como essas Instituições podem contribuir para que os atos praticados pelos gestores durante o período de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN) se deem em observância às normas regentes, especialmente a Lei n. 13.979, de 2020, oportunizando um ambiente de segurança jurídica aos agentes públicos a quem é incumbida a execução de atos de gestão e a rápida tomada de decisões imprescindíveis ao enfrentamento da COVID-19.
2. Considerando que o Legislador Constituinte originário outorgou aos Tribunais de Contas do Brasil as competências e os meios necessários ao regular desempenho do Controle Externo da Administração Pública brasileira, é imperioso que todas as suas funções sejam exercidas em consonância com os ditames constitucionais. *In casu*, **trata-se da função pedagógica, de modo que a orientação não seja confundida com assessoramento**, a despeito das boas intenções que têm pautado a relação entre agentes controladores e agentes controlados, exigindo-se, pois, que a interlocução e a busca pelo alinhamento entre Tribunais de Contas e unidades gestoras se concretizem sem desfigurar o ordenamento jurídico posto, ofertando respostas por instrumentos adequados, sem colocar em risco a situação jurídico-funcional dos agentes públicos envolvidos.
3. A matéria, de relevo, insere-se na competência da ANTC, tendo em vista seus fundamentos e objetivos estatutários, destacando-se, dentre outros, o de zelar pela imprescindibilidade do Tribunal de Contas independente, imparcial e apartidário, como instância julgadora e garantidora do devido processo legal na esfera do controle externo, e, ainda, de defender os princípios e competências institucionais dos Tribunais de Contas, bem como os meios necessários para o

exercício regular de sua missão institucional na forma definida pela Constituição da República e das normas que não lhe forem conflitantes.

ANÁLISE

4. O Controle Externo a cargo do Congresso Nacional é exercido por meio de uma instituição superior de auditoria, dotada de autonomia e independência, qual seja, o Tribunal de Contas da União, cujas competências institucionais foram outorgadas diretamente pelo próprio texto constitucional. Assim, observa-se que até mesmo o titular do controle externo, por meio de qualquer das Casas Legislativas, suas Comissões técnicas ou de inquérito, deve solicitar ao Tribunal de Contas a realização de auditorias e inspeções de interesse da União, o que pressupõe dispor de livre acesso aos órgãos e entidades que gerenciem recursos públicos e competência para requerer informações em meio físico ou eletrônico, podendo aplicar sanções nas hipóteses de obstrução ao acesso a tais informações (artigo 71, inciso VIII).

5. Em vista disso, constituem órgãos essenciais para o exercício dessa missão institucional dos Tribunais de Contas o Órgão de Instrução, titularizado pelos Auditores de Controle Externo, e os Órgãos Deliberativos, estes integrados pelos Ministros titulares e substitutos, cabendo ao Ministério Público de Contas promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário, sendo esta estruturação replicada para os demais Tribunais de Contas brasileiros.

6. Para tanto, o artigo 73 da Carta Política confere ao Tribunal de Contas a organicidade dos Tribunais do Poder Judiciário (*caput*). Nessas bases, devem os Tribunais de Contas, assim como os Tribunais do Judiciário, “elaborar seus regimentos internos, **com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes**, dispondo sobre a **competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos**”.

7. Trata-se, portanto, de garantia processual assegurada constitucionalmente aos gestores jurisdicionados dos Tribunais de Contas (art. 96, inciso I, alínea ‘a’) de que o funcionamento destas instituições viabilizará decisões de Controle Externo alicerçadas no devido processo legal, o que pressupõe a existência de dialética processual, observada a independência técnico-funcional entre as funções essenciais, cuja atuação se materializa em manifestações conclusivas devidamente motivadas por agentes públicos dotados da competência legal correspondente, conferindo os

requisitos da regularidade e imparcialidade imperativos à segurança jurídica.

8. Assim, a função pedagógica dos Tribunais de Contas, em formato de orientação aos gestores, deve ser materializada por meio do processo de consulta, que pode se dar em rito simplificado, a partir da redução de prazos para oferta de pareceres e submissão a julgamento colegiado, observado o disposto no art. 1º, §3º, inciso I da Lei n. 8.443/1992, cujo teor dispõe que as decisões são integradas pelo voto do relator, do qual deverão constar as conclusões das unidades técnicas de fiscalização e instrução processual e o parecer do Ministério Público Especial, comando legal que é reproduzido em leis orgânicas dos Tribunais de Contas de entes subnacionais e que estabelece o rito processual capaz de garantir que as respostas ofertadas vincularão os integrantes da função de auditoria, ministerial e judicante, fazendo prejulgamento da tese, mas não do caso concreto, colegialidade processual-decisória que oportunizará aos gestores segurança jurídica na adoção de procedimentos e tomada de decisões, em estrita consonância com o disposto no art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹ – LINDB.

9. Esse rito simplificado, inclusive, já tem previsão regimental em Tribunais de Contas, e, para além disso, o próprio artigo 4-G da Lei n.13.979, de 2020, ao reduzir prazos em procedimentos licitatórios da modalidade pregão, é indutor de simplificação por meio da redução de prazos, sem, contudo, suprimir fases, com vistas ao ideal de alcance da vantajosidade das contratações.

CONCLUSÃO

10. Para atendimento dos pressupostos necessários à segurança jurídica dos agentes controladores e controlados, necessário se faz que as competências constitucionalmente outorgadas aos Tribunais de Contas sejam regularmente exercidas, nos termos do ordenamento jurídico aplicável, de modo que a função pedagógica, em formato de orientação aos gestores, deve ser concretizada mediante processos de consulta, cujo rito não pode ser desfigurado, mas simplificado a partir da redução de prazos para oferta de pareceres e submissão a julgamento colegiado.

11. A simplificação do rito dos processos de consulta mediante redução de prazos é capaz de

¹ 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.

atender a celeridade e a urgência requeridas pela situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN), mas sem se apartar do ordenamento vigente e nem desfigurar a forma como devem ser exercidas as competências institucionais dos Tribunais de Contas, vez que atuações dissociadas de fundamentos lógico-jurídicos podem configurar riscos à atuação dos gestores, na medida em que orientações de integrante, grupo ou setor do Tribunal de Contas não traduzem o entendimento institucional, vez que este depende da colegialidade processual-decisória prevista no ordenamento jurídico, capaz de constituir o atributo vinculativo a que alude o art. 30 da LINDB.

12. Não se pode olvidar que entendimentos manifestados pelos Tribunais de Contas sobre a aplicabilidade e rota de alcance e sentido da Lei n. 13.979, de 2020, podem afetar a política pública de saúde e sobrecarregar o sistema incumbido de prestar tais serviços, caminho que vai na contramão das ações essenciais à manutenção do pacto federativo brasileiro, que também depende, em grande medida, do êxito no controle de receitas e despesas dos entes. Assim, os Tribunais de Contas devem mirar na eficiência do exercício da função de controle, evitando atuações equivocadas dos seus agentes, que podem desencadear a interrupção, injustificada e por erro, da execução de políticas públicas, vindo a gerar desperdício de dinheiro público.

13. É com espírito de colaboração que a ANTC, tendo ouvido o seu Conselho de Representantes – integrado por presidentes de 23 afiliadas, de Norte a Sul do Brasil –, torna pública a presente Nota Técnica, com vistas a subsidiar à atuação finalística dos Auditores de Controle Externo, Conselheiros, titulares e substitutos, dos Tribunais de Contas do Brasil, bem como dos Procuradores do Ministério Público Especial que atua junto a esses Tribunais, a partir do diálogo processual pautado nas balizas estabelecidas pela Constituição da República, que oferta os caminhos seguros para um bom e regular desempenho da gestão e do controle dos recursos públicos, que devem ser sobremaneira otimizados nesse momento de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN).

De Brasília para os 26 Estados do Brasil, 22 de abril de 2020.



FRANCISCO JOSÉ GOMINHO ROSA

Presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil