



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 2014, DE 2023

Altera a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para determinar ao Tribunal de Contas da União o envio à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal de cópia do inteiro teor das respostas às consultas que lhe sejam formuladas a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

**AUTORIA:** Senador Rogério Carvalho (PT/SE)



Página da matéria



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

**PROJETO DE LEI N° , DE 2023**

Altera a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para determinar ao Tribunal de Contas da União o envio à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal de cópia do inteiro teor das respostas às consultas que lhe sejam formuladas a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O § 2º do art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** .....

.....  
§ 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo:

I – tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto; e

II – deverá ser encaminhada à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, para conhecimento do respectivo teor, ainda que a consulta não tenha sido formulada por algum desses órgãos, nas hipóteses em que a dúvida do consulente referir-se à aplicação de dispositivo legal ou de Resolução da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional.

.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

## JUSTIFICAÇÃO

Os arts. 70 e 71 da Constituição Federal dispõem que cabe ao Congresso Nacional o exercício da titularidade do controle externo, tendo o Poder Legislativo a incumbência de realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Nesse contexto, cumpre ao Tribunal de Contas da União (TCU) o papel de auxiliar o Congresso Nacional em sua missão fiscalizatória. Portanto, a Constituição Federal possui texto cristalino sobre o posicionamento institucional do TCU no quadro dos Poderes constituídos, devendo-se vedar qualquer interpretação que conduza à possibilidade de que a Corte de Contas se situe em patamar superior às Casas Legislativas.

Com base nessa competência constitucional, a Lei Orgânica do TCU – Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, atribuiu a essa Corte de Contas a tarefa de decidir sobre consulta em tese que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno. A resposta a essas consultas tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Nos termos do art. 264 do Regimento Interno do TCU, detêm legitimidade ativa para formular consultas as seguintes autoridades: presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; Procurador-Geral da República; Advogado-Geral da União; presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; presidentes de tribunais superiores; ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; e comandantes das Forças Armadas.

Nesse sentido, ao longo dos anos, o TCU tem respondido consultas sobre os mais diversos temas, como licitações e contratos administrativos; direitos de servidores públicos; acordos de cooperação;



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

operações de crédito; teto constitucional; responsabilidade fiscal, entre outros.

Cabe lembrar que, além de ser um órgão técnico de fiscalização desprovido de competência para exercer controle difuso de constitucionalidade de normas federais nos processos sob sua análise, a interpretação das normas jurídicas pelo TCU não pode interferir nas funções do Poder Legislativo, responsável pela produção das normas jurídicas, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 35.410, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJE de 6 de maio de 2021.

Não obstante, segundo relatam Geórgia Valverde Leão Romeiro e Rafael Silveira e Silva no Texto para Discussão 312 do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa desta Casa, intitulado *Ampliar para mais influenciar: o desenvolvimento institucional do TCU a partir da Constituição de 1988*, na doutrina, identificaram-se apontamentos de ações do Tribunal extrapolando suas competências quando da resposta a consultas.

Registraram que Carlos Maurício Lociks de Araújo, ao analisar a base de jurisprudência do TCU, identificou julgados em que se teria ido além das possibilidades da interpretação de normas administrativas, para, por exemplo, criar normas e direitos para servidores e obrigações para gestores públicos (Ativismo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, constante da obra Jurisprudência Constitucional, de Paulo Gustavo Gonçalves Branco, Brasília: IDP, 2013, p. 152-171). E concluem que o Tribunal se vale da previsão legal para responder dúvidas acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares para, em lugar de se ater à competência que lhe foi legalmente conferida, criar direitos, inovando na ordem jurídica.

Diante desse contexto, e reiterando que o TCU exerce papel auxiliar no controle externo da administração federal pelo Congresso Nacional, entendemos que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal devem tomar ciência de todas as consultas respondidas pelo TCU (bem como os respectivos fundamentos) que tiverem por objeto dúvidas na aplicação de leis federais e resoluções de alguma dessas Casas Legislativas ou do Senado Federal.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Ao conhecer a interpretação do TCU acerca da aplicação de normas originárias de proposições que tramitaram no Congresso Nacional ou em alguma de suas Casas, será possível entender não apenas como e com base em quais fundamentos o ordenamento jurídico federal é aplicado pelo TCU, mas também se há extração de sua competência e se é pertinente submeter os respetivos textos normativos a aperfeiçoamento para evitar interpretações equivocadas pelo TCU.

Contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste relevante projeto de lei, que visa a resguardar a competência legislativa do Congresso Nacional e a aprimorar o papel do TCU no auxílio do Poder Legislativo no controle externo dos órgãos e entidades da União.

Sala das Sessões,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

# LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- art70

- art71

- Lei nº 8.443, de 16 de Julho de 1992 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União; Lei Orgânica do TCU - 8443/92

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1992;8443>

- art1\_par2