



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

A PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8.º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra o **parágrafo 4º do artigo 178 da Lei Complementar 840**, de 23 de agosto de 2011, frente aos artigos 14, 19, *caput*, 53, 71, *caput*, 78, 79, 84, incisos I, II e IV, e 86 da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do dispositivo impugnado

A presente ação direta de inconstitucionalidade advém de minuciosa análise feita sobre o tema pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal nos autos do **Processo TCDF n.º 3077/12 (doc. 2)** e tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material do parágrafo 4º do artigo 178 da Lei Complementar 840, de 23 de agosto de 2011, frente aos artigos 14, 19, *caput*, 53, 71, *caput*, 78, 79, 84, incisos I, II e IV, e 86, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar o conteúdo do dispositivo legal ora atacado, destacado em negrito:

LEI COMPLEMENTAR Nº 840, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2011
(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais.

(...)

Art. 178. A administração pública deve rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º Os atos que apresentarem defeitos sanáveis podem ser convalidados pela própria administração pública, desde que não acarretem lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros.

§ 2º O direito de a administração pública anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para o servidor decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo em caso de comprovada má-fé.

§ 3º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência é contado da percepção do primeiro pagamento.

§ 4º No caso de ato sujeito a registro pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, o prazo de que trata o § 2º começa a ser contado da data em que o processo respectivo lhe foi encaminhado.

II. Da inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa)

A inconstitucionalidade, na espécie, contamina somente o parágrafo 4º do artigo 178 da Lei Complementar 840, por substanciar **interferência indevida no funcionamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, impondo restrição ao pleno exercício do controle externo.

Conforme reconhecido pela Constituição da República e pelo



Supremo Tribunal Federal, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da **autonomia** e do **autogoverno**, o que inclui, essencialmente, a **iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento.**

Com efeito, o referido dispositivo merece ser declarado formalmente inconstitucional, uma vez que faz tábula rasa da disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis. Elaborada mediante iniciativa do Governador do Distrito Federal, o dispositivo atacado versa sobre matéria inerente às atribuições do Tribunal de Contas do DF, matéria cuja **iniciativa é exclusiva da referida Corte de Contas**, nos termos dos artigos 53, 71, *caput*, 84, incisos I e II, e 86 da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis*:

Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, **nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal**, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 84. **É da competência exclusiva do Tribunal de Contas do Distrito Federal:**

I - **elaborar, aprovar e alterar seu regimento interno;**

II - **organizar seus serviços auxiliares** e prover os respectivos cargos, ocupados aqueles em comissão preferencialmente por servidores de carreira do próprio tribunal, nos casos e condições que deverão ser previstos em sua lei de organização;

III - conceder licença, férias e outros afastamentos a Conselheiros e Auditores;

IV - propor à Câmara Legislativa a criação, transformação e extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos;

V - elaborar sua proposta orçamentária, observados os princípios estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 86. **Lei complementar do Distrito Federal disporá sobre a organização e funcionamento do Tribunal de Contas**, podendo dividi-lo em câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização dos seus trabalhos. (grifos nossos)

Assim, a iniciativa de leis que disponham sobre a **organização e o funcionamento** do TCDF é **privativa** da referida Corte de Contas. A usurpação



de tal competência enseja verdadeira violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

A própria Lei Orgânica do TCDF, aprovada pela Lei Complementar 1, de 9 de maio de 1994, estabelece expressamente essa impossibilidade de interferência legislativa na organização da Corte de Contas distrital. Veja-se:

Art. 4º É da competência **exclusiva** do Tribunal de Contas do Distrito Federal:

- I – eleger seu Presidente e o Vice-Presidente e dar-lhes posse;
- II – **elaborar, aprovar e alterar seu Regimento Interno;**
- III – elaborar sua proposta orçamentária, observados os princípios estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- IV – **organizar seus serviços auxiliares** e prover os respectivos cargos, ocupados aqueles em comissão preferencialmente por servidores de carreira do próprio Tribunal, nos casos e condições que deverão ser previstos em lei;
- V – propor à Câmara Legislativa a criação, transformação e extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos;
- VI – conceder licença, férias e outros afastamentos a Conselheiros e Auditores, dependendo de inspeção por junta médica a licença para tratamento de saúde por prazo superior a seis meses;
- VII – **elaborar e propor à Câmara Legislativa outros projetos de lei de seu interesse.** (grifos nossos)

Sobre o tema, eis o entendimento do Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

Ação direta de inconstitucionalidade. ATRICON. Lei estadual (TO) nº 2.351, de 11 de maio de 2010. **Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Violação às prerrogativas da autonomia e do autogoverno dos Tribunais de Contas.**

1. Inconstitucionalidade formal da Lei estadual, de origem parlamentar, que altera e revoga diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. A Lei estadual nº 2.351/ 2010 dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual.

2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, da Constituição Federal (cf. ADI 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94). 3. Deferido o pedido de



medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 2.351, de 11 de maio de 2010, do Estado do Tocantins, com efeitos *ex tunc*.

(ADI 4418 MC, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2010, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-035 DIVULG 21-02-2011 PUBLIC 22-02-2011 REPUBLICAÇÃO: DJe-114 DIVULG 14-06-2011 PUBLIC 15-06-2011, grifos nossos.)

Dessarte, configurado o vício de iniciativa, cumpre-se declarar a inconstitucionalidade formal do parágrafo 4º do artigo 178 da Lei Complementar 840/2011, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

III. Da inconstitucionalidade material

Se não bastasse o vício de iniciativa do dispositivo impugnado, a fixação do prazo de cinco anos para que o TCDF conclua o exame da legalidade dos atos sujeitos a registro perante à referida Corte, sob pena de se tornarem insuscetíveis de revisão, revela flagrante **restrição ao pleno exercício do controle externo da administração pública**.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, ao dispor sobre o controle externo exercido pela Corte de Contas do Distrito Federal, deu especial atenção ao tema, tendo estabelecido expressamente:

Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao qual compete:

(...)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual;

V - realizar, por iniciativa própria, da Câmara Legislativa ou de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e



Legislativo do Distrito Federal:

- a) da estimativa, lançamento, arrecadação, recolhimento, parcelamento e renúncia de receitas;
 - b) dos incentivos, transações, remissões e anistias fiscais, isenções, subsídios, benefícios e afins, de natureza financeira, tributária, creditícia e outras concedidas pelo Distrito Federal;
 - c) das despesas de investimento e custeio, inclusive à conta de fundo especial, de natureza contábil ou financeira;
 - d) das concessões, cessões, doações, permissões e contratos de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, e das subvenções sociais ou econômicas, dos auxílios, contribuições e doações;
 - e) de outros atos e procedimentos de que resultem variações patrimoniais;
- VI - fiscalizar as aplicações do Poder Público em empresas de cujo capital social o Distrito Federal participe de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo ato constitutivo;
- VII - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal ou pelo mesmo, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;
- VIII - prestar as informações solicitadas pela Câmara Legislativa ou por qualquer de suas comissões técnicas ou de inquérito sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, a qual estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- X - assinalar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, verificada a ilegalidade;
- XI - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara Legislativa;
- XII - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;
- XIII - comunicar à Câmara Legislativa qualquer irregularidade verificada na gestão ou nas contas públicas, enviando-lhe cópias dos respectivos documentos;
- XIV - apreciar e apurar denúncias sobre irregularidades e ilegalidades dos atos sujeitos a seu controle.

No que se refere especificamente aos atos de fiscalização de despesas de pessoal e conforme ressaltado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (doc. 2), “há muito vem o Pretório Excelso considerando que os atos sujeitos a registro incluem-se na categoria dos atos complexos. Isso lhes impõe, desde a edição na origem, a condição de **precariedade**, somente se configurando sua completitude com o registro pelo Tribunal de Contas, nos termos constitucionais”.



Ou seja, se a ausência de registro perante a Corte de Contas impede o aperfeiçoamento do ato complexo, a eventual aplicação do dispositivo impugnado acabaria por permitir a **perpetuação de atos incompletos ou precários** após o transcurso do referido prazo quinquenal, em flagrante violação ao interesse público.

Nesse contexto, necessário destacar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacífico acerca da **não aplicabilidade do prazo decadencial** de cinco anos, previsto no artigo 54 da Lei federal 9.784/99, aos atos sujeitos a registro perante os Tribunais de Contas.

De igual modo, entende a referida Corte que é perfeitamente possível a **revisão dos referidos atos complexos após o transcurso do referido prazo**, devendo, nesta hipótese, ser assegurada a **ampla defesa** e o **contraditório**. Veja-se (grifos nossos):

Nos termos dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, **não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo TCU – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo** (art. 71, III, CF). A recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que o TCU **assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos**, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica. Precedentes. Nesses casos, conforme o entendimento fixado no presente julgado, o prazo de cinco anos deve ser contado a partir da data de chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade do ato concessivo de aposentadoria ou pensão e posterior registro pela Corte de Contas.

(MS 24.781, Rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 2-3-2011, Plenário, DJE de 9-6-2011).

No mesmo sentido: MS 27.699-AgR, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 21-8-2012, Primeira Turma, DJE de 4-9-2012; MS 30.680, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 22-5-2012, Primeira Turma, DJE de 18-6-



2012; MS 28.255, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 20-3-2012, Segunda Turma, DJE de 2-4-2012; MS 26.053-ED-segundos, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 14-4-2011, Plenário, DJE de 23-5-2011; MS 25.697, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 17-2-2010, Plenário, DJE de 12-3-2010; Vide: MS 27.746-ED, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 12-6-2012, Primeira Turma, DJE de 6-9-2012; MS 26.560, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 17-12-2007, Plenário, DJE de 22-2-2008.18:47

Ato do TCU. (...) Negativa de registro a aposentadoria. (...) A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (caput do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de aposentadoria. A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade intersubjetiva ou mesmo intergrupar. A própria CF de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que existe uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade. Tempo que é de cinco anos (inciso XXIX do art. 7º e arts. 183 e 191 da CF; bem como art. 19 do ADCT). **O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, a contar da aposentadoria, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa** (inciso LV do art. 5º).

(MS 25.116, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 8-9-2010, Plenário, DJE de 10-2-2011).

No mesmo sentido: MS 28.074, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 22-5-2012, Primeira Turma, DJE de 14-6-2012; MS 26.053, Rel. Min.



Ricardo Lewandowski, julgamento em 18-11-2010, Plenário, DJE de 23-2-2011.

Ademais, a fixação de prazo para o exercício do controle externo pelo TCDF, tal como insculpido no dispositivo legal ora impugnado, além de contrariar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, não parece espelhar qualquer **interesse público**. Ao revés, vulnera os preceitos estabelecidos no *caput* do artigo 19 na Carta Política local, na medida em que substancia limitação desarrazoada e desproporcional ao exercício das atribuições próprias da referida Corte de Contas.

A restrição trazida pela referida norma distrital, a toda evidência, carece de **razoabilidade**.

O texto legal, igualmente, contrasta com os princípios da **motivação** e do **interesse público**, na medida em que a indevida restrição ao pleno exercício do controle externo da Administração Pública, garantido expressamente pelos artigos 78 e 79 da LODF, carece de qualquer amparo jurídico ou razão que a justifique.

A LODF é clara ao estabelecer que “o controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal” (art. 78), podendo este agir, inclusive, de ofício (art. 79, § 3º).

Por fim, cumpre ressaltar que há também manifesta **invasão de competência privativa da União** para legislar sobre o assunto. Isso porque o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União legislar sobre “direito processual”.

Nessa senda, a LODF traz preceito cujo sentido e alcance normativo reclama justamente a apreciação da Constituição Federal. Com efeito, estabelece o seu art. 14 que ao Distrito Federal “são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal”.



Desse modo, ao versar sobre o referido tema, o dispositivo impugnado contrariou expressamente a disposição veiculada no art. 14 da LODF, que é clara ao definir que o Distrito Federal só pode legislar sobre matéria que seja de competência de Estado ou município.

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca contrariedade ao texto da Lei Orgânica distrital que fulmina o dispositivo legal guerreado, está a merecer o reconhecimento da inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastá-lo do ordenamento jurídico com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

IV. Do Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) o recebimento da presente ação pelo Exmo. Sr. Desembargador relator designado e que sejam intimados o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do ato impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja notificado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 9.868, de 1999, e do artigo 103, § 3.º, da Constituição Federal;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **parágrafo 4º do artigo 178 da Lei Complementar 840**, de 23 de agosto de 2011, porque contrário aos artigos 14, 19, *caput*, 53, 71, *caput*, 78, 79, 84, incisos I, II e IV, e 86 da Lei Orgânica do Distrito Federal, todos da



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria de Controle de Constitucionalidade da PGJ

Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 2 de maio de 2013.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça
Assessor da Procuradoria-Geral de Justiça

ZENAIDE SOUTO MARTINS
Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios