



**ORIVAM IBIAPINA DA SILVA**

**Pós-Graduação em Direito Constitucional**

**O EXAME DE LEGALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
DISTRITO FEDERAL EM PROCESSOS DE DENÚNCIAS E  
REPRESENTAÇÕES: A EXTRAPOLAÇÃO DE SUAS ATRIBUIÇÕES  
CONSTITUCIONAIS**

**BRASÍLIA-DF  
2014**



**ORIVAM IBIAPINA DA SILVA**

**Pós-Graduação em Direito Constitucional**

**O EXAME DE LEGALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
DISTRITO FEDERAL EM PROCESSOS DE DENÚNCIAS E  
REPRESENTAÇÕES: A EXTRAPOLAÇÃO DE SUAS ATRIBUIÇÕES  
CONSTITUCIONAIS**

Monografia apresentada à banca examinadora da pós-graduação em Direito Constitucional da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

**Brasília – DF  
2014.**



**Pós-Graduação em Direito Constitucional**

**MONOGRAFIA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**O EXAME DE LEGALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
DISTRITO FEDERAL EM PROCESSOS DE DENÚNCIAS E  
REPRESENTAÇÕES: A EXTRAPOLAÇÃO DE SUAS ATRIBUIÇÕES  
CONSTITUCIONAIS**

**ORIVAM IBIAPINA DA SILVA**

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof(a). Dr(a).

---

Prof(a). Dr(a).

---

Prof(a). Dr(a).

Dedico este trabalho a minha esposa, Ivonilde, e meus filhos, Iago, Isabela, Ítalo Bruno e João Vítor, pela compreensão em relação às horas de convivência subtraídas.

## RESUMO

Este texto pretende verificar em que medida algumas decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal estão a extrapolar as competências que lhe foram estabelecidas pela Constituição de 1988, em especial a aplicação do princípio da legalidade. Como hipótese, procuramos demonstrar que o Tribunal de Contas do Distrito Federal apresenta fragilidade processual na admissibilidade de denúncias e representações. Trata-se de uma investigação dogmática-instrumental, na forma de pesquisa bibliográfica e técnica de pesquisa documental. Inicialmente se mostrará que o Estado Moderno caracteriza-se como um Estado Constitucional e que os Tribunais de Contas estão com suas atribuições estatuídas no texto da Carta Magna vigente. Após descrever a evolução e detalhamento das atribuições das Cortes de Contas, mostrar-se-ão algumas decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal em processos de denúncias ou representações. Concluímos que, ao se admitir e se pronunciar acerca desses processos no exame de legalidade, o Tribunal de Contas do Distrito Federal tem infringido o texto constitucional.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas.TCDF. Inconstitucionalidade. Denúncia. Representação.

## **ABSTRACT**

This paper intends to examine to what extent certain decisions of the Court of the Federal District are extrapolating the powers were established by the 1988 Constitution, in particular the application of the principle of legality. As a hypothesis, we try to demonstrate that the Court of Federal District presents procedural weakness in the admissibility of complaints and representations. This is a dogmatic-instrumental research in the form of literature and documentary research technique. Initially it will show that the modern state is characterized as a constitutional state and the audit offices are laid with their assignments in the text of the Constitution in force. After describing the evolution and detailing the powers of the Court of Cortes, will show some decisions of the Court of the Federal District in complaints or representations processes. We conclude that, to be admitted and to pronounce on these processes in the examination of legality, the Court of the Federal District has violated the Constitution.

**Key-Words:** Court of Contas. TCDF. Unconstitutionality. Complaint. Representation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL</b> .....	9
<b>2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A CONSTITUIÇÃO</b> .....	13
2.1 Inserção dos Tribunais de Contas na organização dos Poderes .....	19
<b>3 JURISDIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS</b> .....	20
<b>4 COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS</b> .....	25
<b>5 INCONSTITUCIONALIDADES NA ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO</b> .....	29
<b>6 CONTROLE DE LEGALIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS NOS PROCESSOS DE REPRESENTAÇÕES E DENÚNCIAS</b> .....	32
<b>7 INCONSTITUCIONALIDADES DE DECISÕES DO TCDF EM PROCESSOS DE DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES</b> .....	36
7.1 Processo nº 3764/04.....	36
7.2 Processo nº 9701/05.....	37
7.3 Processo nº 30802/10.....	40
7.4 Processo nº 33100/10.....	41
7.5 Processo nº 16545/11.....	42
7.6 Processo nº 18653/11.....	44
7.7 Processo nº 29884/11.....	44
7.8 Processo nº 33610/11.....	46
7.9 Processo nº 7286/12.....	47
7.10 Processo nº 24720/12.....	48
7.11 Processo nº 25.930/12.....	49
7.12 Processo nº 22200/13.....	50
<b>CONCLUSÃO</b> .....	52
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	53

## INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União – TCU foi definido pela Constituição Federal – CF de 1988 como órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do Controle Externo, o qual teria, segundo seu art. 70, a função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos gastos da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Definidas essas atribuições genéricas, a Constituição estabeleceu as competências específicas do TCU no seu art. 71.

Conforme art. 75 da Carta Magna, essas atribuições da Corte de Contas Federal aplicar-se-iam, no que couber, “à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”<sup>1</sup>.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF é regido pela sua Lei Orgânica, na forma da Lei Complementar nº 1/94. Por essa norma, as competências da Corte de Contas Distrital repetiram as enunciadas no art. 71 da Lei Maior do país.

Ocorre que, no exercício das suas atribuições, o TCDF tem adentrado no exame de legalidade de certos atos administrativos que não se relacionam com a despesa pública.

Sobre a pretensa salvaguarda do inciso IX, art. 71 da CF, e inciso X da Lei Complementar nº 1/94, e com o uso dos institutos da Representação e da Denúncia, diversos processos tem sido admitidos na Corte de Contas Distrital, com julgamentos que, ora redundam em decisões esdrúxulas, pois determinam obrigações de fazer sobre temas que não são de competência dos Tribunais de Contas; ora se reconhece, após trâmite processual alongado, a incompetência do órgão de controle.

Neste texto, pretende-se demonstrar que, ao atuar desta forma, o órgão de controle externo do Distrito Federal está em desacordo com o prescrito na Constituição Federal de 1988.

Desenvolveu-se, assim, um texto do tipo dogmático-instrumental, na forma de investigação bibliográfica e técnica de pesquisa documental, procurando solucionar o seguinte

---

<sup>1</sup> CONSTITUIÇÃO. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 25 ago 2014.



problema: quais os mecanismos técnicos jurídicos que tem levado o TCDF a dar admissibilidade e julgar processos, notadamente com os instrumentos da Representação e da Denúncia, sobre temas de legalidade que não estão entre as competências que lhe foram destinadas pelo art. 71 da Constituição Federal e art. 1º da Lei Orgânica do TCDF (Lei Complementar n 1/94)?

## 1 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Vivemos a era das Constituições: a maioria dos Estados Modernos tem na sua organização a proeminência de um Texto Constitucional.

A consolidação desse quadro foi alcançada por um processo de fortalecimento do Estado Democrático de Direito, caracterizado, principalmente, pela sua repartição em três poderes: Executivo Legislativo e Judiciário.

A Europa foi o palco inicial desse processo, com o enaltecimento, primeiro, do Parlamento e da Lei, em contraponto ao poder absoluto do monarca, temas objeto dos movimentos liberais do século XVIII. No período, a Constituição, quando existia, operava como um documento político, com normas não autoaplicáveis. Onde havia controle de constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário, era incipiente. O ambiente, portanto, era de prevalência do Poder Legislativo<sup>2</sup>.

A incompatibilidade da ideia de supremacia da Constituição, em contraponto ao Parlamento, decorria de um preconceito com a atuação dos juízes, os quais não se constituíam em representantes do povo:

A supremacia do Parlamento tornava impensável um controle judiciário das leis. Além disso, os revolucionários franceses devotavam especial desconfiança aos juízes, vistos como adversários potenciais da Revolução. O Judiciário era tido como órgão destinado a realizar a aplicação mecânica da lei, por meio de um silogismo, no qual a premissa maior era a lei, e a menor, os fatos, daí redundando uma conclusão única e inexorável – a decisão judicial.

[...]

O princípio da separação dos Poderes atuava para constranger o poder de julgar a uma posição de menor influência. Era impensável que se postulasse perante uma corte de justiça a efetividade de um cânone constitucional; ao juiz não cabia censurar um ato do Parlamento.

[...]

A supremacia do Parlamento não era, portanto, passível de contraste. O que o Legislativo decidia externava a vontade do povo e não tinha como ser censurado.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: direito e política no Brasil contemporâneo.** Disponível em [http://www.oab.org.br/editora/revista/revista\\_11/artigos/constituicaodemocraciasupremaciajudicial.pdf](http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_11/artigos/constituicaodemocraciasupremaciajudicial.pdf). Acesso em: 15 ago. 2014, p. 4.

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 51-52.

Somente após a 2ª guerra mundial, a Europa como um todo incorporou o conceito de Estado constitucional, caracterizado pela centralidade da Constituição e supremacia judicial, “como tal entendida a primazia de um tribunal constitucional ou suprema corte na interpretação final e vinculante das normas constitucionais.”<sup>4</sup>

Contribuíram para a mudança os horrores da guerra, no contexto de desrespeito aos direitos humanos, provocados por regimes ditatoriais, no qual ficou demonstrada a fragilidade do Parlamento em controlar o Poder do Executivo. O novo modelo contemplava a primazia da Constituição, vista não só como uma norma superior do ordenamento jurídico, mas dotada de mecanismos jurídicos de proteção contra atos que a infringissem.<sup>5</sup>

Na América, a supremacia da Constituição chegou primeiro, já reconhecida desde início do século XIX. Nos Estados Unidos da América, tal decorreu devido não haver aquela preocupação com o poder do rei, haja vista que o Estado Americano já foi constituído sobre a égide da eleição presidencial. Ao contrário dos europeus, o preconceito dos americanos era com o Legislativo, decorrente dos atos do Parlamento Inglês durante o processo de independência, visto como corrompido e com ares de poderes ilimitados.<sup>6</sup>

Fato é que se encontra consolidado, nas sociedades contemporâneas, a concepção de ser a Constituição a Lei Maior de um país; que não pode existir norma em conflito com a Constituição, o que representaria a usurpação do Poder Constituinte, logo, do poder originado no povo. Assim, a prevalência da Carta Magna decorre de sua origem na soberania popular, representada pelo poder constituinte originário.

Toda a organização social do Estado Moderno deve submissão à Constituição de um país, cabendo ao Poder Judiciário garantir a sua proteção por meio do controle judicial, cujas características básicas são expostas a seguir:

A doutrina do controle judicial articula, portanto, três assertivas básicas:

- a) a Constituição é concebida para ser a lei principal do país;
- b) cabe ao Judiciário a função de interpretar e aplicar a Constituição nos casos trazidos à sua apreciação, podendo recusar valia ao ato que infringe a Constituição;
- c) a interpretação judicial é final e prepondera sobre a avaliação dos demais Poderes<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> BARROSO, op. cit., p. 4

<sup>5</sup> MENDES, op. cit., p. 53.

<sup>6</sup> MENDES, op. cit., p. 54.

<sup>7</sup> MENDES, op. cit., p. 59.

Como norma principal de um Estado soberano, a Constituição possui características específicas, a começar pela sua criação, objeto de um parlamento eleito especificamente para esse fim: a Assembleia Nacional Constituinte. Afora isso, há consenso sobre algumas matérias que devem fazer parte do seu texto (forma de organização do Estado, por exemplo).

Hans Kelsen, após enfatizar que a noção fundamental de Constituição já existia na Teoria do Estado da idade Antiga, nos deu uma caracterização do que lhe seria um conceito universal:

[...] a ideia de um princípio supremo determinando a ordem estatal inteira e a essência da comunidade constituída por essa ordem. Como quer que se defina a Constituição, ela é sempre o fundamento do Estado, a base da ordem jurídica que se quer apreender. O que se entende antes de mais nada e desde sempre por Constituição – e, sob esse aspecto, tal noção coincide com a de forma de Estado – é um princípio em que se exprime juridicamente o equilíbrio das forças políticas no momento considerado, é a norma que rege a elaboração das leis, das normas gerais para cuja execução se exerce a atividade dos organismos estatais, dos tribunais e das autoridades administrativas. Essa rege para a criação das normas jurídicas essenciais do Estado, a determinação dos órgãos e do procedimento da legislação, forma a Constituição no sentido próprio, original e estrito da palavra. ela é a base indispensável das normas jurídicas que regem a conduta recíproca dos membros da coletividade estatal, assim como das que determinam os órgãos necessários para aplicá-las e impô-las, e a maneira como devem proceder, isto é, em suma o fundamento da ordem estatal.<sup>8</sup>

As constituições modernas abrigariam, ainda, além do regramento dos órgãos e das legislações, um conjunto de direitos fundamentais e liberdades individuais. Nas palavras de Hans Kelsen: “a Constituição dispõe, no fundo, que as leis não apenas deverão ser elaboradas de acordo com o modo que ela prescreve, mas também não poderão conter disposição eu tente contra a igualdade, a liberdade, a propriedade, etc.”<sup>9</sup>

Por fim, completando a tríade dos aspectos fundamentais que compõem as Cartas Magnas dos Estados modernos, há disposições constitucionais que esmiúçam a forma como são constituídos e designados os membros, por exemplo, do Chefe de Estado, ministros, tribunais superiores, de tal forma que não sobra espaço para regramento infraconstitucional.

---

<sup>8</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 130-131.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 132.

Ou seja, a aplicação direta da Lei Fundamental do país determina a criação e operação desses órgãos<sup>10</sup>.

Temos, assim, a construção de um Estado Democrático de Direito alicerçado na existência de uma Lei Fundamental maior, denominada Constituição, cuja soberania deriva da sua formação a partir do Poder Constituinte Originário.

---

<sup>10</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 132-133.

## 2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A CONSTITUIÇÃO

As Instituições Superiores de Controle Externo (Tribunais de Contas ou Controladorias/Auditorias Gerais) geralmente são referenciadas nas Constituições dos países. Todos os estados membros da União Europeia, à exceção do Reino Unido, por exemplo, incluíram em suas Cartas Magnas a disciplina de suas Instituições Superiores de Controle<sup>11</sup>.

Em solo pátrio, um órgão de controle externo não foi mencionado em nossa primeira constituição, outorgada em 25 de março de 1824. Durante o primeiro e segundo reinado, o parlamento nacional debateu a criação de um Tribunal de Contas, com projetos apresentados nesse sentido<sup>12</sup>.

Segundo Paulo Soares Bugarin, nos debates legislativos acerca da criação de uma Instituição Superior de Controle, ocorridos durante o primeiro e segundo impérios, sobressaiu-se a ideia de um controle de ordem fiscal, ou seja, uma preocupação de gastos superiores às receitas:

Assim, pode-se sustentar que a principal preocupação presente nas supra-referidas proposições não se fundava em questões relativas ao que se poderia qualificar como “improbidade administrativa”, mas, de certo modo, ao atualíssimo conceito de “responsabilidade fiscal”. De fato, neste sentido, Bruno Speck afirma que o “problema principal era o excesso de despesas”, já que “os administradores regularmente gastavam mais do que o orçamento previa para as suas respectivas pastas”.

Assim, tal retrospectiva “deixa claro que a racionalização e o controle das despesas públicas foram temas constantes durante o Império”, revelando uma nítida preocupação gerencial em otimizar e racionalizar o uso da receita pública e não uma preocupação “liberal” com a limitação do poder dos agentes públicos.<sup>13</sup>

Apesar dos debates no Parlamento Imperial, o Tribunal de Contas da União somente foi criado durante a República, em 7 de novembro de 1890, por intermédio do Decreto nº 966-A, regulamentado pelo Decreto nº 1.166 de 17 de dezembro de 1892. Sua constituição foi inspirada no modelo napoleônico: um mediador independente, auxiliar dos poderes Legislativo e Executivo<sup>14</sup>.

O texto original do Decreto deixa clara a competência da Corte de Contas para a fiscalização da receita e despesa do governo federal:

<sup>11</sup> BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da união europeia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 90.

<sup>12</sup> BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 56-57.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 57/58.

<sup>14</sup> NETO, Jayme Baleeiro. **As Organizações Sociais e o Controle dos Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 14.

**DECRETO N. 966 A - DE 7 DE NOVEMBRO DE 1890**

*Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica.*

O Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil, constituido pelo Exercito e Armada, em nome da Nação.

**DECRETA:**

**Art. 1º** E' instituido um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes á receita e despesa da Republica.<sup>15</sup>

Segundo Jayme Baleiro Neto<sup>16</sup>, a modelagem da Corte de Contas Federal criada pelo Decreto 966-A era semelhante ao projeto apresentado ao Parlamento pelo Ministro da Fazenda Manoel Alves Branco em 1845. Apenas duas distinções: 1) no projeto de Alves Branco, os membros do TCU seriam indicados pelo Ministro da Fazenda, enquanto no texto do Decreto, as indicações seriam do Presidente da República, com confirmação pelo Senado; 2) diferentemente da proposta original, a Corte de Contas deveria ter o registro, previamente, de todas as despesas governamentais.

Na Carta Republicana de 1891, o TCU elevou-se ao patamar de matéria constitucional, não sendo inserido em nenhum dos três poderes, mas no título V: Das Disposições Gerais.<sup>17</sup> Apesar do seu art. 89 confirmar a criação do Tribunal de Contas, sua instalação deu-se somente em 17 de novembro de 1893<sup>18</sup>. Esse artigo, inclusive, foi o único dedicado à corte de Contas Federal naquela constituição (a organização do órgão ficou para a legislação ordinária):

Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> DECRETO Nº 966 A, DE 7 DE NOVEMBRO DE 1889. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=65252&tipoDocumento>. Acesso em: 1 ago 2014.

<sup>16</sup> NETO, op. cit., p. 14.

<sup>17</sup> BUGARIN, op. cit., p. 59.

<sup>18</sup> ZYMLER, Benjamin & ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 133.

<sup>19</sup> CARTA DE 1891. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 5 ago 2014.

As constituições seguintes da República registraram a estrutura fundamental do TCU: 1934, arts. 99 a 101; 1937, art. 144; 1946, arts. 76 e 77; 1967, arts. 71 a 73; 1988, arts. 70 a 74.

A menção mínima da Carta de 1937 foi reflexo do estado ditatorial de então, o que representou, inclusive, limitações à atuação do TCU<sup>20</sup>.

Do ponto de vista das atribuições do Controle Externo, poucas modificações institucionais ocorreram entre as Constituições de 1891 e 1946. Nesse período, as principais características da Corte de Contas Federal consistiram em<sup>21</sup>:

- A instituição teria status constitucional;
- Seus membros seriam escolhidos, conjuntamente, pelo Executivo e pelo Legislativo;
- Seus membros teriam amplas garantias vinculadas ao seu cargo;
- As decisões seriam tomadas de forma colegiada;
- Julgaria as contas dos administradores;
- Informaria ao Legislativo sobre a execução financeira do governo;
- Registraria previamente as ordenações de despesas dos administradores, para que elas se tornassem efetivas.

Quanto a suas atribuições mais específicas, no início, até 1896, o TCU tinha o poder de veto absoluto quanto às despesas, decorrente do exame prévio das contas, por força do Decreto nº 1.166, de 17/12/1892:

Valendo-se de autorização que lhe dera o Congresso Nacional pela Lei 23, de 30.10.1891, pra organizar os serviços dos Ministérios, e pela Lei 26, de 30.12.1891, para organizar as repartições da Fazenda, o Poder executivo promulgou o Dec. 1.166, de 17.12.1892, em que cogitou do Tribunal de Contas previsto pelo texto constitucional citado. Deu-lhe a competência de exame prévio das contas do Executivo e poder de veto absoluto, quanto às despesas, e, outrossim, conferiu-lhe a atribuição de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou valores públicos, emprestando às suas decisões força de sentença, uma vez lhe reconhecia nessa função atuava como Tribunal de Justiça.<sup>22</sup>

Com o Decreto nº 382, de 8/10/1896, regulamentado pelo Decreto nº 2.409, de 23/12/1896, teve o TCU sua primeira Lei Orgânica, a qual reafirmou o exame prévio da

---

<sup>20</sup> BUGARIN, op. cit., p. 63.

<sup>21</sup> NETO, op. cit., p. 14-15.

<sup>22</sup> MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. **Os Tribunais de Contas – Natureza, alcance e feitos de suas funções**. Revista de Direito Publico. São Paulo, nº 73, jan/mar 1985, p. 182.



despesa, mas com registro sob reserva, adotando-se, assim, o modelo belga de controle externo.<sup>23</sup>

O modelo Belga consiste no controle prévio com veto passível de desconsideração pelo Chefe do Poder considerado irregular pela Corte de Contas. Trata-se de um meio termo entre o modelo italiano (adotado entre 1892 e 1896 no Brasil), Executivo. Pode ocorrer ainda o registro sob protesto, no qual o Primeiro Ministro determina o registro de um ato que estatui o veto absoluto à execução das despesas consideradas irregulares, ou seja, sem possibilidade de reversão pelos demais poderes; e o francês, cujo controle é a posteriori.<sup>24</sup>

Nos seus primórdios, portanto, o TCU possuía grande poder, com suas decisões definitivas, transitadas em julgado, poder levar ao sequestro de bens e prisão dos responsáveis condenado.<sup>25</sup>

Segundo Osvaldo Aranha Bandeira de Mello, a possibilidade de julgamento das contas com poder de emitir sentença condenatória, nos termos do Decreto 1.166/1892, seria inconstitucional, haja vista que a Constituição de 1891 estabeleceu a jurisdição una, afeta ao Poder Judiciário. Não caberia à Corte de Controle Externo, órgão de função administrativa, conforme art. 89 da Constituição de 1891, ter função jurisdicional. Apesar disso, essa situação perdurou até a Carta de 1934.<sup>26</sup>

A Constituição de 1934 passou a prever, expressamente (anteriormente essas atribuições estavam em decretos), o registro prévio do TCU dos contratos da União, bem como o controle prévio sob qualquer ato da Administração Pública que demandasse pagamento do Tesouro Nacional, além de enunciar a necessidade de parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Poder Executivo Federal.<sup>27</sup>

A Carta Magna de 1937 em apenas um artigo manteve, formalmente, as competências do Tribunal de Contas previstas na constituição anterior. Não tratou do controle prévio, mas inseriu a possibilidade de julgar a legalidade dos contratos ajustados pelo Estado Federal. Como no texto de 1934, manteve as mesmas garantias dos Ministros do Supremo Tribunal Federal aos membros do TCU. Mudou-se, no entanto, a aprovação dos seus componentes, a qual passou do Senado Federal (fechado), para o Conselho Federal, o qual jamais foi constituído, uma vez que, segundo art. 180 daquela constituição, o Poder Executivo

---

<sup>23</sup> BUGARIN, op. cit., p. 60.

<sup>24</sup> ZYMLER, op. cit., p. 131-132.

<sup>25</sup> ZYMLER, op. cit., p. 133.

<sup>26</sup> MELLO, op. cit., p. 182-183.

<sup>27</sup> BUGARIN, op. cit., p. 62.

acumulou as funções do Legislativo, de modo que os Ministros do TCU nomeados no período jamais tiveram sua nomeação ratificada.

Tratou-se de um período ditatorial, no qual as atribuições da Corte de Controle Externo Federal foram estreitadas. Nas palavras de Paulo Soares Bugarin:

Tratando-se de um período ditatorial – instauração do chamado *Estado Novo*-, o funcionamento e a atuação do Tribunal de Contas sofreram significativas restrições, uma vez que, entre outros aspectos, conforme destaca Artur Adolfo Cotias e Silva, a sua organização “ficou delegada à lei ordinária e, na prática, sua atuação, vinculada ao Ministério da Fazenda, ficou bastante limitada, fazendo parte, inclusive, da estrutura daquele ministério, por cujo orçamento corriam as dotações orçamentárias de suas despesas”.<sup>28</sup>

Na constituição de 1946, destacamos o seguinte:

- O TCU apareceu, pela primeira vez, inserido na parte do Poder Legislativo;
- Atribui-se, de forma inovadora, a competência para a Corte de Contas julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, bem como das contas dos administradores das entidades autárquicas;
- Voltou a prever, de forma expressa, o controle prévio.

Somente na Carta Magna de 1967 ocorreram mudanças significativas quanto às atribuições da Corte de Contas, a saber:

- Fim do controle prévio das despesas pelo TCU;
- Distinção entre controle interno e externo;
- Possibilidade de realização de auditorias financeiras e orçamentárias nas unidades administrativas dos três poderes da União, com a realização de inspeções quando necessário;
- Instituiu-se a competência de o Tribunal de Contas da União sustar atos administrativos eivados de ilegalidade, após decorrido o prazo determinado pela corte para adoção das providências legais sem que nenhuma atitude seja tomada; para contratos, a titularidade da sustação seria do Congresso Nacional.

---

<sup>28</sup> BUGARIN, op. cit., p. 63. A obra referenciada é a de COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. **O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa** (1890-1998). Brasília: TCU, 1999, p. 28.

Mais especificamente, a Constituição de 1967 permaneceu no capítulo destinado ao Poder Legislativo e, pela primeira vez, o texto constitucional, nos seu art. 71, § 1º, utilizou a expressão controle externo, cujo titular seria o Congresso Nacional com o auxílio do TCU.<sup>29</sup>

Tida como grande inovação, a criação do controle interno teria a função de constituir um órgão, sob a tutela do Poder executivo, para atuar como coadjuvante do TCU no exercício do controle externo.

Quanto ao fim do registro prévio das despesas na Corte de Contas, sofreu críticas, pois, na medida em que não poderia mais exercer a fiscalização preventiva, o órgão de controle externo teve diminuída sua função institucional.<sup>30</sup>

Apesar da inovação introduzida na Carta de 1967, as auditorias, como instrumentos efetivos de Controle Externo, só foram efetivadas pelo TCU a partir da Constituição de 1988.

A Emenda Constitucional nº 1/69 não modificou os termos da Constituição de 1967 quanto ao TCU. Alterações de competência somente ocorreram com a Emenda Constitucional nº 7, de 1977:

- O julgamento da legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões foi substituído pela expressão “apreciará, para fins de registro, a legalidade da..”. (§ 7º, do art. 72);
- Ampliou-se a competência do Chefe do Poder Executivo em relação ao ato sustado pelo Tribunal, na medida em que o Presidente da República passou a poder ordenar a execução ou registro do ato impugnado (antes poderia apenas ordenar a sua execução), embora mantido, em ambos os casos, a necessidade de ratificação pelo Congresso Nacional (§ 8º do art. 72).

Essa última alteração representou uma fragilização institucional do TCU, na medida em que suas impugnações passaram a poder ser, não só glosadas, mas ignoradas pelo Presidente da República.<sup>31</sup>

Coube à Constituição de 1988 ampliar e fortalecer as competências e atribuições do Tribunal de Contas da União, o que ficou expresso em seus arts. 70 a 75.

---

<sup>29</sup> BUGARIN, op. cit., p. 65.

<sup>30</sup> BUGARIN, op. cit., p. 65.

<sup>31</sup> BUGARIN, op. cit., p. 67.

## 2.1 Inserção dos Tribunais de Contas na organização dos Poderes

Como dito anteriormente, na Constituição de 1891, o TCU não foi inserido em nenhuma das sessões destinadas aos três poderes, mas nas Disposições Gerais. A não inserção entre o Poder Legislativo ou Executivo permaneceu nas duas Constituições seguintes:

- Na de 1934, é referenciado no capítulo dos órgãos de cooperação, junto com o Ministério Público e os conselhos técnicos;
- Em 1937, o TCU é incluído no capítulo do Poder Judiciário.

Apenas na Carta Magna de 1946 a Corte de Contas Federal passou a estar na mesma parte do texto constitucional ao lado do Poder Legislativo, o que perdurou até a constituição atual<sup>32</sup>.

No texto Constitucional de 1988, o Tribunal de Contas da União é referenciado no Título IV, da organização dos Poderes, Capítulo I, do Poder Legislativo. Suas atribuições e competências estão delimitadas na seção IX: da fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.

Como parte do Poder Legislativo, a atuação do TCU, na fiscalização a que nossa Carta Magna lhe atribuiu competência, é exercida sobre outros poderes, ou seja, o Controle Externo se dá de um Poder sobre outro.

Nesse aspecto, chamamos a atenção para o fato de valerem para os Tribunais de Contas os limites constitucionais de intervenção consagrados no princípio da separação de poderes<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> NETO, op. cit., p. 15.

<sup>33</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O papel dos Tribunais de Contas no controle dos contratos administrativos**. Interesse Público, n. 82, nov./dez. 2013.

### 3 JURISDIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Há um intenso debate doutrinário sobre o caráter jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas, ou a capacidade de ter suas manifestações trãsito em julgado, o que eliminaria uma possível revisão pelo Poder Judiciário.

O conflito teórico surgiu em virtude de, no Brasil, adotar-se o sistema de jurisdição única, o que consagrou o exercício da função jurisdicional exclusivamente pelo Poder Judiciário<sup>34</sup>.

Para Carlos Ayres Brito, por exemplo, as Cortes de Contas não exercem a função jurisdicional do Estado.<sup>35</sup>

Os que defendem a ausência de função jurisdicional aos Tribunais de Contas - TCs alicerçam-se em três argumentos: 1º) A Constituição não colocou os TCs entre os órgãos do Poder Judiciário; 2º) o julgamento das contas seria uma atividade estritamente técnico contábil; e 3º) ausência de características essenciais da jurisdição no julgamento das contas.<sup>36</sup>

Quanto ao primeiro, o fato de não pertencer à composição do Poder Judiciário não exclui a função jurisdicional dos TCs:

Não se pode confundir a função exercida pelos tribunais de contas em sua competência de julgamento de contas com a posição que tais órgãos ocupam em relação aos três Poderes do Estado brasileiro. Conforme abordado alhures, a função jurisdicional não é exclusiva do Poder Judiciário, podendo-se inclusive falar em “jurisdição administrativa” (MEIRELLES, 1993 *apud* BUGARIN, 2004, p. 75).<sup>37</sup>

Em relação ao segundo argumento, a sua defesa ressalta que as Cortes de Contas julgam apenas o aspecto técnico das contas, ou seja, não julgam pessoas, o que lhes retiraria a função judicante.

Tal tese não se sustenta, pois nenhuma corte está incumbida de julgar as pessoas em seu aspecto subjetivo, mas tão somente de forma objetiva, em virtude dos atos que tenham praticado<sup>38</sup>.

Da mesma forma são as Cortes de Contas, pois quando julgam, identificam a irregularidade e o agente responsável.

<sup>34</sup> NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. **Decisões Condenatórias Proferidas pelas Cortes de Contas: natureza, revisibilidade judicial e eficácia jurídica.** Belo Horizonte Revista TCEMG. Jul/ago./set./2013. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2041.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014, p. 20.

<sup>35</sup> BRITO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas.** Revista Diálogo Jurídico. Ano I, nº 9, Dezembro de 2001. Salvador, p. 7-8.

<sup>36</sup> NASCIMENTO, op. cit., p. 21.

<sup>37</sup> NASCIMENTO, op. cit., p. 21.

<sup>38</sup> NASCIMENTO, op. cit., p. 22.

Por fim, em relação à terceira posição contrária a uma jurisdição dos TCs, sustenta-se na constatação de que a relação processual entre o responsável e a Corte de Contas é linear, desvirtuando a forma clássica, angular, formada por autor, juiz e réu.

Mas não há necessidade de se submeter ao modelo processual clássico para se reconhecer a função jurisdicional dos Tribunais de Contas, pois sua atuação tem particularidades: diferentemente do Poder Judiciário, que atua por provocação do particular, os TCs agem no interesse público<sup>39</sup>.

Ou seja, não há necessidade de se constituir a lide para se reconhecer a jurisdição dos Colegiados de Contas.

Reconhecendo uma função jurisdicional administrativa dos TCs, conclui Rodrigo Melo do Nascimento:

Assim sendo, as decisões condenatórias proferidas pelos tribunais de contas em processo de julgamento de contas decorrem do exercício de autêntica função jurisdicional administrativa, pois o princípio da unicidade da jurisdição em vigor no país não é absoluto, comportando exceções em virtude de normas de envergadura constitucional. Destarte, no sistema constitucional brasileiro, há casos pontuais de exercício da jurisdição por órgãos que não pertencem ao Poder Judiciário. Exemplos disso são as decisões condenatórias proferidas pelos tribunais de contas.<sup>40</sup>

Ainda que se intitule de natureza jurisdicional, as decisões dos Tribunais de Contas, em função da competência estatuída no inciso II, do art. 71 da Constituição Federal, podem ser revistas pelo Judiciário, pois assim também prescreve o inciso XXXV, art. 5º, da mesma norma: “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Mas tal revisão não tem caráter absoluto, sem o que a existência das Cortes de Contas não faria sentido. Ou seja, o mérito das decisões sobre contas não pode ser revisto por ação judicial, a não ser se comprovada falha formal do processo (como a ausência de ampla defesa e do contraditório) ou aplicação absurda do direito.

É como arremata Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, após comentar ser impraticável a atuação dos Tribunais Judiciais sobre o mérito dos atos administrativos:

Se a doutrina guarda uniformidade, nesse sentido, por que motivo pretendem alguns rever judicialmente as decisões dos julgamentos dos

---

<sup>39</sup> NASCIMENTO, op. cit., p. 22.

<sup>40</sup> NASCIMENTO, op. cit., p. 22.

Tribunais de Contas? Julgar é apreciar o mérito e, portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo “julgar”, ainda assim, uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. Se a maculasse manifesta ilegalidade, como qualquer sentença, poderia até ser cassada por meio de mandado de segurança, mas nunca, jamais, poderia se permitir ao magistrado substituir-se nesse julgamento de mérito. O juiz também deve conter sua atuação nos limites da lei e, foi a Lei Maior que deu a competência para julgar contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada.

Portanto, mesmo que o julgamento das Cortes de Contas não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas um ato administrativo, seu mérito jamais poderia ser revisto pelo Poder Judiciário.<sup>41</sup>

Apesar da defesa de Jacoby, a doutrina já admite até a revisão do mérito do ato administrativo, por aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Assim, a despeito de não confrontar sua legalidade, o ato administrativo pode se demonstrar desarrazoado.

Discorreu a respeito o ilustre ministro do STF Luís Roberto Barroso:

De fato, a aferição da razoabilidade importa em um juízo de mérito sobre os atos editados pelo Legislativo, o que interfere com o delineamento mais comumente aceito da discricionariedade do legislador. Ao examinar a compatibilidade entre meio e fim, e as nuances de necessidade-proporcionalidade da medida adotada, a atuação do Judiciário transcende à do mero controle objetivo da legalidade. E o conhecimento convencional, como se sabe, rejeita que o juiz se substitua ao administrador ou ao legislador para fazer sobrepor a sua própria valoração subjetiva de dada matéria. A verdade, contudo, é que ao apreciar uma lei para verificar se ela é ou não arbitrária, o juiz ou o tribunal estará, inevitavelmente, declinando o seu próprio ponto de vista do que seja racional ou razoável.

(...)

Por ser uma competência excepcional, que se exerce em domínio delicado, deve o Judiciário agir com prudência e parcimônia. É preciso ter em linha de conta que, em um Estado democrático, a definição das políticas públicas deve recair sobre os órgãos que têm o batismo da representação popular, o que não é o caso de juízes e tribunais. Mas, quando se trate de preservar a vontade do povo, isto é, do constituinte originário, contra os excessos de maiorias legislativas eventuais, não deve o juiz hesitar.<sup>42</sup>

Incorporando essa posição mais audaciosa da doutrina, Bruno Lacerda Bezerra Fernandes cita exemplo de decisão de Tribunal de Contas passível de revisão, quanto ao seu mérito, pelo Judiciário. Segundo esse autor, uma classificação equivocada da despesa pelo ordenador de despesa (*serviços de terceiros* quando deveria ser *restos a pagar*, o que levou ao

<sup>41</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 150.

<sup>42</sup> BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade**. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/13898-13899-1-PB.htm>. Acesso em: 15 fev 2014.

desembolso em dezembro, quando deveria ser feito em janeiro), mereceu a condenação, pelo Tribunal de Contas, de devolução do valor pago e multa equivalente a duas vezes a quantia paga pela Administração Pública.

Embora respeitados todos os requisitos legais, como o contraditório e a ampla defesa, a manutenção da pena mostrou-se desarrazoada (mera falha formal, se considerado que o desembolso aconteceria de qualquer forma) e desproporcional (valor elevado diante da falta que, no final, não gerou prejuízo ao Erário), o que justificaria a intervenção do Judiciário para correção.

Essa última perspectiva reflete a incorporação da aplicação dos princípios no ordenamento jurídico brasileiro.<sup>43</sup>

Do exposto, consolida-se a percepção de que os Tribunais de Contas tem poder judicante administrativo. A revisão de suas decisões por via judicial é possível, embora limitada a aspectos de ordem formal ou aviltante aplicação do direito, ou ainda, quanto ao mérito, se demonstrada a ausência de razoabilidade e proporcionalidade.

Ressalta-se, finalmente, que a atuação dos TCs tem a finalidade de controle da legalidade dos atos administrativos, notadamente no exercício da fiscalização de atos e contratos, nos termos dos incisos VIII a X do art. 71 da CF<sup>44</sup>.

É esta a lição de Júlio Cesar Manhães de Araújo:

Nesse sentido, de se ressaltar o pensamento de Caetano<sup>115</sup> ao asseverar que “ também na actuação dos Tribunais de Contas se podem encontrar meios de garantia da legalidade da Administração Pública. Os Tribunais de Contas nasceram em todos os países com órgãos colaboradores dos Poderes do Estado na fiscalização da gestão de dinheiros públicos”.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> ARAÚJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da Atividade Administrativa Pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 64.

<sup>44</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; [...]

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

<sup>45</sup> ARAÚJO, op. cit., p.63.



Cabe mencionar, entretanto, que mesmo reconhecendo uma jurisdição de atuação dos TCs, estes estão vinculados à fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da Administração Pública, não cabendo o julgamento em temas que extrapolam esse âmbito de atuação.

Assim, o exame de legalidade das Cortes de Contas deve estar adstrito ao que prescreve o art. 70 da Constituição Federal, sob o risco de se estar invadindo competências que decorrem do poder de autotutela da administração, ou são de exclusiva atuação do Poder Judiciário.

## 4 COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Constituição estabeleceu as competências do TCU no seu art. 71. Segundo o texto constitucional, os Tribunais de Contas<sup>46</sup> atuariam como órgãos auxiliares ao Poder Legislativo, no exercício do Controle Externo.

Consolidada a doutrina no sentido de que a expressão “auxílio” não vincula qualquer subordinação, sendo as Cortes de Contas dotadas de independência e autonomia, tanto financeira-orçamentária, como no exercício de suas atribuições constitucionais. Citemos apenas uma, do eminente Carlos Ayres Brito, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal:

4.1 Por este modo de ver as coisas, avulta indispensabilidade ou a rigorosa essencialidade da função tribunalícia de contas. De uma parte, não é a Corte Federal de Contas um órgão ou instituição que se acantone na intimidade estrutural do Congresso Nacional. De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão meramente auxiliar do Congresso nacional. Sua atuação jurídica se dá *a latere* do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro. [...]

4.4. Se, por um lado, há uma zona de intersecção operacional (o TCU a lavar em seara preparatória da atuação congressual, como sucede ao nível das contas anualmente prestadas pelo Presidente da República), de outra parte esse campo de labor conjunto deixa de existir; quer dizer: o TCU *não faz plantio para outro colher*, pois se coloca ao mesmo tempo na linha de largada e na linha de chegada dos respectivos processos (*verbi gratia*, o julgamento das contas dos próprios deputados federais e senadores da República, na condição de administradores públicos).<sup>47</sup>

Assim, os tribunais de contas atuam como auxiliar ao Congresso Nacional, ou Assembleias Legislativas, quando elaboram o parecer prévio sobre as contas do Chefe do executivo, cujo julgamento caberá ao Poder legislativo (art. 71, inciso I, da CF); ou quando fazem auditorias, inspeções e prestam informações a pedido dos representantes da soberania popular (art. 71, incisos IV e VII da CF).

Os demais incisos do art. 71 da CF descrevem as atribuições **exclusivas** das Cortes de Contas: julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos; apreciar os atos de registro; fiscalizar atos e contratos da administração pública, podendo sustá-los e aplicar penalidades.

Para essas providências, os Tribunais de Contas não concorrem com nenhum outro órgão, pois a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial

<sup>46</sup> Embora os arts. 71 a 73 se refiram ao Tribunal de Contas da União, estaremos neste texto sempre usando a expressão Tribunais de Contas por força do art. 75, bem como por estarmos tratando sempre de aspectos gerais, aos quais a Carta Magna não autorizou a modificação nas respectivas cortes estaduais e do Distrito Federal.

<sup>47</sup> BRITO, op. cit., p. 5.

da aplicação dos recursos públicos requer julgamento especializado, com suporte técnico adequado, o que justifica o mandamento constitucional de uma Corte específica para tal fim.

A doutrina tem feito um uma classificação das competências da Corte de Cortes, num agrupamento das atribuições descritas no art. 71 da Constituição.

Paulo Soares Bugarin as dividiu em oito categorias: judicante ou jurisdicional (julgamento das contas dos administradores), fiscalizadora, consultiva, informativa, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria<sup>48</sup>.

Frederico Pardini<sup>49</sup>, por sua vez, distinguiu as seguintes funções do TCU:

- Opinativa, consultiva e informativa: apreciar, sem julgar contas e atos, emitir pareceres, responder a consultas e fornecer dados e estudos realizados;
- Fiscalizadora: exercer a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial, verificando a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e contratos;
- Corretiva: corrigir ilegalidades e irregularidades mediante aplicação de penalidades, impugnação e sustação da execução de atos e contratos;
- Jurisdicional: julgamento e liquidação definitiva das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo financeiro, econômico ou material ao erário e ao patrimônio da União.

Júlio César Manhães de Araújo faz um apanhado geral acerca da classificação feita por diversos autores:

<sup>651</sup> SPECK (*Op. cit.*, p. 83) alinha as funções de registro, parecer, julgamento e fiscalização; (...) MEIRELLES (*Op. cit.*, p. 707) aponta serem técnicas, opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas; MILESKY (*Op. cit.*, p. 318) estrutura as funções dos Tribunais de Contas – além das que dizem respeito à apreciação das contas dos Chefes do Poder Executivo, julgamento das contas dos administradores e responsáveis, e controle sobre atos de admissão e aposentadoria, em casos de representação, ouvidoria, informação [sic] fiscalização de recursos repassados pela União aos entes federados, consultiva e pedagógica; GUALAZZI (*Op. cit.*, p. 199) elenca as funções consultivas, verificadoras, inspetivas, fiscalizatórias, informativas, coercitivas, reformatórias [sic] suspensivas e declaratórias; DI PIETRO (*Op. cit.*, p. 501) menciona as funções de consulta, informação, julgamento, sancionatória, corretiva e de ouvidor. Como bem se pode perceber, os critérios de enquadramento das funções dos Tribunais de Contas variam de autor a autor, embora guardem, em linhas gerais grande similaridade. Grifo nosso.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> BUGARIN, *op. cit.*, p. 92.

<sup>49</sup> PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas: órgão de destaque constitucional** apud BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 92.

<sup>50</sup> ARAÚJO, *op. cit.*, p. 290.

Afora essa classificação das competências específicas das Cortes de Contas, importante assinalar sobre as limitações de sua atuação, expressas no art. 70 da Constituição,

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Veja-se que o texto constitucional delimita que, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, o controle externo deve cingir-se à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Quanto à fiscalização contábil, averiguar-se-iam os registros contábeis, os quais estão regrados na Lei nº 4.320/64; na financeira, avaliar-se-ia a fidedignidade dos dispêndios e ingressos nos cofres públicos, pela verificação do cronograma das etapas de receita e despesa; na orçamentária, o fiel cumprimento da Lei Orçamentária Anual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual, observando-se os registros corretos das rubricas orçamentárias; na operacional, verificar-se-ia a efetividade e a economicidade das ações da Administração Pública, enfocando os programas de governo; na patrimonial, finalmente, observar-se-ia a preservação dos bens móveis e imóveis do Estado, tanto nos aspectos de dever de guarda e conservação, quanto em relação a sua movimentação, conservação e segurança.<sup>51</sup>

Segue que o exame de legalidade que cabe aos Tribunais de Contas deve estender-se a normas vinculadas à fiscalização expressa no art 70 da Carta Magna. Não é, portanto, sobre toda ilegalidade da Administração Pública que o Controle Externo deve debruçar-se, sobre risco de estar invadindo competências adstritas ao Poder Judiciário.

Por sua vez, das atribuições expressas nos parágrafos anteriores, queremos chamar atenção para o fato de a função corretiva dos Tribunais dever se dar sempre da seguinte forma:

- Aplicação de penalidades;
- Impugnação e sustação de atos e contratos;

Não há autorização constitucional, portanto, para as Cortes de Contas, em processos de fiscalização, estabelecerem obrigações de fazer diversas da sustação do ato ou

---

<sup>51</sup> ARAÚJO, op. cit., p. 237-242.

contrato administrativo, com base em descumprimento de normas, ainda que dentro do universo da fiscalização contábil, financeira, patrimonial, orçamentária e operacional. As intervenções do Controle Externo são, portanto limitadas, a ponto de não comprometer a liberdade de ação e programação do Poder Executivo.

O controle externo, registre-se, dar-se, de forma concomitante e *a posteriori*.

Estas são constatações basilares para externar as inconstitucionalidades cometidas, ocasionalmente, pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, como será observado em tópico apropriado.

## 5 INCONSTITUCIONALIDADES NA ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

O conflito entre o exercício da competência dos Tribunais de Contas e a Constituição não é algo pontual, circunstancial, ou de caráter específico. Recente artigo da administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro enfatizou que um dos pontos de atuação sistemática do TCU está eivado de inconstitucionalidade.

Segundo aquela autora<sup>52</sup>, a Corte de Controle Externo Federal tem adotado a prática de sustar contratos administrativos, sem que a Constituição lhe tenha dado essa competência, a qual seria exclusiva do Congresso Nacional<sup>53</sup>. Quanto aos atos administrativos, o TCU os tem suspenso de imediato, em medidas cautelares, sem que se dê prazo para os entes do poder executivo adotar as providências que a lei exige.

Essas práticas estariam em desacordo com o inciso IX e X, § 1º, do art. 71 da Constituição Federal: transcritos a seguir:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; [...]

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

Nesse contexto, Maria Sylvia discorda da Decisão de nossa Suprema Corte que, no Mandado de Segurança nº 24510<sup>54</sup>, entendeu ter o TCU competência para determinar suspensão cautelar de licitações. Segundo a administrativista, nem a Constituição, nem a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92), deram permissivo para tal. Apenas o Regimento Interno da Corte de Contas Federal, em seu art. 246, contém previsão para decisões dessa natureza.

O que a Constituição estatuiu foi a ciência prévia do órgão ou entidade para adotar as providências contra a ilegalidade (art. 71, inciso IX), o que confronta com a prática de medidas cautelares. Ademais, o próprio Poder Judiciário tem limitações impostas pelo

<sup>52</sup> DI PIETRO, op. cit.

<sup>53</sup> Seria das respectivas Assembleias Legislativas no caso dos TCs estaduais e do Distrito Federal e Câmaras Municipais, em relação aos TCs dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

<sup>54</sup> STF. MS nº 24510/DF, Pleno. Rel. Min. Ellen Gracie, Julg. 19-11-2003. DJ, 19 mar. 2004. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo330.htm>. Acesso em: 10 ago 2014.

Código de Processo Civil (arts. 797 e 804) para expedir medidas de natureza cautelar sem oitiva das partes. Como pode o TCU, questiona Maria Sylvia, com autorização somente do seu Regimento Interno, logo, sem previsão em lei, decidir por medida cautelar, se nem a Justiça comum o pode? Estar-se a afrontar o direito ao contraditório e à ampla defesa expressos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal<sup>55</sup>.

Se a ilegalidade for verificada na fase de execução contratual, a atuação do TCU deve seguir disciplina distinta do adotado para a sustação dos atos administrativos. É o que estabelece a Constituição nos parágrafos 1º e 2º do art. 71, ao dar exclusividade ao Congresso Nacional para sustar o contrato.

A controvérsia constitucional surge quanto ao prescrito no § 2º do art. 71 da Carta Magna, ao prescrever que o TCU decidirá a respeito quando o Congresso Nacional e o Poder Executivo se omitirem. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, esse dispositivo não transferiu ao Tribunal de Contas da União o poder para sustar o contrato, o qual permaneceu na exclusividade do titular do Poder Legislativo. Cabe ao órgão técnico de Controle Externo apenas declarar a nulidade do contrato e apurar a responsabilidade dos que deram causa à irregularidade.

Ao fazê-lo dessa forma, a Carta Magna quis dar um caráter político, ao invés de técnico, à decisão de suspender a execução de um contrato administrativo, por envolver reflexos na sociedade, muitas vezes de profundo impacto. Em alguns casos, a relação custo benefício pende para a manutenção da execução do contrato irregular, o que seria impossível numa análise estritamente técnica.

Esse entendimento não tem prevalecido na atuação do TCU, pois vem substituindo o Congresso Nacional, diante da sua omissão e do Poder Legislativo, no papel de decidir acerca da sustação de contratos administrativos irregulares. Isso com base na sua Lei Orgânica e Regimento Interno, os quais elasteceram o que a Constituição determinou.

Ou seja, o art. 45, § 3º, da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) estabeleceu que o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato, quando o texto constitucional usou tão somente a expressão “decidirá a respeito” (art. 71, § 2º, da Constituição Federal). Da mesma forma se encontra o § 3º do art. 251 do Regimento Interno do TCU.

---

<sup>55</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quanto a essas normas da Corte de Contas Federal, “a sua parte final foi além do que estabelece a Constituição, tornando questionável a sua validade jurídico-constitucional.”<sup>56</sup>

De forma contundente, a ilustre administrativista enfatiza que a prática decisória do TCU tem sistematicamente desrespeitado a Constituição da República, no que diz respeito à fiscalização dos contratos administrativos, como nos esclarece o enxerto a seguir<sup>57</sup>:

Na realidade, as inúmeras decisões que o Tribunal de Contas da União vem adotando para sustar a execução de contratos administrativos levam a crer que:

- a) Tal medida está se tornando rotina, independentemente da ocorrência do risco de dano; e que
- b) O Congresso Nacional, como órgão titular da competência para a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, está, com a sua omissão, perdendo prestígio perante o próprio órgão que o auxilia. [...]

A suspensão liminar do contrato pelo Tribunal de Contas da União significa que o órgão de fiscalização procura alcançar por meio indireto aquilo que a Constituição diretamente quis evitar, ao reservar ao Congresso Nacional a competência para a sustação de contratos administrativos.

Fica evidenciado, assim, que a doutrina tem apresentado e debatido julgamentos dos Tribunais de Contas que estariam em desacordo com a Constituição Federal.

---

<sup>56</sup> DI PIETRO, op. cit.

<sup>57</sup> DI PIETRO, op. cit.



## 6 CONTROLE DE LEGALIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS NOS PROCESSOS DE REPRESENTAÇÕES E DENÚNCIAS

O art. 70 da Constituição Federal faz menção expressa ao controle de legalidade pelo Controle Externo:

Art. 70A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Grifo nosso.<sup>58</sup>

A legalidade seria o aspecto formal do controle, enquanto a economicidade envolveria a fiscalização material<sup>59</sup>.

Assim, a princípio, o controle de legalidade dos Tribunais de Contas envolveria apenas a validação dos atos administrativos relativos à execução do orçamento.

Mas segundo Ricardo Lobo Torres, esse exame não se limita à legalidade estrita, ou seja, à “mera adequação do ato à lei formal, senão que tem por finalidade preservar a própria segurança jurídica.”<sup>60</sup> Implica, ainda, na verificação formal da certeza e exatidão dos números e cálculos que envolvem as prestações de contas.

Envolveria, finalmente, o controle de superlegalidade, adstrito ao de constitucionalidade de leis e atos administrativos.

Não trataremos neste texto do controle de constitucionalidade das leis pelo TCU, objeto da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, mas do uso do controle de legalidade feito pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, o qual tem, em algumas decisões, extrapolado o que estatuiu a Constituição, segundo argumentaremos a seguir.

Este fato tem acontecido em processos de Representações e Denúncias que, conforme arts. 195 e 196 do Regimento Interno do TCDF, são formas de controle social dos gastos públicos feitas por particulares ou agentes públicos específicos:

### Seção VI Das Denúncias

Art. 195. O Tribunal receberá representações sobre ilegalidades, irregularidades ou abusos havidos no exercício da administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades

<sup>58</sup> CONSTITUIÇÃO. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em 25 ago 2014.

<sup>59</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **O Tribunal de Contas e o Controle da legalidade, economicidade e legitimidade**. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176237>. Acesso em: 13 ago 2014, p. 266.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 266.

sujeitos à sua jurisdição ou na aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal ou por este, mediante ajustes de qualquer natureza.

§ 1º As representações oferecidas por agentes políticos, órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei, deverão atender, pelo menos, aos seguintes pressupostos de admissibilidade:

I – caracterização circunstanciada da situação;

II – ser redigida em linguagem clara e objetiva;

III – estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada, apresentando, sempre que possível, a indicação dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido;

IV – enquadramento da matéria nas competências do Tribunal.

§ 2º A documentação anexada às representações e denúncias deverá ser aquela estritamente necessária à compreensão ou comprovação da matéria e precisamente referenciada no corpo do documento principal.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo às representações de terceiros quando encaminhadas pelas autoridades mencionadas no § 1º.

§ 4º Caberá às Secretarias de Controle Externo analisar, preliminarmente, o cumprimento dos requisitos de admissibilidade das representações, bem como o atendimento às demais disposições deste artigo.

§ 5º O Relator ou o Tribunal não conhecerá de representação, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao representante, nos seguintes casos:

I – não identificada a verossimilhança das informações;

II – inobservância de requisitos ou de formalidades prescritas neste artigo;

§ 6º Conhecida a representação, o Relator ou o Tribunal poderá dar conhecimento do assunto à jurisdicionada ou interessado com vistas à apresentação de esclarecimentos, desde que a ciência da matéria não prejudique a apuração.

Art. 196. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Distrito Federal.

§ 1º São requisitos de admissibilidade da denúncia:

I – o nome legível do denunciante, sua qualificação, endereço e no caso de cidadão, a comprovação por meio do título de eleitor;

II – estar relacionada a administrador, responsável ou órgão sujeito à jurisdição desta Corte;

III – ser redigida em linguagem clara e objetiva;

IV – estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada;

§ 2º A denúncia que preencha os requisitos de admissibilidade será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do relator.

§ 3º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados oportunidade de ampla defesa.

§ 4º As denúncias recebidas pelo Ministério Público junto ao TCDF, agentes políticos ou demais autoridades no exercício de dever funcional, noticiadas ao Tribunal apenas com o fim de que possam ser tomadas as medidas pertinentes, manterão a natureza e os ritos dos processos das demais denúncias.

§ 5º O denunciante não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

§ 6º O Tribunal não conhecerá de denúncia anônima, podendo valer-se das informações que contiverem na realização das auditorias e inspeções de sua competência.<sup>61</sup>

Conforme a legislação citada, o objeto de investigação das denúncias e representações deve estar sempre relacionado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Mesma conclusão se pode extrair da legislação correlata no TCU, pois, segundo a sua Lei Orgânica, os atos a serem investigados ou fiscalizados são os que resultem de receita ou despesa. Prova disso é que os artigos 38 e 41 delimitam a forma de exercer essa fiscalização (Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992<sup>62</sup>):

Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal:

I - realizar por iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal; [...]

Art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

I - acompanhar, pela publicação no Diário Oficial da União, ou por outro meio estabelecido no Regimento Interno:

a) a lei relativa ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e a abertura de créditos adicionais;

b) os editais de licitação, os contratos, inclusive administrativos, e os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, bem como os atos referidos no art. 38 desta Lei;

II - realizar, por iniciativa própria, na forma estabelecida no Regimento Interno, inspeções e auditorias de mesma natureza que as previstas no inciso I do art. 38 desta Lei;

III - fiscalizar, na forma estabelecida no Regimento Interno, as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

IV - fiscalizar, na forma estabelecida no Regimento Interno, a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

---

<sup>61</sup> REGIMENTO INTERNO DO TCU. Disponível em [http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id\\_norma](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma). Acesso em: 25 ago 2014.

<sup>62</sup> TCU. Lei Orgânica. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm). Acesso em: 20 ago 2014.

Como assevera Araújo<sup>63</sup>, ao apreciar Representações, o TCU pode tomar qualquer uma das providências estabelecidas no art. 250 do Regimento Interno do TCU - RITCU, transcritos a seguir (Resolução TCU nº 246/2011<sup>64</sup>):

Art. 250. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:

I – determinará o arquivamento do processo, ou o seu apensamento às contas correspondentes, se útil à apreciação destas, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

II – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis ou que não configurem indícios de débito e o arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações;

III – recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações;

IV – determinará a audiência do responsável para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa, quando verificada a ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial.

V – determinará a oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor.

O mesmo entendimento estende-se para a Denúncia.

Extraem-se dos ordenamentos retos, duas constatações acerca de denúncias e representações:

- 1) só podem ter por objeto atos e contratos administrativos ilegais, no que diz respeito à fiscalização contábil, financeira, patrimonial, operacional e orçamentária;
- 2) Inexiste resultado que determine obrigações de fazer distinto da mera correção de formalidade do inciso II do art. 250 do RITCU.

<sup>63</sup> Araújo, op. cit., p. 347.

<sup>64</sup> TCU. Regimento Interno. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos>. Acesso em: 19 ago 2014.

## 7 INCONSTITUCIONALIDADES DE DECISÕES DO TCDF EM PROCESSOS DE DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES

As representações e denúncias são institutos que permitem acionar os Tribunais de Contas, mas como visto nos tópicos anteriores, as matérias devem estar relacionadas às competências do Controle Externo relacionadas no art. 70 da Constituição Federal.

Observamos, no entanto, que a Corte de Contas do DF tem conhecido de representações e denúncias cujo objeto de investigação não se encontram entre suas atribuições constitucionais.

Nos tópicos seguintes, descreveremos alguns processos e decisões do TCDF em que verificamos essa constatação.

### 7.1 Processo nº 3764/04<sup>65</sup>

Com base nos arts. 23, incisos IX e XI da CF, e inciso XIV da Lei Complementar nº 1/94, (Lei Orgânica do TCDF)<sup>66</sup> a Corte conheceu de Representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal - MPjTCDF, pleiteando medidas da CAESB para implantação de rede pública de abastecimento de água em condomínios irregulares, de modo a contrapor as redes privadas de captação (Poços artesianos) que estariam esgotando os mananciais de água no DF.

Nos mesmos autos, outra representação foi conhecida para tratar de uso irregular de poços artesianos em postos de combustíveis. Após inspeção, a Corte decidiu (Decisão nº 274/2009<sup>67</sup>) pela determinação de observância da Lei nº 2725/2001, além de acordos com Postos de Gasolina acerca do uso da água. Por meio das Decisões nºs 4449/2011 e 5660/2011, determinou as secretários respectivos providências quanto ao cumprimento das leis que tratam dos recursos hídricos do DF, como a seguir:

II. determinar que, no prazo de 30 (trinta) dias: a. o Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, como Presidente do Conselho de Recursos Hídricos, encaminhe ao Tribunal as normas que regulamentam as faixas de valores a serem cobrados pelo uso qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos, nos termos das Leis nºs 2.725/01 e 4.285/08;<sup>68</sup>

<sup>65</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago 2014.

<sup>66</sup> Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei, compete: [...]

XIV – apreciar e apurar denúncias sobre irregularidades e ilegalidades dos atos sujeitos a seu controle.

<sup>67</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago 2014.

<sup>68</sup> DECISÃO TCDF Nº 4449/2011. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago 2014.

II. reiterar à Agência Reguladora de Águas do Distrito Federal - Adasa e à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - Semarh/DF os termos do item II, alíneas “a” e “b”, da Decisão nº 4.449/11, para cumprimento no prazo de 15 (quinze) dias; III. alertar os titulares da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal e da Agência Reguladora de Águas do Distrito Federal que o descumprimento da determinação do item II poderá implicar na aplicação, aos responsáveis, das sanções previstas no art. 57, inciso IV, da Lei Complementar nº 01/1994;<sup>69</sup>

Por conta de não cumprir algumas das determinações da Corte, o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Semarh/DF foi punido com multa, depois retirada pela Corte em análise de recurso, por entender que as normas eram de difícil implementação, o que impediu o atendimento da decisão do Tribunal.

A última decisão dos autos determinou à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - ADASA explicações por que não exercia as atribuições previstas no art. 48 da Lei nº 2.725/01, como a seguir:

Observa-se neste processo que a legalidade cobrada pela Corte não envolve a fiscalização contábil, patrimonial, orçamentária, operacional ou patrimonial, mas tão somente a fiscalização de leis que tratam da utilização dos recursos hídricos. Não há vinculação direta com a receita ou despesa pública.

Uma eventual avaliação dessa política de governo poderia ser objeto de auditoria de desempenho cujos resultados poderiam ser recomendações por parte do TCDF ao executivo.

A despeito disso, o TCDF determinou obrigação de fazer aos órgãos do executivo para aplicação das Leis nºs 2.725/01 e 4.285/08 (Decisões nºs 4449/20111 e 5660/2011), num tema que deveria se objeto de apreciação apenas pelo Poder Judiciário, se provocado.

## **7.2 Processo nº 9701/05**

Este processo foi originado de representação do MPJTCDF, conhecida pela Corte, com base no inciso XIV, art. 1ª da LC/1/94, para investigar a contaminação do lençol freático do DF por postos de gasolina.

---

<sup>69</sup> DECISÃO TCDF Nº 5660/2011. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago 2014.

As decisões nos autos determinaram aos órgãos do GDF, a adoção de medidas para efetivarem fiscalização junto aos postos de combustível, como na Decisão nº 4253/2006, trecho reproduzido a seguir:

III - determinar: a) à jurisdicionada que informe, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre a adoção, pelos estabelecimentos autuados, das medidas corretivas recomendadas pelos fiscais no bojo da Operação Postos de Combustíveis; b) seja incluída a verificação da atuação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - quanto à possibilidade de contaminação de lençol freático por atividades de postos de combustíveis -, no escopo da auditoria sugerida pelo Grupo de Trabalho constituído no Processo nº 2348/03, conferindo caráter de urgência à sua realização;<sup>70</sup>

Da mesma forma a Decisão nº 1.617/2008:

II - considerar: a) parcialmente cumprida a diligência determinada pela Decisão nº 4.253/2006; b) prejudicada a determinação de audiência do dirigente da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, constante do item II, alínea “b”, da Decisão nº 3.880/2007, em razão das diversas alterações ocorridas na estrutura do Governo do Distrito Federal, que podem justificar, em parte, a morosidade no atendimento das deliberações desta Corte; III - determinar ao Presidente do Instituto Brasília Ambiental – IBRAM que adote urgentes medidas, no sentido de atender às sugestões do Informe Técnico nº 004/2007 – Gerência de Fiscalização, para que, em 180 (cento e oitenta) dias, seja apresentado ao Tribunal detalhado relatório da situação dos postos de combustíveis do Distrito Federal, incluindo relação de todos os estabelecimentos instalados, destacando aqueles em desconformidade com as normas, e as medidas adotadas pela fiscalização em cada caso específico, interdições e situações saneadas; IV - autorizar: a) o encaminhamento de cópia do Informe Técnico nº 004/2007 – Gerência de Fiscalização, acompanhado de seus anexos, e do relatório/voto do Relator ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para conhecimento e adoção de providências que entender pertinentes, considerando os indícios de crime apontados no tópico VII-IRREGULARIDADES EM LICENÇAS AMBIENTAIS; b) a realização de inspeção, no prazo de 30 (trinta) dias, junto aos órgãos competentes, para apuração dos fatos retratados no citado relatório técnico, a obtenção de dados e informações complementares à instrução dos autos e, em especial, examinar os procedimentos administrativos pertinentes às concessões de licenças, autorizações e demais atos indicados no item VII do Informe Técnico nº 004/2007, fls. 136/139; c) o retorno dos autos à 3ª ICE para as providências a seu cargo.<sup>71</sup>

A Decisão nº 3.028/2009 demonstra, de forma explícita, a preocupação da corte em dirigir a fiscalização ambiental dos órgãos competentes:

III - determinar ao Presidente do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental - IBRAM que, no prazo de

<sup>70</sup> DECISÃO TCDF Nº 4253/2006. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago 2014.

<sup>71</sup> DECISÃO TCDF Nº 1617/2008. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago 2014.

90 (noventa) dias, encaminhe a esta Corte de Contas: a) quanto aos documentos encaminhados em atendimento ao item III da Decisão nº 1.617/2008: a.1) planilha em meio digital/magnético de todos os postos de combustíveis instalados no Distrito Federal, destacando aqueles em desconformidade com as normas técnicas e legais, inclusive os apontados nos parágrafos 37 e 44 da Informação nº 16/2009 (fls. 1.255 e 1.256, respectivamente); a.2) as medidas adotadas pelo licenciamento e fiscalização, em cada caso específico, englobando interdições, multas pecuniárias aplicadas, bem como medidas adotadas para a regularização dos processos administrativos de licenciamento ambiental listados nas planilhas de fls. 1.225/1.231 e 1.232/1.242; b) esclarecimentos quanto: b.1) aos números das licenças de operação dos seguintes estabelecimentos: Auto Posto JPC Derivados de Petróleo Ltda., Processo nº 190.000.141/2004, e Canaã Combustíveis para Veículos Ltda., Processo nº 190.000.894/2003, emitidas no ano de 2007, segundo consta na Listagem de Postos de Combustíveis encaminhada a este TCDF (fls. 1.206 e 1.207, respectivamente) possuem a mesma numeração 028/2007; b.2) à numeração dos processos dos seguintes interessados: Auto Posto Gasol e Posto Parque da Cidade Derivados de Petróleo Ltda., que conforme consta na Listagem de Postos de Combustíveis possuem o mesmo endereço: Setor de Indústrias Gráficas – SIG/Sul, Quadra 03, Bloco H, e idêntico nº de Processo, 190.001.582/2001, e mesmo nº de Licença de Operação 062/2007, porém com data de expedição e validade diferentes (fls. 1.093 e 1.102); b.3) ao número do processo do estabelecimento Coencil Comércio e Indústria Ltda., localizado na DF 290, Km 1,5, Lotes 16, 17 e 33, haja vista que o Processo nº 190.000.347/1997 não se refere ao interessado e nem tem como objeto licenciamento ambiental (fl. 1.244); c) quanto à inspeção realizada: c.1) informações sobre as medidas administrativas adotadas para regularização das impropriedades verificadas no licenciamento ambiental dos seguintes postos de combustíveis, citados na Informação nº 97/2008 – 3ª ICE/Divisão de Acompanhamento: 1 - Posto Cascol Combustíveis para Veículos Ltda., localizado no SHC/ Norte SQ 411, Bloco “A” - PLL, Asa Norte, Processo nº 190.000.698/2003, apontadas nos parágrafos 47 a 66 (fls. 919/922); 2 - Posto Metropolitano Derivados de Petróleo Ltda., localizado na Quadra 01, Conjunto “A”, Lote 03, Centro Metropolitano, Taguatinga, Processo nº 190.000.713/2003, indicadas nos parágrafos 70 a 79 (fls. 922/924); 3 - Posto de Gasolina dos Anões, localizado no SHC/ Sul SQ 315, Bloco “A”, PLL 01, Asa Sul, Processo nº 190.001.026/2002, assinaladas nos parágrafos 81 a 105 (fls. 924/927); 4 - San Remo Posto Serviços Ltda., localizado na Avenida Araucária Lote nº 1.395, Águas Claras, Processo nº 190.000.359/2000, apontadas nos parágrafos 108 a 116 (fls. 927/928); 5 - Premium Participações Ltda., localizado na Quadra 204, do Setor de Postos de Abastecimento de Gasolina Norte – SPAG/NORTE, Asa Norte, Processo nº 190.000.041/2004, indicadas nos parágrafos 120 a 137 (fls. 929/931); 6 - Auto Posto Gasol Ltda., localizado na SHC/ Norte, SQ 210, Bloco “A” - PAG, Asa Norte, Processo nº 190.000.552/2003, assinaladas nos parágrafos 145 a 150 (fls. 932/933); d) as medidas cabíveis adotadas para o cumprimento das recomendações contidas no Diagnóstico Ambiental e Análise de Risco RBCA Tier 2, datado de 17.10.05, elaborado pela Angel – Geologia e Meio Ambiente, na área do Posto Cascol Combustíveis para Veículos Ltda., localizado no SHC/ Norte SQ 411, Bloco “A” - PLL, Asa Norte (Processo nº 190.000.698/2003); e) o resultado da investigação ambiental, bem como do resultado das análises químicas para os parâmetros de óleos e graxas do efluente pós-tratamento do sistema separador de água e



óleo - SAO, constantes no item 3 “DAS CONDICIONANTES, EXIGÊNCIAS E RESTRIÇÕES” da Licença de Operação nº 112/2007, do Posto e-DOC B92CC6F1 Este arquivo representa documento físico e não o substitui Metropolitano Derivados de Petróleo Ltda., localizado à Quadra 01, Conjunto “A”, Lote 03, Centro Metropolitano, Taguatinga (Processo nº 190.000.713/2003.); f) o resultado da investigação ambiental nos parâmetros de Compostos Orgânicos Voláteis – VOC nas proximidades do Tanque 2 do Auto Posto Gasol Ltda., localizado na SHC/ Norte, SQ 210, Bloco “A” - PAG, Asa Norte (Processo nº 190.000.552/2003); g) informações sobre as obras do empreendimento citado no item II.3, da Informação nº 97/2008 – 3ª ICE/Divisão de Acompanhamento (fls. 909/950), em nome de Monte Carlo Hotéis e Turismo Ltda., localizado na BR 020, Km 19,2; h) as medidas administrativas adotadas para o cumprimento das recomendações inseridas no Relatório de Pesquisa Expedita de Vapores Orgânicos do Solo – VOC do Posto de Combustíveis da empresa Cal Combustíveis Automotivos Ltda., localizado no Setor “E” Sul – Área Especial, Taguatinga, Processo nº 190.000.504/2003; IV - determinar, ainda, ao IBRAM, para atendimento no prazo de 90 (noventa) dias, que: a) encaminhe à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB o Processo nº 092.000.480/2007, bem como o Processo nº 191.000.373/2000, para análise e elaboração de parecer conclusivo sobre o Complemento de Descrição Técnica nº 11, elaborado pela empresa CONSTRUSANE – Construção e Saneamento Ambiental Ltda., referente ao Projeto de Tratamento de Efluentes do empreendimento localizado na BR 020, Km 19,2, em nome de Monte Carlo Hotéis e Turismo Ltda., cujo resultado deverá ser comunicado ao TCDF; b) instaure procedimento administrativo disciplinar, nos termos do art. 143, da Lei nº 8.112, de 11.12.90, no que couber, com o intuito de apurar as responsabilidades dos servidores que continuam em exercício no Instituto pelas suas atuações nas irregularidades apontadas na Informação nº 97/2008 – 3ª ICE/Divisão de Acompanhamento (fls. 909/950), informando esta Corte de Contas sobre seu desfecho; V - alertar o Presidente do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental - IBRAM que, consoante o art. 67, da Lei nº 9.605, de 12.02.98, a concessão de licenciamento em desacordo com as normas ambientais, em especial a Resolução CONAMA nº 237, de 19.12.97, e a Resolução CONAMA nº 273, de 29.11.00), é crime;<sup>72</sup>

Neste processo há, portanto, uma inspeção nos órgãos de fiscalização ambiental, procurando avaliar a aplicação da legislação ambiental. Não vemos relação com a despesa pública, de modo que a legalidade aqui discutida deveria ser objeto de provocação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT junto ao Poder Judiciário.

### 7.3 Processo nº 30802/10<sup>73</sup>

Processo autuado no TCDF na forma de Denúncia de cidadão contra a ausência de treinamento de cobradores de ônibus na Língua Brasileira dos Sinais – Libras., o que

<sup>72</sup> DECISÃO TCDF Nº 3028/2009. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf/>. Acesso: em 20 ago 2014.

<sup>73</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf/>. Acesso em: 20 ago 2014.

infringiria as Lei nºs 10.436/02 (Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Líbras e dá outras providências) e 12.319/10 (Regulamenta a profissão de Tradutor e Intérprete da Língua Brasileira de Sinais – LÍBRAS).

Apesar de sugestão do corpo técnico de que não se enquadrava nas competências desta Corte (Informação nº 126/2010-Divisão de Contas<sup>74</sup>), a denúncia foi conhecida pela Corte. Após decidir pela recomendação de que as unidades competentes (Secretaria de Transportes, DFTRANS e Gerência Central de LIBRAS da SEJUS/DF), envidassem esforços para uso e difusão da LIBRAS (Decisão nº 76/2011), o processo evoluiu para a cobrança de explicações ao governo do DF quanto à inclusão de pessoas com algum tipo de deficiência em várias áreas de atuação governamental (Decisão nº 2897/2012).

Novamente deixamos de vislumbrar ilegalidade vinculada à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, conforme estabeleceu o art. 70 da Constituição Federal. Ao Controle Externo, caberia avaliar, em fiscalização operacional, o resultado da política pública de inclusão dos deficientes auditivos no sistema de transporte, compossíveis recomendações aos órgãos competentes.

Mas não cabe aos Tribunais de Contas determinar a implantação dessa política com base na aplicação da lei, por representar ingerência na autonomia do Poder Executivo, cujas prerrogativas de planejamento de sua atuação e limitações orçamentárias devem nortear seu desempenho.

Ademais, o fiscal da Lei por atribuição constitucional é o Ministério Público junto ao Poder Judiciário.

#### **7.4 Processo nº 33100/10<sup>75</sup>**

Representação de particular, locatário de imóvel ao DF, o qual solicitou: fiscalização nos autos nº 060.005.031/08, relativo à locação; a rescisão do contrato de locação; a entrega da Declaração de Imposto de Renda na Fonte; a expedição da cédula C; os pagamentos dos aluguéis atrasados; o pagamento das contas de água e luz; a definição do IPTU com comunicação à Secretaria de Finanças do DF; e a notificação da representante legal para observação dos prazos consignados na Lei nº 9.784/99.

O Tribunal, após conhecer da petição, determinou inspeção e, após esta, estabeleceu novas diligências à Secretaria de Saúde (Decisão nº 2859/2012), a qual, após

<sup>74</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago 2014.

<sup>75</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago 2014.

reiteraões e razões de justificativas, foram apresentadas e aceitas pelo TCDF, sendo os autos arquivados em 14/12/2013.

A admissibilidade deste processo fez com que a Corte atuasse e gastasse recursos administrativos e processuais, não em defesa do Erário, mas em causa de interesse particular, cabível apenas ao Poder Judiciário.

### 7.5 Processo nº 16545/11<sup>76</sup>

Representação de autoria do MPjTCDF, com fundamento nos arts. 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar nº 01/94 (Lei Orgânica do TCDF), sobre dificuldades que os portadores da patologia fenilcetonúria vêm encontrando para obter medicação e tratamento junto à Secretaria de Estado de Saúde – SES.

Na exordial, o MPjTCDF pediu medida cautelar, na forma de determinação à SES para que suspendesse qualquer ato voltado à compra da medicação composto de aminoácidos Phenylcare ou Rilla, até que houvesse comprovação científica de que são seguros à saúde dos portadores de fenilcetonúria.

O Tribunal, por intermédio da Decisão nº 2490/2011, não só conheceu da Representação, como concedeu a liminar nos termos propostos:

II - com fulcro nas disposições do artigo 196 da Constituição Federal, artigo 204 da Lei Orgânica do Distrito Federal e do artigo 198 do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Secretaria de Estado de Saúde que, até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas: a) suspenda, imediatamente, qualquer ação com vistas à compra do composto de aminoácido Phenylcare ou Rilla até que haja comprovação científica de que são seguros à saúde dos portadores de fenilcetonúria; b) sob pena de aplicação da penalidade prevista no artigo 57 da Lei Complementar nº 1/1994, adote medidas concretas e imediatas, no prazo de 03 (três) dias, para fazer cessar o desabastecimento do composto de aminoácido PKU PRIMA E SECUNDA, dispensando-o nas quantidades necessárias e abastecendo, imediatamente, a farmácia de alto custo;<sup>77</sup>

Um dos argumentos debatidos nos autos foi a aplicação do art. 196 da Constituição Federal, que trata do direito de todos à Saúde e do dever do Estado de provê-la, de forma universal e igualitária.

Posteriormente, determinou a aquisição de medicamento à SES, além de outras diligências (Decisão nº 3574/2011):

<sup>76</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 21 ago 2014.

<sup>77</sup> DECISÃO TCDF Nº 2490/2011. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 21 ago 2014.

II - de consequência, determinar ao Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal que, sob pena da aplicação da penalidade de multa, ante o disposto no artigo 57, incisos III, IV e VII, da Lei Complementar nº 1/1994: a) adote medidas imediatas, no prazo de 03 (três) dias, visando ao abastecimento do composto de aminoácido PKU para pacientes maiores de 8 (oito) anos de idade, dispensando-o nas quantidades necessárias às demandadas na farmácia de auto-custo; b) em 15 (quinze) dias: 1) esclareça por qual motivo a rede pública se vê desabastecida de PKU; 2) motive de maneira clara, objetiva e técnica, por qual motivo pretende inserir nova fórmula metabólica, apesar de todas as denúncias efetuadas a respeito; 3) esclareça quem ressarciu aos cofres públicos pela aquisição das fórmulas RILLA e quais as providências que a SES/DF está adotando para solução da questão; 4) motive a não prestação da assistência devida aos pacientes portadores de fenilcetonúria no Hospital Sarah Kubitschek, com base nos princípios constitucionais da eficiência e da moralidade;<sup>78</sup>

Finalmente, aplicou-se multa ao Secretário de Saúde por desobediência à determinação do Tribunal (Acórdão nº 253/11):

(...) tendo em vista o não cumprimento da determinação deste Tribunal expressa na alínea “a” do item II da Decisão nº 3.574/2011 e na alínea “b” do item II da Decisão nº 2490/2011;<sup>79</sup>

A despeito da crítica feita por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, comentada em tópico anterior, sobre a concessão de cautelar por Corte de Contas, mais chocante é verificar que a despesa pública não está sendo questionada nestes autos, mas sim a política do governo em prover a saúde aos cidadãos, resultando em determinação de aquisição imediata de medicamentos, com base na arguição genérica do art. 196 da Constituição Federal.

Esta intervenção do TCDF pode ser caracterizada como ativismo judicial por órgão incompetente, pois apenas ao Poder Judiciário caberia tal determinação, ainda que tal medida seja objeto de críticas na doutrina jurídica<sup>80</sup>.

Há, portanto, flagrante inconstitucionalidade nas decisões do TCDF no Processo nº 16545/11, pois atuou de forma distinta ao preconizado nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

<sup>78</sup> DECISÃO TCDF Nº 3574/2011. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 21 ago 2014.

<sup>79</sup> ACÓRDÃO TCDF Nº 253/2011. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 21 ago 2014.

<sup>80</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: direito e política no Brasil contemporâneo.** Disponível em [http://www.oab.org.br/editora/revista/revista\\_11/artigos/constituicaodemocraciaesupremaciajudicial.pdf](http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_11/artigos/constituicaodemocraciaesupremaciajudicial.pdf). Acesso em: 15 ago 2014, p. 9-14.

## 7.6 Processo nº 18653/11

Representou o MPjTCDF contra má funcionamento do atendimento aos portadores de coagulopatias, notadamente a retirados dos serviços prestados no Hospital de Apoio de Brasília (HAB) para o Hemocentro e, que desta forma, os serviços não estariam sendo prestados a contento.

O processo se arrasta, atualmente, com análise das justificativas de ordem técnica acerca do seguinte tema (Decisão nº 5814/2013):

III - com fulcro no inciso II do artigo 43 da Lei Complementar nº 01/1994, autorizar a audiência da Sra. BEATRIZ MAC DOWELL SOARES, Presidente da Fundação Hemocentro de Brasília, e do Sr. RAFAEL AGUIAR BARBOSA, Secretário de Estado de Saúde, para apresentarem, em 30 (trinta) dias, razões de justificativa, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no inciso II do artigo 57 da Lei Complementar nº 01/1994, tendo em conta a ausência, em 2011, de autorização estatutária para prestação de serviços médicos pela FHB, de comprovação da qualificação e especialização em hematologia pela Presidente da FHB e de comprovação da Licença Sanitária emitida pela ANVISA autorizando a prestação de assistência clínica e laboratorial na FHB, contrariando o Estatuto da Fundação vigente à época e a RDC nº 57/2010-ANVISA;<sup>81</sup>

A multa a que se refere a decisão citada é por grave infração à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional. Mas não conseguimos detectar se problemas de ordem técnica do Hemocentro de Brasília se enquadram nessas perspectivas.

Nos parece mais uma ilegalidade, se confirmada, objeto de ação do Poder Judiciário, além de poder ser caracterizada como ativismo judicial promovido por órgão incompetente (vide subtópico anterior).

## 7.7 Processo nº 29884/11<sup>82</sup>

Tratou-se de representação do MPjTCDF, protocolizada na Corte sobre os auspícios do artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar nº 1/94, sobre pretenso descumprimento de decisão judicial por parte da GDF.

Sobre o tema, o MPDFT já ajuizara ação judicial: ACP 2001.01.1.108221-6. Em sua peça, o MPjTCDF requereu medida cautelar para que a SES/DF abastecesse

<sup>81</sup> DECISÃO TCDF Nº 5814/2013. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 21 ago 2014.

<sup>82</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 22 ago 2014.

imediatamente sua farmácia com os medicamentos que indicou, para atender os pacientes portadores de Fibrose Cística.

Solicitou, ainda:

- 1) Esclarecimentos quanto a compra dos medicamentos em 2011 (quando, quantidade, estoque atual, nome do contratado, valores e identificação dos pacientes beneficiados) ou, se não houve aquisição, as justificativas e indicação do responsável;
- 2) Informação da SES acerca da existência de centro de treinamento para atendimento dos paciente, inclusive fisioterapia, indicando o local e nome dos profissionais, bem como justificando em caso negativo;
- 3) Que fosse encaminhado, mensalmente, até o dia 10 do mês subsequente, relatório comprovando a dispensação dos medicamentos referidos aos portadores da doença, além de cronograma de aquisição dos mesmos.

Voto do Relator dos autos designado, citou o art. 196 da Constituição Federal<sup>83</sup> para conhecer da representação e conceder a medida liminar.

Por intermédio da Decisão nº 4827/2011, o Tribunal conheceu da Representação e concedeu a liminar (com base no art. 196 da CF e art. 204 da LODF), além de todas as requisições do autor.

Após determinações parcialmente atendidas pela Secretaria de Saúde, o Secretário e outro Gestor foram multados por reiterado descumprimento de decisão do TCDF, no caso, a aquisição por completo dos medicamentos indicados: Decisão nº 4429/2013 e Acórdão nº 247/2013.

Em fase Recursal, o TCDF retirou a condenação: Decisão nº 3191/2014.

De qualquer sorte, pendente a análise pelo Tribunal de determinação quanto à aquisição dos medicamentos para os portadores de Fibrose Cística (Decisão nº 4429/2013):

V - determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe a este Tribunal, em relação aos pacientes portadores de fibrose cística: a) a situação atual do estoque dos itens voltados ao tratamento, inclusive no que tange ao Promixin e Colistin; b) as condições de atendimento aos pacientes com idade superior a 18 anos; c) cadastro com o

---

<sup>83</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

nome de todos os pacientes em atendimento na SES/DF; d) o andamento do processo de alteração de bula do medicamento Promixin junto à ANVISA;<sup>84</sup>

Permanece, portanto, o acompanhamento *in loco* do TCDF na gestão dos atos relativos a essa política pública.

Trata-se de mais um caso de ativismo judicial por órgão incompetente, conforme comentado nos subtópicos anteriores.

### **7.8 Processo nº 33610/11**

Estes autos foram autuados a partir de denúncia cujo objeto seria o fato do Secretário de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do DF (SEDHAB), Sr. Rafael Carlos de Oliveira, ter, supostamente, se beneficiado do cargo, por manter vínculo de parentesco com os dirigentes da Associação PróMorar do Movimento Vida de Samambaia – AMMVS, beneficiária de programas habitacionais conduzidos pelo GDF.

O TCDF conheceu da denúncia, concedeu liminar, paralisou programa habitacional no Riacho Fundo II, determinou diligência aos órgãos responsáveis e audiência do Secretário ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94 (Decisão nº 32/2012).

Posteriormente, o Tribunal considerou procedentes as justificativas e autorizou a continuidade do programa habitacional (Decisão nº 59/2013).

O processo tomou o caminho de não atendimento ao prescrito na Lei nº 3.877/06 e aguarda decisão de mérito sobre recurso impetrado pelo MPjTCDF contra os termos da Decisão nº 59/13. O recurso requer, ainda, a rejeição das justificativas do Secretário e aplicação da Multa prevista no 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94, e pena do art. 60 da mesma Lei (inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo de 5 a 8 anos).

A suposta ilegalidade não afeta a despesa pública e, se verdadeira, ocasionará sanções de ordem administrativa ou penal, forma da esfera de atuação do TCDF. A concessão da liminar sem ouvir a jurisdicionada caracteriza a inconstitucionalidade comentada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro em tópico anterior.

---

<sup>84</sup> DECISÃO TCDF Nº 4429/2013. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf/>. Acesso em: 22 ago 2014.

### 7.9 Processo nº 7286/12<sup>85</sup>

Representação do MPJTCDF, com base no inciso XII do art. 1º, da Lei nº 01/94, para pedir suspensão cautelar de audiência pública para elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB, em razão de suposto prejuízo à participação popular, em função da não disponibilização do material necessário para o efetivo conhecimento das matérias objeto da reunião pública, o que representaria infração ao art. 211 da Lei Complementar nº 803/09.

Por meio da Decisão Liminar nº 034/2012 - P/AT, de 30/3/12, a presidência do TCDF concedeu a liminar e abriu prazo para manifestação do órgão competente.

Decisão nº 5202/2013 arquivou os autos por perca do objeto:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) do Ofício nº 27580/SCEM e dos documentos a ele anexos (fls. 262/270); b) do Ofício nº 13/2012 – DA e dos documentos a ele anexos (fls. 271/313); c) da Ata da 3ª Audiência Pública de apresentação da Minuta de Projeto de Lei Complementar do PPCUB (fls. 314/318); d) do Ofício nº 178/2012-MPC/PG, e das decisões a ele anexas (fls. 319/329); e) da sentença proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, extinguindo a Ação Civil Pública nº 15510-53.2012.4.01.3400, sem análise de mérito, em face de acordo firmado entre o MPF, MPDFT e Distrito Federal (fls. 353/354); f) do Aviso de Convocação da 5ª Audiência Pública do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB (fl. 355); II. declarar a perda superveniente do objeto da Representação nº 06/2012-DA, relativa à preparação para a realização da 3ª Audiência Pública para elaboração do PPCUB; III. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento.<sup>86</sup>

Detalhe que já havia uma ação judicial que tratava do tema da Ação Civil Pública nº 15510-53.2012.4.01.3400 sentença proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, extinguindo-a, sem análise de mérito, em face de acordo firmado entre o MPF, MPDFT e Distrito Federal meio.

O objeto do processo no TCDF foi apenas a suposta ausência de informações para participantes em audiência pública, logo, sem nenhuma relação com ilegalidade a respeito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional.

Nesse contexto, a concessão da liminar torna a inconstitucionalidade mais afrontosa.

<sup>85</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 22 ago 2014.

<sup>86</sup> DECISÃO TCDF Nº 5202/2013. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 22 ago 2014.



### 7.10 Processo nº 24720/12<sup>87</sup>

Representação do MPJTCDF sobre suposta irregularidade na prestação do serviço de transporte urbano em uma linha específica, com ônibus defeituosos no que diz respeito aos elevadores para acesso de pessoas deficientes.

Na peça, apesar de registrar a existência de processo judicial com o idêntico fim (Processo nº 2012.01.1.150793-6), requereu medida cautelar, no sentido de que o Governo do Distrito Federal fornecesse, de forma imediata, transporte escolar especializado a uma pessoa deficiente especificada, diariamente, no seu trajeto residência-escola-residência, até o final do ano letivo.

O TCDF conheceu da representação, apesar da sugestão em contrário do Corpo Técnico, mas negou a cautelar requerida, além de determinar diligências para esclarecimentos dos fatos aos órgãos e entidades de transporte responsáveis (Decisão nº 5908/2012). Ouvidos os órgãos envolvidos o TCDF decidiu (Decisão nº 2240/2013):

III - determinar: a) à DFTRANS - Transporte Urbano do DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, tome todas as medidas cabíveis perante as atuais concessionárias para atendimento dos passageiros Portadores de Necessidades Especiais – PNEs que utilizam o Sistema de Transporte Público do Distrito Federal, em todas as regiões administrativas, em cumprimento aos arts. 205, 208 e 227 da CF/88, disso dando ciência ao Tribunal; b) à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, no mesmo prazo, informe acerca do andamento das subações noticiadas no Ofício nº 89/2013-GAB/SE, relativas à aquisição de ônibus escolar para o atendimento dos estudantes Portadores de Necessidades Especiais – PNEs, constantes no Plano de Ações Articuladas – PAR do Distrito Federal;<sup>88</sup>

Após ouvidas as explicações dos órgãos envolvidos, o Tribunal decidiu considerar atendido os item III da Decisão nº 2.240/2013 e determinou a apreciação do fato em auditoria operacional já programada no sistema de transporte público (decisão nº 2.626/2014.<sup>89</sup>

Veja-se que o Tribunal, após desistir da determinação ao órgão competente de implementar uma política pública, adotou a medida correta de apreciar os resultados em auditoria operacional.

De qualquer forma, ficou registrada a inconstitucionalidade do item III da Decisão nº 2240/2013, pois obrigação de fazer com base em proteção da Constituição a determinados direitos, não estão entre as competências dos Tribunais de Contas.

<sup>87</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 22 ago 2014.

<sup>88</sup> DECISÃO TCDF Nº 2240/2013. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 22 ago 2014.

<sup>89</sup> Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago 2014..

### 7.11 Processo nº 25.930/1290

Trata-se de denúncia de particular solicitando intervenção da Corte de Contas contra suposta negativa da Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap em fornecer informações acerca de aumento de taxa de juro sem financiamento concedido ao requerente.

O corpo técnico sugeriu o não conhecimento da peça por entender que se tratava de interesse particular, logo, fora das atribuições do TCDF.

Apoiado em parecer do MPjTCDF, segundo o qual o locupletamento da Terracap, perante o particular na forma do aumento dos juros, representou ilegalidade prevista na alçada do Controle Externo, nos termos do inciso XIV do art. 1º da Lei Complementar nº 01/94<sup>91</sup>, o Tribunal conheceu da denúncia e determinou diligência à jurisdicionada (Decisão nº 6.446/2012).

Ouvida a Terracap, o Tribunal decidiu determinar aquela empresa que adotasse o exato cumprimento da lei, revendo a alteração dos juros que levaram ao seu enriquecimento ilícito (Decisão nº 4.358/2013)

A Terracap recorreu da decisão da Corte e aguarda pronunciamento quanto ao seu mérito, embora já exista posicionamento do Corpo técnico nos autos pelo seu provimento, reconhecendo o patrocínio de interesse particular, além de reconhecer que as medidas adotadas pela empresa foram as estabelecidas nos normativos que envolveram o financiamento (Informação nº 155/2014 – Diacomp1<sup>92</sup>).

Neste processo a Corte atuou em interesse do particular sobre a argumentação de que a atuação da empresa era ilegal. Mas o Controle Externo só existe para defender o Erário e não o particular. A suposta ilegalidade deveria ser objeto de apuração apenas pelo Poder Judiciário, pois não envolvia dano ao Erário.

Ademais, no presente caso, a Corte poderia estar atuando contra o Erário, pois as medidas de ordem financeira da Terracap comprovaram-se, segundo o corpo técnico, legais, logo, atuar diferente poderia representar prejuízo para a empresa.

---

<sup>90</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 22 ago 2014.

<sup>91</sup> Art. 1º . Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: (...) XIV – apreciar e apurar denúncias sobre irregularidades e ilegalidades dos atos sujeitos a seu controle;

<sup>92</sup>INFORMAÇÃO Nº 155/2014 – Diacomp1.TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 22 ago 2014.

### 7.12 Processo nº 22200/13<sup>93</sup>

MPJTCDF protocolizou representação de nº 16/2013 - CF, com base no inciso XIV e § 3º da Lei Complementar nº 1/94, sob suposta irregularidade no DFTRANS, relativamente ao processo de fiscalização daquele órgão, a saber:

- Condicionamento da atividade de fiscalização à aprovação do Diretor-Geral;
- Silêncio do Diretor-Geral quanto aprovação da programação fiscal;
- Concentração de fiscalização em mãos apenas dos que o Diretor-Geral elegeria;
- Exoneração de fiscais contrários aos atos praticados pelo Diretor-Geral;
- Redução da atividade de fiscalização.

Ao final, a peça do MPJTCDF requereu que a Corte determinasse pedido de esclarecimentos ao Diretor-Geral do DFTRANS, nos seguintes termos:

- Se houve ou não a aprovação da programação de fiscalização encaminhada em março de 2013, consoante a Resolução 1/13? Em hipótese afirmativa, apresentar cópia. Em hipótese negativa, justificar;
- Qual a programação de fiscalização a que estão subordinados todos os auditores de fiscalização e, não apenas, um grupo de fiscais?;
- Caso um auditor presencie um veículo em situação irregular, como deverá proceder para que a ilegalidade cesse imediatamente, em respeito à normas legais (ainda que o ato de fiscalização não esteja compreendido na Programação de Fiscalização?;
- Como devem proceder os auditores em hipóteses em que os demais órgãos governamentais não estão funcionando, mas, mesmo assim, há escalas determinadas pelo DFTRANS para cumprimento?;
- Apresente os trabalhos realizados pelos integrantes de função exclusiva nos termos da Instrução 58/13;
- Apresente justificativas, motivada com base no artigo 19 da Lei Orgânica do DF, para a edição da Resolução nº 01/13, Instruções nº 58/13, 105/13, 108/13 e 123/13; e

---

<sup>93</sup> TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 22 ago 2014.

- Informe se existe a instrução nº 120/13, apresentando cópia e sua efetiva publicação<sup>94</sup>.

Por intermédio do Despacho Singular nº 455/2013 – GC/PT, a presidência do Tribunal conheceu da Representação e determinou a diligência proposta pela autora.

Recebida a manifestação da jurisdicionada, o Corpo Técnico instruiu pela improcedência da representação e arquivamento dos autos, enfatizando que o tema foi judicializado (MS Nº 2013.01.1.068088-5 – TJDFT), com sentença favorável ao DFTRANS, ao não reconhecer as ilegalidades propaladas<sup>95</sup>.

Como descrito, o assunto do processo é a normatização acerca da fiscalização de competência do DFTRANS, logo, suposta ilegalidade que não tem conexão com a atos ou contratos relacionados à despesa pública, a não ser numa eventual auditoria de desempenho na entidade.

Logo, a corte agiu sem respaldo constitucional, como atesta a própria ação judicial que versava sobre o tema.

---

<sup>94</sup> REPRESENTAÇÃO Nº 16/2013 – CF. TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago 2014.

<sup>95</sup> INFORMAÇÃO Nº 144/14 – Diacomp1. TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em: 20 ago. 2014.

## CONCLUSÃO

Procuramos neste texto demonstrar o comando que a Constituição da República tem sobre as instituições públicas e toda a sociedade, especificamente sobre a atuação dos Tribunais de Contas, cujas competências estão delimitadas no texto da Carta Magna.

Da descrição e evolução da atuação dos órgãos auxiliares de Controle Externo, partimos para a discussão sobre a jurisdição dos Tribunais de Contas, ao que reconhecemos que a função jurisdicional é de exclusividade do Poder Judiciário.

Teriam, assim, as Cortes de Contas poder judicante administrativo, sendo possível a revisão de suas decisões por via judicial, embora limitada a aspectos de ordem formal, aviltante aplicação do direito ou, quanto ao mérito, se demonstrada a ausência de razoabilidade e proporcionalidade.

As competências dos Tribunais de Contas foram discriminadas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, ficando circunscritas à fiscalização contábil, financeira, patrimonial, orçamentária e operacional, a qual se submeteria, também, a abordagem de legalidade.

A partir das delimitações legais de sua atuação, discutimos a constitucionalidade das decisões dos órgãos de Controle Externo, tema sobre qual discutimos alguns exemplos, bem como posições doutrinárias.

Sobre a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal, discorremos sobre casos em que suas manifestações extrapolaram as competências atribuídas pelos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, notadamente ao apreciar denúncias e representações sobre ilegalidades que não tinham relação com a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional.

Em tais práticas, o TCDF, além de substituir o Poder Judiciário, ingeriu-se indevidamente nas atribuições do Executivo, ao tecer determinações de fazer em relação em políticas públicas.

Nossa constatação é que o TCDF dever aprimorar seus mecanismos de admissibilidade de Denúncias e Representações, de modo a não despender recursos humanos e materiais em processos cujos temas estão fora da sua alçada, segundo determina a Constituição de 1988, artigos 70 e 71.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACÓRDÃO TCDF Nº 253/2011. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 21 ago. 2014.

ARAÚJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da Atividade Administrativa Pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da união europeia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade**. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/13898-13899-1-PB.htm>. Acesso em: fevereiro 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. Disponível em [http://www.oab.org.br/editora/revista/revista\\_11/artigos/constituicaodemocraciaesupremaciajudicial.pdf](http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_11/artigos/constituicaodemocraciaesupremaciajudicial.pdf). Acesso em 15 ago. 2014

BRITO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, Ano I, nº 9, dez/2001.

BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CARTA DE 1891. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 5 ago 2014.

CONSTITUIÇÃO. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em 25 ago 2014.

DECISÃO TCDF Nº 4449/2011. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 20 ago. 2014.

DECISÃO TCDF Nº 5660/2011. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 20 ago. 2014.

DECISÃO TCDF Nº 1617/2008. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 20 ago. 2014.

DECISÃO TCDF Nº 4253/2006. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 20 ago. 2014.

DECISÃO TCDF Nº 3028/2009. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 20 ago. 2014.

DECISÃO TCDF Nº 2490/2011. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 21 ago. 2014.

DECISÃO TCDF Nº 5814/2013. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 21 ago. 2014.

DECISÃO TCDF Nº 3574/2011. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 21 ago. 2014.

DECISÃO TCDF Nº 4429/2013. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 22 ago. 2014.

DECISÃO TCDF Nº 5202/2013. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 22 ago. 2014.

DECISÃO TCDF Nº 2240/2013. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 22 ago. 2014.

DECRETO Nº 966 A, DE 7 DE NOVEMBRO DE 1889. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=65252&tipoDocumento>. Acesso em: 1 ago 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O papel dos Tribunais de Contas no controle dos contratos administrativos**. Interesse Público, n. 82, nov./dez. 2013.

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. **Tribunal de Contas: Julgamento e execução**. Campinas: Edicamp, 2002.

INFORMAÇÃO Nº 144/14 – Diacomp1. TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 20 ago. 2014.

INFORMAÇÃO nº 155/2014 – Diacomp1.TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 22 ago. 2014.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. **Os Tribunais de Contas – Natureza, alcance e feitos de suas funções**. Revista de Direito Publico. São Paulo, nº 73, jan/mar 1985.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **O Enquadramento Constitucional do Tribunal de Contas**. In FREITAS, Ney José (coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos**. Belo Horizonte. Fórum: 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012,

NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. **Decisões Condenatórias Proferidas Pelas Cortes de Contas: natureza, revisibilidade judicial e eficácia jurídica.** Revista TCEMG, Belo Horizonte, p. 19-35, Jul/ago./set./2013.

NETO, Jayme Baleeiro. **As Organizações Sociais e o Controle dos Tribunais de Contas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

REGIMENTO INTERNO DO TCDF. Disponível em [http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id\\_norma](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma). Acesso em 25 ago 2014.

REPRESENTAÇÃO Nº 16/2013 – CF. TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 20 ago. 2014.

TCDF. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>. Acesso em 20 ago. 2014.

TCU. Lei Orgânica. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm). Acesso em 20 ago. 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Tribunal de Conta e o Controle da legalidade, economicidade e legitimidade.** Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176237>.

ZYMLER, Benjamin & ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas.** 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.