



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Fls.: 150

Proc.:18.114/11

Rubrica

Processo nº: 18.114/11

Origem: Quarta Inspeção de Controle Externo

Assunto: Representação

Ementa: Representação oferecida por cidadão, acerca de possíveis irregularidades realizadas pela Polícia Civil do Distrito Federal. Revisão de períodos aquisitivos de licença-prêmio, para fins de conversão em pecúnia. Análise dos requisitos de admissibilidade. Voto pelo não conhecimento da representação, por ausência de competência da Corte. Inclusão da matéria referente à conversão em pecúnia de licença prêmio em futura auditoria a ser realizada na jurisdição.

RELATÓRIO

Consistem os autos em representação oferecida pelo patrono do Sr. Sebastião de Deus Pedrosa Feitosa (fls. 1/13), acerca de possíveis irregularidades realizadas pela Polícia Civil do Distrito Federal, no que tange à revisão de períodos aquisitivos de licença-prêmio do referido servidor, para fins de conversão em pecúnia.

No despacho de fl. 146, a titular da 4ª Inspeção salienta que o presente processo tratava, na origem, de denúncia apresentada à Corte. Entrementes, diante do requerimento do autor da representação em baixar a chancela de sigiloso ao feito, a unidade técnica autuou os autos como se representação fossem.

Dessa forma, o processo seguiu o trâmite estabelecido pela Portaria nº 126/02, com a redação dada pela de nº 27/09.

Neste momento, portanto, cuida-se da admissibilidade da representação.

É o relatório.



VOTO

Não encontro requisitos sólidos para a admissibilidade de representações desse jaez pela Corte. De toda sorte, como a matéria comporta temperamentos que demandam maior reflexão, convém que se adentre no âmago da questão. Aos argumentos.

DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Entre as competências funcionais impostas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, certamente em patamar elevado encontra-se a função de controle.

Há que sobrelevar que o controle do Estado pelo Estado pressupõe um sistema integrado de instituições e demais entes detentores de poderes capazes de incrementar ações efetivas, que vão do acompanhamento de meros procedimentos à responsabilização de agentes públicos por atos ilícitos, ilegítimos ou antieconômicos contra o próprio Estado.

Às Cortes de Contas incumbe o controle externo de tais atos, o qual, em uma ótica estrutural macro, é aquele exercido por órgão alheio, com tendência a ser mais independente por não ser pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado.

Segundo J.J. Canotilho¹, *“o Estado que está sujeito ao direito, atua através do direito, positiva as normas jurídicas informadas pela idéia de direito”*. Assim, o controle da Administração Pública encontra-se fulcrado nas normas elaboradas pelos que representam o povo, estabelecendo tipos e modos de controle de toda atuação administrativa, para a defesa dela mesma e dos direitos dos que se encontram sob seu pavês.

No campo de atuação específico da Corte de Contas, na execução da função de controle, cumpre realçar que a representação, de forma genérica, é o instrumento pelo qual os órgãos e agentes públicos, bem como terceiros legitimados, provocam a atuação de um Tribunal de Contas com vistas à correção de uma situação de ilegalidade ou causadora de prejuízos ao erário, desde que os responsáveis e a matéria em questão circunscrevam-se à jurisdição do respectivo órgão de controle externo.

O ordenamento jurídico brasileiro é rico em prever situações em que seja cabível o direito ou o dever de representar. Os próprios Tribunais de Contas possuem dever constitucional de representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos que apurarem.

A representação, além da necessária e profícua interação entre os órgãos públicos, guarda fundamento de validade no dever inafastável de qualquer

¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. Cadernos Democráticos – Coleção Fundação Mário Soares. Lisboa: Edição Gradiva, 1999, p. 49.



agente político ou público de representar aos Tribunais de Contas contra ilegalidades ou abuso de poder de que tenham ciência.

O processamento da representação, no entanto, requer o preenchimento de requisitos indispensáveis à sua tramitação, sob pena de se descaracterizar, por inteiro, tão importante prerrogativa constitucional deferida às Cortes de Contas.

DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO

À semelhança dos recursos, a admissibilidade de representação pela Corte de Contas pressupõe a completude de requisitos prévios essenciais. No âmbito normativo desse Tribunal, tem-se o estatuído no art. 195 do RI/TCDF, assim disposto:

“Art. 195. O Tribunal receberá denúncias ou representações sobre ilegalidades, irregularidades ou abusos havidos no exercício da administração orçamentária, financeira ou patrimonial dos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição.”

Da leitura do citado artigo, em combinação com as nuances constitucionais afetas ao Tribunal, é que extraio os requisitos essenciais intransponíveis para que o instrumento da representação ultrapasse a barreira da admissibilidade.

Eis a pedra de toque de toda essa análise: para que seja admitido o processamento de uma representação, o cidadão ou órgão representante precisa demonstrar o cumprimento de requisitos externos e internos umbilicalmente ligados ao instituto. Tais requisitos externos e internos subdividem-se em objetivos e subjetivos. Entendo que o não cumprimento de quaisquer desses requisitos externos ou internos impede que seja admitida a representação.

Como requisitos externos objetivos de admissibilidade, tem-se que o ato analisado pela Corte deve ser ilegal, abusivo ou irregular. Sem qualquer dessa tríade caracterizadora, o ato vindicado não será passível de ser admitido em sede de representação. Voltando ao art. 195 do RI/TCDF, pode-se observar que, para os atos ilegais, abusivos ou irregulares serem objeto de representação, devem ter ocorrido no âmbito da Administração Pública. Daí o requisito externo subjetivo essencial, qual seja, a responsabilidade da Administração Pública na prática do ato sujeito ao exame a ser proferido pela Corte. Passo aos requisitos internos.

Note-se que, reconhecido um ato praticado pela Administração Pública como ilegal, abusivo ou irregular, deve o Tribunal, por imposição constitucional, ser acionado. Dá-se aí o cumprimento do requisito interno subjetivo, qual seja, a possibilidade de atuação do Tribunal de Contas. Veja-se que o ato a ser analisado não está mais na esfera meramente da Administração Pública (externo), mas dentro dos limites da competência da Corte de Contas (interno). Entretanto, ainda não basta. Afinal, como demonstrado na parte final do art. 195 do RI/TCDF (...*órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição*), o Tribunal somente agirá, no caso de representação, se o fato, embora dentro de sua competência, esteja sob o manto do interesse público e não privado. Este o requisito interno objetivo a ser preenchido.



Como o entendimento que venho de expor certamente é matéria complexa e nova, mostra-se salutar, a meu juízo, observar o quadro esquematizado abaixo, que facilita sobremaneira o estabelecimento de posicionamentos concordantes ou dissonantes:

ADMISSIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO

REQUISITOS	OBJETIVOS	SUBJETIVOS
EXTERNOS	- atos ilegais, abusivos ou irregulares	- atos cometidos no âmbito da Administração Pública
INTERNOS	- interesse público e não privado	- limites de competência do Tribunal de Contas

Essa metodologia, bom que se esclareça, encontra ressonância na Corte de Contas federal. Veja-se, por exemplo, excerto do Processo TC 023.321/2009-1 (voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues):

“(...) A pretensão do interessado é tão somente a proteção de direito subjetivo próprio, o que deve ser buscado junto ao Poder Judiciário, esfera competente para compor conflitos e se pronunciar sobre questões dessa natureza.

Como é sabido, a tutela de direitos subjetivos de particulares não está inserida na competência do Tribunal de Contas da União, conforme disposto no art. 1º do Regimento Interno e no art. 1º da Lei 8.443/92.

Nesse sentido o voto condutor do Acórdão 789/2009-TCU-Plenário, Relator o Min. Benjamin Zymler:

‘Não se desconhece a competência de empresa contratada pela Administração para representar junto ao TCU, em razão de irregularidades na aplicação do Estatuto das Licitações, conforme seu art. 113, § 1º.

Entretanto, não há falar em este Tribunal tutelar interesses privados. Em que pese, por via transversa, eventual decisão do TCU beneficiar empresa representante que tenha noticiado possíveis irregularidades contratuais, há de sobrepujar o interesse público na análise de contratos firmados entre a Administração e o particular, pois o interesse mediato do instituto da representação discriminada no art. 113, § 1º, da Lei de Licitações, consiste em preservar, tutelar o interesse público e não o privado.

Não identificado o interesse público na relação contratual, deve-se afastar a competência do TCU para analisá-la, por não ser o foro adequado’.

Versando a representação sobre suposta irregularidade que fere tão somente interesse próprio de empresa, que no momento oportuno deixou de impugnar a regra que agora questiona, e não se cogitando de outras questões de ordem pública que



estariam a reclamar o exame da Corte de Contas, reformulo o exame inicial e não conheço da representação.”

Aqui mesmo, no âmbito interno do TCDF, já tive oportunidade de apresentar voto, acolhido pelo egrégio Plenário, pela inadmissibilidade de representação (Processo nº 32.244/10 – Decisão nº 6.058/10). Naquela oportunidade salientei:

“(...) Não encontro motivos para discordar da posição adotada pelo Ministério Público. De fato, a peça de fls. 1/19 não pode ser conhecida como representação, por tratar de interesses subjetivos dos representantes, o que contraria o disposto no artigo 195 do Regimento Interno desta Casa. A propósito, referido artigo expressa que o Tribunal receberá representações que versem sobre ‘ilegalidades, irregularidades ou abusos havidos no exercício da administração orçamentária, financeira ou patrimonial dos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição’.

Ora, não há no caso ora analisado (aplicação do teto remuneratório dos servidores públicos) qualquer ilegalidade, irregularidade ou abuso cometidos pelas jurisdicionadas, porquanto estão apenas cumprindo o disposto no artigo 19, inciso X, da LODF, bem como no estabelecido na Lei distrital nº 3.894/06. Note-se, inclusive, que a decisão paradigma (nº 4.906/10), pedra de toque do requerido pelos servidores, não é de plano aplicável aos requerentes, por se tratar de situação diversa. Assim, para atendimento do ora pleiteado, haveria necessidade de interpretação subjetiva e extensiva dos alcances do citado decisor, singularidade que considero descabida em sede de representação.”

O não cumprimento dos citados requisitos pode levar a uma situação esdrúxula, em que a Corte de Contas funcionaria como instância recursal administrativa, figura estranha ao ordenamento jurídico pátrio.

DA INCOMPETÊNCIA DO TCDF PARA FUNCIONAR COMO INSTÂNCIA RECURSAL ADMINISTRATIVA

O art. 71 da Constituição estabelece as competências e atribuições do Tribunal de Contas da União, as quais, por simetria ao modelo federal, aplicam-se, no que couber, à fiscalização dos Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos municípios.

Entre as competências e atribuições afetas às Cortes de Contas, ainda que doutrina e/ou jurisprudência existam em contraste, entendo que, com relevo em Jacoby Fernandes², “no atual modelo constitucional positivo, ficou indelevelmente definido o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas”.

Tal função judicante objetiva julgar:

a) as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros,

² JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses - Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 147.



bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;

b) as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Nota-se, pois, que, nas competências constitucionais deferidas aos Tribunais de Contas, não encontra guarida a função de instância recursal administrativa. Sobre o tema, inclusive, o Supremo Tribunal Federal já externou entendimento (ADI 523/PR. Relator: Min. EROS GRAU. Julgamento: 03/04/2008):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 78, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. POSSIBILIDADE DE REEXAME, PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL, DAS DECISÕES FAZENDÁRIAS DE ÚLTIMA INSTÂNCIA CONTRÁRIAS AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 2º E NO ARTIGO 70 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. A Constituição do Brasil --- artigo 70 --- estabelece que compete ao Tribunal de Contas auxiliar o Legislativo na função de fiscalização a ele designada. Precedentes.

2. Não cabe ao Poder Legislativo apreciar recursos interpostos contra decisões tomadas em processos administrativos nos quais se discuta questão tributária.

3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 3º do artigo 78 da Constituição do Estado do Paraná.”

Em abordagem sobre o tema, o Ministro do STF, Carlos Ayres Brito³, com peculiar perspicácia, asseverou:

“Em síntese, pode-se dizer que a jurisdição é atividade-fim do Poder Judiciário, porque, no âmbito desse Poder, julgar é tudo. Ele existe para prestar a jurisdição estatal e para isso é que é forrado de competências e atribuições. Não assim com os Tribunais de Contas, que fazem do julgamento um dos muitos meios ou das muitas competências para servir à atividade-fim do controle externo. [...]

Por outro aspecto, ajunte-se que nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo (ao contrário do que se tem afirmado, amiudadamente). Não pode ser um tribunal tão-somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim, no plano de sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.”

Desse modo, o instrumental de que se servem os Tribunais de Contas, no exercício de sua função judicante, permite uma radiografia das gestões em

³ BRITO, Carlos Ayres de. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. FA, ano 5, n. 47, jan. 2005, p. 4937.



órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, oportunidade em que poderão ser identificados e reparados os atos lesivos ao erário. Contudo, essas Cortes jamais devem funcionar como singelas instâncias recursais administrativas.

DA CONCLUSÃO

Do que foi exposto, portanto, outro caminho não me cabe, no caso presente, senão considerar que os requisitos de admissibilidade não foram preenchidos, porquanto, ainda que haja atos lesivos, abusivos ou irregulares (requisito externo objetivo) praticados pela Administração Pública (requisito externo subjetivo), não se me afigura possível ao Tribunal deles conhecer (não atendido o requisito interno subjetivo), porque dizem respeito a interesse meramente privado (não atende ao requisito interno objetivo).

Da mesma forma, não se mostra consonante com o ordenamento jurídico pátrio relegar a Corte de Contas a mera instância recursal administrativa, em virtude das competências constitucionais a ela impostas pelo constituinte originário.

Note-se, por fim, que a tese apresentada neste Voto encontra respaldo normativo nesta Corte, conforme se pode observar pela dicção do art. 16 da Resolução nº 101, de 15 de julho de 1998:

*“Art. 16. O Tribunal, no exercício de suas funções de controle externo, **não protocolizará requerimento que lhe seja diretamente dirigido por interessado na obtenção dos benefícios de que trata esta Resolução.**”*

Assim, VOTO no sentido de que este egrégio Plenário:

- a) negue admissibilidade à peça de fls. 1/13, por ausência de competência desse Tribunal de Contas, a teor do disposto no art. 195 do RI/TCDF;
- b) dê conhecimento da decisão que vier a ser prolatada no presente processo ao patrono do servidor;
- c) determine o retorno dos autos à 4ª Inspeção de Controle Externo para que inclua a matéria referente à conversão em pecúnia de licença prêmio em futura auditoria a ser realizada na jurisdição;
- d) autorize o arquivamento dos autos.

Sala das Sessões, 5 de julho de 2011.

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator