

A inconstitucional proposta de súmula vinculante do TCU

08/01/2026

Pode-se observar uma incompatibilidade entre a estrutura que a Constituição da República, artigos 70 a 75, preceitua para o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas (TCs) e a Proposta de Emenda Constitucional 38/2025 (artigo 1º, que introduz o § 6º no artigo 74 da Constituição) no sentido de criar uma nova competência para Tribunal de Contas da União: editar súmulas vinculantes com efeitos sobre os demais TCs:

“PEC 38/2025

Artigo 71: ...

§6º. O Tribunal de Contas da União poderá, mediante decisão de dois terços dos seus membros, aprovar súmula que, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União e em sua página eletrônica, terá efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Isso porque a Carta Magna preconiza o sistema dos Tribunais de Contas composto por cortes autônomas para fiscalizar e julgar gestores dos entes da Federação da respectiva jurisdição, além de apreciar atos de admissão de pessoal e aposentadoria. Também emitem Parecer Prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo para auxiliar o Legislativo no julgamento nesses casos. E as Constituições estaduais e Lei Orgânicas dos Municípios e Distrito Federal devem seguir esses parâmetros constitucionais devido ao princípio da simetria, conforme artigo 75, CR.

Cada tribunal, com efeito, atua de forma independente dos demais. As decisões que profere se tornam definitivas com o trânsito em julgado. Não são passíveis de recurso a qualquer outro Tribunal de Contas ou Poder, exceto nos casos em que o Judiciário, quando acionado, verificar alguma ilegalidade processual, anulando-o, mas sem adentrar no mérito das deliberações.

Inexiste, por consequência, hierarquia de graus jurisdição entre os Tribunais de Contas, quer da União, dos estados, dos municípios ou do município.

Diverge, portanto, do sistema do Poder Judiciário que a Constituição instituiu, fundado no princípio da hierarquia dos graus de jurisdição. As decisões dos órgãos inferiores podem ser revistas pelos órgãos superiores em grau de recurso, em especial ao Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal a despeito de cada magistrado e tribunal exerça a jurisdição com independência funcional.

Com a edição da [Emenda 45/2004](#) se conferiu competência ao STF de editar súmulas vinculantes sobre assuntos relevantes em que haja controvérsia. Veja-se disposições da Lei Maior:

“Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como

Spacca



opinião

proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.”

Contudo, no sistema constitucional dos Tribunais de Contas, consoante o exposto, não há um Tribunal de Contas de cúpula e caráter nacional como os instituídos no Poder Judiciário.

O Tribunal de Contas da União, com a própria denominação identifica, aprecia atos administrativos de interesse desse Ente específico, mas não em caráter nacional. Não julga atos de forma direta ou em grau de recurso dos TCs dos demais entes, o que cabe a cada um dos Tribunal de Contas.

A PEC se revela, assim, de expressa inconstitucionalidade.

Ademais, a proposta de emenda atribui a um tribunal, TCU, o poder de legislar. Não se trata de emitir um enunciado cogente após decisões de diversos Tribunais de Contas do país, e sim de emitir deliberação sobre tese com base em entendimento apenas do próprio tribunal, em que, ressalta-se, não tem qualquer competência de julgar atos administrativos que não sejam os da União ou de interesse desse ente, o que atrai a competência da Corte da União.

Note-se ainda que a proposta de reforma administrativa não dispõe que a súmula vinculante do TCU seja devidamente regulamentada nem que decorra de controvérsia atual dos tribunais de contas, objeto de reiteradas decisões desses, requisitos essenciais para se editar enunciados de entendimentos em tese e de efeito amplo.

Também não prevê a possibilidade de haver reclamação ao TCU por ato ou decisão dos demais Tribunais de Contas ou dos jurisdicionados desses que possam afrontar a súmula vinculante do TCU à semelhança do que a Constituição prevê para atuação do STF nesse tipo de controvérsia (Artigo 103-A, Parágrafos 1º e 3º).

Veja-se alguns precedentes de jurisprudência do STF:

“Agravo regimental no mandado de segurança. 2. Direito Administrativo e Constitucional. 3. Tribunal de Contas da União. 4. Controle externo das alienações patrimoniais realizadas por Estados-membros. Competência do Tribunal de Contas Estadual. 5. Verbas públicas oriundas de precatório do Fundef/Fundeb. Pagamento de aluguel de unidades escolares. Possibilidade. Autonomia administrativa e financeira dos entes federados. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Negado provimento ao agravo regimental. (MS 37.602 AgR . Relator min. Gilmar Mendes. Publicação: 19/5/2023)

Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. ... 5. Pedido julgado procedente, com a fixação das seguintes teses de julgamento: “1. É inconstitucional, por ausência de simetria com as competências do TCU e por afronta à separação de poderes, lei que condicione genericamente o repasse de recursos federais à prévia aprovação de projeto pelo Tribunal de Contas da unidade federativa destinatária das verbas. 2. É inconstitucional, por contrariedade ao art. 70 e incisos da CF/88, lei federal que atribua aos tribunais de contas estaduais competência para analisar contas relativas à aplicação de recursos federais”. (ADI 7002. Relator: in. Roberto Barroso. DJe 5/5/2023)

“1. A reclamação, por expressa determinação constitucional, destina-se a preservar a competência desta Suprema Corte e garantir a autoridade de suas decisões, ex vi do artigo 102, inciso I, alínea I, da Constituição da República,

além de salvaguardar o estrito cumprimento dos enunciados de Súmula Vinculante, nos termos do artigo 103-A, § 3º, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional 45/2004. ... 3. In casu, a decisão reclamada admite que o mero inadimplemento gera a responsabilização do Ente Público, estando, pois, em desacordo ao quanto decidido por este Supremo Tribunal Federal nos acórdãos paradigmas. 4. Agravo a que se dá provimento, para cassar o acórdão reclamado e determinar que outro seja proferido, observando-se o conteúdo da Súmula Vinculante 10 e da tese fixada no Tema 246 da repercussão geral.” (Rcl 39.443 AgR. Redator do acórdão: min. Luiz Fux. DJe 28/9/2020)

“... O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios manteve a sentença que julgou procedente o pedido e declarou a nulidade das decisões 4792/2021, 165/2022, 3369/2022 e 5152/2022 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que haviam flexibilizado a cláusula de barreira estabelecida pelo Edital nº 1 – PCDF, de 08/03/2016, do concurso para Perito Criminal. 6. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o exame da legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não viola o princípio da separação de Poderes. Esse entendimento se aplica a decisões dos Tribunais de Contas. 7. O Plenário desta Corte, no julgamento do RE 635.739- RG (Tema 376, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Dje de 3/10/2014), fixou a seguinte tese: “É constitucional a regra inserida no edital de concurso público, denominada cláusula de barreira, com o intuito de selecionar apenas os candidatos mais bem classificados para prosseguir no certame”. 8. Agravo Interno a que se nega provimento.” (ARE 1.550.966 AgR/DF. Relator min. Alexandre de Moraes. DJe 2/9/2025)

Assim, cada Tribunal de Contas observa o devido processo legal, ampla defesa e contraditório, bem como assegura o duplo grau de jurisdição com órgãos colegiados de julgamento e órgão colegiado recursal para decidir com razoabilidade e proporcionalidade sobre as matérias que a Constituição Federal confere competência.

O mencionado artigo 1º da PEC, que introduz o § 6º no artigo 74 da CR, menospreza os Tribunais de Contas subnacionais como partes autônomas e estruturantes da ordem constitucional instituída pelo Constituinte Originário. Diminui de forma inconstitucional o âmbito de atuação quando pretende os submeter à deliberação centralizada do TCU. Esse passará a atuar como legislador ordinário, o que também afronta o princípio da separação de poderes e competência exclusiva do Poder Legislativo de editar leis, CR, artigos 2º e 48 a 69.

Inclusive, de registrar, que houve o expresso **reconhecimento** de cada Tribunal de Contas se constituir em instituição permanente e essencial ao exercício do controle externo, consoante artigos 31 e 75 com a redação decorrente da **PEC 39/2022**.

Por essas breves anotações, dessa forma, faz-se necessário que o Congresso Nacional rejeite a proposta de conferir competência ao TCU de editar súmulas vinculantes.

Incompatibilidade

Todos tribunais do país, independentemente da natureza jurídica, podem emitir súmulas sobre temas controvertidos no âmbito da respectiva competência, aumentando a eficiência e segurança jurídica da atuação em favor da sociedade.

Todavia, a súmula de caráter vinculante se trata de exceção. Prevista no ordenamento jurídico apenas para o STF, órgão de cúpula do Judiciário e Tribunal Constitucional do país.

A inovação da PEC aqui debatida, dessa forma, representa uma centralização de competência de absoluta incompatibilidade com o sistema de controle externo descentralizado dos Tribunais de Contas nos termos que Constituição da República estabeleceu e que se tornou essencial para a gestão pública e democracia. Ademais, afronta outro pilar da Carta Política de 88 ao subtrair competência privativa do Poder Legislativo para editar normas de caráter nacional.

Por outro giro, uma proposição possível para aprimorar atuação dos TCs representa prever que cada Tribunal de Contas possa editar Súmula Vinculante sobre matéria relevante e que haja controvérsia atual, desde que no âmbito de jurisdição da respectiva e das competências que a Constituição da República conferiu.

Os enunciados se tornarão de obrigatória observância para órgãos colegiados do TC, bem como a administração pública dos órgãos e Poderes sob a jurisdição do respectivo Tribunal de Contas.

Nessa hipótese, poderia se adotar a seguinte redação na proposta de reforma administrativa:



“Artigo 71. ...

§6º. Cada Tribunal de Contas poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos colegiados do Tribunal de Contas e à administração pública direta e indireta da respectiva jurisdição, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§7º. A súmula terá por objetivo, após reiteradas decisões sobre matéria da respectiva competência acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§8º. Do ato administrativo ou decisão de órgão colegiado do Tribunal de Contas que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Órgão colegiado de cúpula do Tribunal de Contas que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.”

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jan-08/a-inconstitucional-proposta-de-sumula-vinculante-do-tcu/>