

10/09/2008

TRIBUNAL PLENO

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.423-2 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
IMPETRANTE(S) : DISTRITO FEDERAL  
ADVOGADO(A/S) : PGDF - MIGUEL ANGELO FARAGE DE CARVALHO  
E OUTRO(A/S)  
IMPETRADO(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

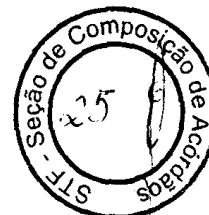
EMENTA: 1. TERRACAP. 2. Determinação de Tomada de Contas Especial pelo Tribunal de Contas da União. Suposta "grilagem" de terras. 3. Ato de decretação da indisponibilidade dos bens de dirigentes da TERRACAP. 4. Preliminar de decadência rejeitada. 5. Incompetência do TCU para a fiscalização da TERRACAP. Sociedade de economia mista sob controle acionário de ente da federação distinto da União. 6. Ordem deferida.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, deferir a segurança, nos termos do voto do relator.

Brasília, 10 de setembro de 2008.

**MINISTRO GILMAR MENDES**  
**PRESIDENTE E RELATOR**



**MANDADO DE SEGURANÇA 24.423-2 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
 IMPETRANTE(S) : DISTRITO FEDERAL  
 ADVOGADO(A/S) : PGDF - MIGUEL ANGELO FARAGE DE CARVALHO E  
 OUTRO(A/S)  
 IMPETRADO(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**R E L A T Ó R I O**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** (Relator): O parecer da Procuradoria-Geral da República assim relata a controvérsia:

"Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pela Procuradoria do Distrito Federal contra ato praticado pelo Tribunal de Contas da União, que determinou a instauração de tomada de contas especial no âmbito da empresa Terracap - Companhia Imobiliária de Brasília.

Em junho de 2001, por solicitação de alguns deputados federais e tendo em vista irregularidades noticiadas amplamente na imprensa local, que estariam causando prejuízo à empresa pública Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, foi apresentada, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, proposta no sentido de serem adotadas medidas necessárias à realização de atos de fiscalização e controle, para apuração de suposta 'grilagem' de terras.

Após regular tramitação na forma regimental, a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara não aprovou o relatório do Deputado Federal João Magno, arquivando-o. Contudo, já havia sido adotada providência anterior, consistente na comunicação ao Tribunal de Contas da União, para fins de instauração de procedimento de fiscalização na Terracap.

O Tribunal de Contas da União, reconhecendo a sua competência, instaurou auditoria que veio a constituir o Processo TC nº 015.45/2001-0. Em 10 de dezembro de 2002, o TCU determinou a constituição de **tomadas de contas especiais** no âmbito da Terracap, decretando, ainda, pelo prazo de um ano, a indisponibilidade de bens de vários ex-dirigentes daquela Companhia. Esse, o ato coator contra o qual se insurge o impetrante.



Alega interferência ilegítima na autonomia do Distrito Federal e bem assim usurpação da competência privativa da sua Câmara Legislativa e de sua Corte de Contas ante a manifesta incompetência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a empresa local.

Sustenta que a Terracap, criada pela Lei nº 5.861/72, como sucessora da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap, é entidade da administração local indireta, pois que se organiza na forma de empresa pública, com maioria do capital social pertencendo ao Distrito Federal 51% (cinquenta e um por cento). Como tal, submete-se ao controle externo por parte dos órgãos supremos do governo local.

Diz que a circunstância de a União ser detentora de parcela do capital social da empresa (49%) não pode ter o condão de legitimar o Congresso Nacional a sobre ela exercer, pelo órgão auxiliar de controle externo que é o Tribunal de Contas da União, a competência prevista no art. 49, inciso X, da Constituição Federal, porquanto aludido controle político de legalidade há de ter por destinatários os atos do Poder Executivo Federal apenas, incluídos os da administração indireta.

Assevera que a Lei Orgânica do Distrito Federal consagrou a competência privativa da Câmara Legislativa para a fiscalização dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (art. 60, inciso XVI).

Por fim, requer a concessão da liminar para o fim de suspender a eficácia da decisão do Tribunal de Contas da União e, no mérito, seja decretada a nulidade da decisão, por ausência de competência da autoridade coatora.

A liminar foi deferida a fls. 117.

A autoridade coatora prestou informações a fls. 123/148." (fls.235/237)

O parecer da Procuradoria-Geral é pelo indeferimento do writ (fls 235/241).

É o relatório.



**MANDADO DE SEGURANÇA 24.423-2 DISTRITO FEDERAL****V O T O****O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator):**

Preliminarmente deve ser registrada a tempestividade da impetração. É que, conquanto haja o Tribunal de Contas da União adotado, em 06.02.02, a Decisão 54/2002 - Plenário (DJ 06.03.02), determinando a realização de auditoria na TERRACAP e a coleta de subsídios para subsidiar possível situação de irregularidade informada por Comissão da Câmara dos Deputados, a impetração, especificamente (fl. 4), se insurge contra as determinações contidas nas Decisões 1.692/02 e, particularmente, 1.693/02 - Plenário, ambas adotadas em 10.12.02. Sendo a petição inicial desta ação datada de 17.12.02, inequívoca a sua tempestividade.

A Procuradoria-Geral da República sustenta a legitimidade da atuação da Corte de contas com base nos seguintes argumentos:

"Esta Corte Suprema, ao julgar contenda relativa à tomada de contas especial em sociedade de economia mista, MS 23.627-DF (cf. Informativo STF nº 260, de 20/03/2002), apesar de ser tema diverso do ora em questão, teceu considerações a respeito da competência do TCU. Vejamos:

'(...) Evidente, pois, que a competência do Tribunal de Contas diz com as contas dos **responsáveis por valores públicos**, expressão que exclui, de pronto, desenganadamente, dessa competência do Tribunal de Contas, o julgamento das contas dos administradores de entidades de direito privado, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, cujo patrimônio, incluídos bens e direitos, não revestem a qualidade de bens públicos, mas de bens privados.'

Verificada a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a TERRACAP, diante da ocorrência de atos ilícitos, por parte dos administradores daquela Empresa Pública, que resultam em prejuízo ao erário, não há que falar em usurpação de competências da Câmara Legislativa Distrital e do Tribunal de Contas do Distrito Federal." (fls. 240/241)

Conquanto esta também tenha sido, relativamente à tese de fundo, a linha decisória recentemente acolhida por esta Corte no MS nº 25.092 (Rel. Min. Carlos Velloso, julg. 10.11.05), a questão, no caso específico dos autos, não se resolve de forma tão singela.

Cuida-se, aqui, de fiscalização de empresa - TERRACAP - formada pelo Distrito Federal e pela União, cuja constituição foi autorizada pela Lei nº 5.861, de 12.12.72, com capital pertencente à União (49%) e ao Distrito Federal (51%).

No entanto, a despeito da participação da União, trata-se de ente da administração local. Como se vê das disposições constantes da Lei nº 5.861, de 12.12.72, que "autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, e dá outras providências", especificamente em seus arts. 2º e 3º, a administração dessa empresa pública cabe ao Governo do Distrito Federal, *verbis*:

"Art. 2º O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP para suceder a NOVACAP, assumindo-lhe os direitos e as obrigações, na execução das atividades imobiliárias do interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens.

(...)

Art. 3º São comuns à NOVACAP e à TERRACAP as seguintes disposições:

I - empresa pública do distrito federal com sede e forma em Brasília, regida por esta lei e, subsidiariamente, pela legislação das sociedades anônimas;  
(...)"

Esta condição de titularidade local do controle societário - e, conseqüentemente, político-gerencial - tornou-se verdadeiramente inequívoco com a plena autonomia política (e não apenas administrativa, já parcialmente exercida) do Distrito Federal face à União, conseqüente à Constituição de 5 de outubro de 1988. E disto resulta, obviamente, a impertinência para o caso do caput do art. 70 da Constituição, *verbis*:

"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." (original sem grifos)

A previsão do parágrafo único do mesmo art. 70 da CF ("Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública, ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária." - original sem grifos) também é inaplicável à espécie: primeiro porque a empresa, legal e ordinariamente, não realiza, com "dinheiros, bens ou valores públicos" da União (o patrimônio da TERRACAP, mesmo aquele destinável, mediante doação, aos serviços da União ou do Distrito Federal, é próprio a ela: arts. 2º, caput e § 1º, 3º, inciso VI e VII - este último com a redação da Lei nº 6.531/78 -, e 4º, caput), qualquer das atividades descritas na primeira parte do dispositivo, e; segundo porque a União, embora tenha participação significativa no capital social da TERRACAP, nem responde e nem assume as obrigações da empresa de natureza pecuniária (art. 3º, inciso I, da Lei nº 5.861/72 - acima transcrito - c/c arts. 238 e 117 da Lei nº 6.404/76 - sobre responsabilidade do acionista controlador no caso de sociedades de economia mistas).

Desde logo afasto a maioria das disposições do art. 71, da Constituição, por não se tratar de aprovação das contas do Presidente da República (inciso I), ou de fiscalização em unidade administrativa direta ou indireta da União, em qualquer de seus Poderes (IV), e nem mesmo de repasse de recursos pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

Assim, resta-me considerar a parte final do inciso II do art. 71 da Constituição, que dispõe competir "controle externo" pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU das:

*"(...) contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;"*

A meu ver, a interpretação deste inciso II do art. 71 deve ser feita em consonância com o disposto no art. 70 e seu parágrafo único da Constituição, atribuindo-se a competência ao Tribunal de Contas da União quando houver, especificamente, responsabilidade de administradores e responsáveis dos órgãos da administração pública,

direta e indireta, **no âmbito da utilização de recursos públicos federais.**

Portanto, conquanto o patrimônio da TERRACAP esteja destinado ao cumprimento de finalidades de interesse público - em síntese, de um lado a implantação e desenvolvimento do Distrito Federal, art. 2º da Lei nº 5.861/72 (atividade econômica indireta do Estado, na forma dos arts. 163, § 2º, da Constituição de 67, e 174 da vigente Lei Maior), e, de outro a doação à União e ao Distrito Federal dos terrenos necessários a seus serviços (conforme já anteriormente referido) - isto não afasta o fato de que ela é uma sociedade de economia mista sob o controle acionário de ente da federação distinto da União.

Portanto, a questão aqui não diz com a delimitação sobre a abrangência, objetiva e subjetiva, da competência fiscalizatória do TCU, relativamente aos órgãos, entidades, sociedades ou recursos da União, mas sim com matéria estritamente federativa, porque não se pode anuir com a adoção de medidas invasivas - ou, pior, de condução ou de paralisação gerencial-executiva - da União sobre órgãos, entidades ou sociedades sob o controle de Poder Público estadual ou municipal (nesse sentido, o recente julgamento no MS 25.295, Pleno, Rel. Joaquim Barbosa, julg. 20.04.05).

Indaga-se, apenas para exemplificar: seria admissível que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de São Paulo, arguindo como fundamentos a sua competência constitucional de fiscalização das contas do Município de Santos e a participação societária por este mantida junto à Companhia Docas de Santos (sociedade de economia mista sob o controle da União), determinasse a instauração de tomada de contas especial e decretasse a indisponibilidade de bens dos responsáveis (a seu juízo) por atos supostamente danosos ao patrimônio daquela concessionária de serviço público portuário? Não parece haver dúvidas de que a resposta seria, imediatamente, negativa, rigorosamente pelas mesmas razões anteriormente referidas.

Em face do exposto, não caracterizada hipótese de competência do Tribunal de Contas da União, defiro a ordem, para que seja anulada a decisão TC 015.645/2001-0 (Decisão 1.693/02 - Plenário), que determinou a tomada de contas especial no âmbito da TERRACAP e a indisponibilidade de bens dos dirigentes daquela empresa.



24/05/2006

TRIBUNAL PLENO

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.423-2 DISTRITO FEDERAL****ADITAMENTO AO VOTO****O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Sra.**

Presidente, quanto à questão suscitada da tribuna, a propósito da eventual decadência, a rigor, as duas decisões, objeto de impugnação, dizem respeito a duas orientações do Tribunal de Contas. A primeira delas, o TC 015.645/2001-0, de 10 de dezembro de 2002, diz o seguinte, na ementa:

Decisão do Tribunal que determinou a realização de auditoria com vistas a identificar responsáveis pela prática de atos de gestão ruinosos ou de liberalidades que tenham causado dano ao patrimônio da União.

Constatação de danos ao patrimônio da União. Decisão preliminar pela citação e audiência dos responsáveis. Acolhimento de medida cautelar de indisponibilidade de bens requerida pelo Ministério Público. Comunicações.

E a segunda, também do mesmo processo, diz o seguinte:

Decisão do Tribunal que determinou a realização de auditoria com vistas a identificar responsáveis pela prática de atos de gestão ruinosos ou de liberalidades que tenham causado dano ao patrimônio da União.

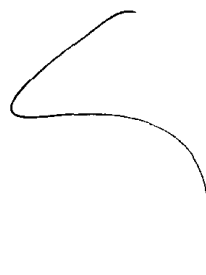
Embora me fosse simpática até a idéia de, desde logo, encerrar a discussão, não me parece que seja o caso.

Rejeito a preliminar suscitada quanto à questão porque, de fato, é essa a impugnação que se coloca.



No mérito, só para adiantar, tendo em vista a questão posta, não se trata de pleito de índole particular. Na verdade, aqui, tem-se um típico conflito federativo, veiculado em mandado de segurança, como já tivemos outros precedentes no âmbito desta Corte.

Rejeito, portanto, a questão suscitada quanto à eventual decadência, uma vez que as decisões as quais estão sendo impugnadas, que deram ensejo, então, a essa discussão, foram tomadas em 10 de dezembro de 2002, e o mandado de segurança, como dito, foi protocolado em 16 de dezembro de 2002.

A handwritten mark or signature, possibly a stylized letter 'L' or a similar symbol, located in the lower right quadrant of the page.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.423-2**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

IMPTE.(S): DISTRITO FEDERAL


ADV.(A/S): PGDF - MIGUEL ANGELO FARAGE DE CARVALHO E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**Decisão:** Retirado de pauta por indicação do relator.  
Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 03.08.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário

721

10/09/2008

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.423-2 DISTRITO FEDERALV O T O

(VISTA)

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** - Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pelo DISTRITO FEDERAL contra ato do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO que determinou a realização de tomada de contas especial no âmbito da empresa Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, bem como a indisponibilidade de bens de vários de seus ex-dirigentes.

O impetrante alega, em síntese, que, em junho de 2001, por solicitação de alguns deputados federais, e tendo em vista notícias, veiculadas na imprensa local, dando conta da prática de irregularidades que estariam causando prejuízo à TERRACAP, foi apresentada, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, proposta para a apuração de suposta "grilagem" de terras.

Diz, ainda, que, após regular tramitação na forma regimental, o relatório foi arquivado pela referida Comissão, mas que já havia sido adotada providência anterior, consistente na



**MS 24.423 / DF**

comunicação ao Tribunal de Contas da União, "para fins de instauração de procedimento de fiscalização (auditoria) na Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap" (fl. 3).

Informa, mais, que o TCU, reconhecendo sua competência para fiscalizar a TERRACAP, instaurou auditoria, que veio a constituir o Processo TC 015.645/2001-0, no bojo do qual foi proferida a decisão impugnada.

Sustenta, todavia, que o referido ato viola a autonomia do Distrito Federal, além de usurpar a competência privativa de sua Câmara Legislativa e a do Tribunal de Contas local. Isso porque a TERRACAP constitui empresa pública integrante da Administração indireta do Distrito Federal, que é seu acionista majoritário, detentor de 51% (cinquenta e um por cento) das ações.

Nesse sentido, argumenta que "a circunstância de a União ser detentora de parcela do capital social da empresa Terracap (49%) não pode ter o condão de legitimar o Congresso Nacional a sobre ela exercer, por meio de uma Comissão de uma de suas Casas, ou mesmo pelo órgão auxiliar de controle externo que é o Tribunal de Contas da União, a competência prevista no art. 49, inciso X, da Constituição Federal" (fl. 9).

**MS 24.423 / DF**

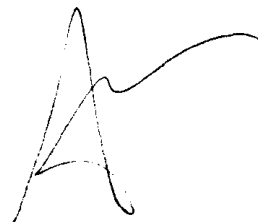
Requer, assim, a concessão da segurança para que seja decretada a nulidade da mencionada decisão, proferida em 10/12/2002, nos autos do Processo TC-015.645/2001-0, por absoluta falta de competência da autoridade impetrada.

O pedido de medida liminar foi deferido pelo Relator, Ministro Gilmar Mendes (fl. 117).

Às fls. 123-148, o Tribunal de Contas da União prestou informações, oportunidade em que sustentou, em síntese, o "descabimento das invocadas pretensões, porque, embora se trate de entidade integrante da Administração Pública local, a atuação do TCU decorreu dos danos, resultantes de irregularidades e atos ilícitos, causados à propriedade da União, representada pelo valor da participação no capital social da referida Empresa" (fl. 124).

A Procuradoria-Geral da República opinou pela denegação da segurança (fls. 235-241).

Na sessão plenária de 24.5.2006, após o voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que concedia a segurança, pedi vista dos autos, os quais retornam, agora, para a retomada do julgamento.



MS 24.423 / DF

É o relatório.

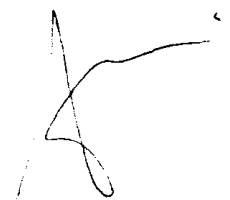
Conforme bem acentuou o eminente Relator, o caso sob exame insere-se dentre aqueles cujo cerne da discussão repousa sobre a compreensão adequada da idéia de pacto federativo.

Já tive a oportunidade de afirmar, em sede doutrinária, que o *"Estado Federal apresenta-se como uma união permanente e indissolúvel de entes políticos, dotados de autonomia, que tem por fundamento uma constituição comum"*, acrescentando que se trata *"de uma forma de organização estatal que assegura aos seus membros o desfrute das vantagens da unidade, ao mesmo tempo em que preservam os benefícios da diversidade"*.<sup>1</sup>

A propósito do tema em debate, assentei, ainda, que *"o Distrito Federal configura um ente federativo, dotado de autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, apresentando, todavia, particular hibridismo, posto que, além de exercer as competências normativas e tributárias dos Estados e dos*

---

<sup>1</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1994. p. 9.



**MS 24.423 / DF**

*Municípios, cumulativamente, sofre, em muitos aspectos de sua estrutura de poder, a interferência da União".*<sup>2</sup>

Como exemplo dessa última hipótese, referi-me à competência que tem a União para organizar e manter o Poder Judiciário no Distrito Federal, nos termos dos art. 21, XIII, da Constituição de 1988.

Ressaltei, todavia, que o federalismo consagrado na vigente Constituição privilegiou a descentralização do sistema, afastando-se da extrema centralização verificada sob a égide da Carta anterior, mediante o fortalecimento da autonomia dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Como se sabe a Constituição de 1988 dotou a Câmara Distrital de função legislativa, conferindo ao DF plena autonomia, nesse aspecto, com o que afastou a disciplina do regime constitucional pretérito, que atribuía ao Senado Federal a competência de legislar por ele.<sup>3</sup>

Para o deslinde do caso sob análise, importa estabelecer a natureza jurídica da TERRACAP, bem como os limites que a Carta

---

<sup>2</sup> *Idem*, p. 25.

<sup>3</sup> Cf. DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 651.



MS 24.423 / DF

Magna assinala à atuação do Tribunal de Contas da União, para, assim, verificar se tal órgão teria ou não exorbitado de suas atribuições conforme alegado na impetração.

A TERRACAP, cumpre recordar, foi constituída a partir do desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, ocorrido por meio da Lei 5.861/72, que assim dispôs:

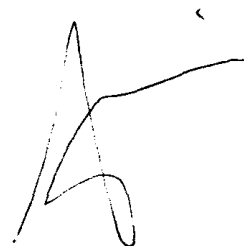
"Art. 2º O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, para suceder à NOVACAP, assumindo-lhe os direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar obras e serviços de infra-estrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais. (Redação dada pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980)."

E mais adiante:

"Art 3º São comuns à NOVACAP e à TERRACAP as seguintes disposições:

I - **empresa pública do Distrito Federal com sede e foro em Brasília**, regida por esta lei e, subsidiariamente, pela legislação das sociedades anônimas (grifei);"

No que diz respeito ao seu capital, a lei instituidora estabelece o quanto segue:





MS 24.423 / DF

"Art. 2º -

(...)

§ 2º O Capital inicial da TERRACAP caberá 51% (cinquenta e um por cento) ao Distrito Federal e 49% (quarenta e nove por cento) à União e será representado pelo valor dos bens que lhe forem incorporados por desmembramento do patrimônio da NOVACAP, bem como pelos recursos transferidos à nova empresa. (Renumerado pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980)

(...)

Art. 3º São comuns à NOVACAP e à TERRACAP as seguintes disposições:

(...)

III - admissão nos aumentos de capital da participação de outras pessoas jurídicas do Poder Público em geral, da Administração Direta ou Indireta, mantidos 51% (cinquenta e um por cento) na propriedade do Distrito Federal, bem como restrição de alienação de ações da empresa entre as entidades susceptíveis de admissão;"

No que concerne às competências do Tribunal de Contas da União, a Constituição de 1988 consigna o seguinte:

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

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e **sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal**, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (grifei);

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de

MS 24.423 / DF

natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais **entidades referidas no inciso II** (grifei);"

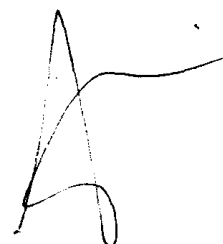
Por sua vez, a Lei Orgânica do TCU, consubstanciada na Lei 8.443/92, estabelece:

"Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta lei:

I - **julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;** (grifei)

II - **proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das entidades referidas no inciso anterior;** (grifei)"

Assim, é possível constatar, de um lado, que a TERRACAP constitui empresa pública em que prepondera em sua composição acionária o Distrito Federal; de outro, que a competência fiscalizatória do TCU, nos termos do art. 71, II, da CF, e do art. 1º, I, da Lei 8.443/92, restringe-se às "sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal".



MS 24.423 / DF

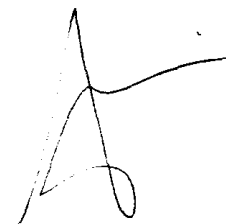
Verifica-se, assim, que as normas constitucionais e legais acima mencionadas circunscrevem claramente o âmbito de atuação do Tribunal de Contas da União, no qual não se compreende a fiscalização sob exame, porquanto não se verifica, como assinalado pelo ilustre Relator, Ministro Gilmar Mendes, hipótese de "responsabilidade de administradores e responsáveis dos órgãos da administração pública, direta e indireta, **no âmbito da utilização de recursos públicos federais**" (grifos no original).

Assim, a fiscalização da TERRACAP, empresa pública distrital, à luz do princípio federativo consagrado na Constituição de 1988 - e também sob o prisma das normas supramencionadas, que taxativamente estabelecem a jurisdição da Corte de Contas da União - é de competência do Tribunal de Contas local.

Tal conclusão é reforçada pelo disposto no art. 3º, XII, da lei que instituiu a TERRACAP:

"Art 3º São comuns à NOVACAP e à TERRACAP as seguintes disposições:

XII - supervisão da atividade e das contas da empresa pela autoridade competente do Distrito Federal que, com o seu pronunciamento e o certificado de auditoria, **enviará a prestação anual da administração da entidade ao Tribunal de Contas do Distrito Federal**



**MS 24.423 / DF**

dentro de 180 (cento e oitenta) dias do encerramento do respectivo exercício" (grifei).

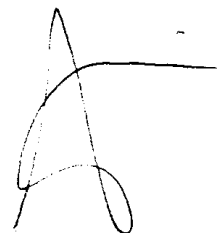
No mesmo sentido, alinha-se a norma inscrita no art. 7º da Lei 6.223/75, que "dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional", ao estabelecer o que se segue:

"Art. 7º - As entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 6.525, de 1978)".

Nesse contexto constitucional e legal, a atuação do TCU sobre a TERRACAP constitui indevida intervenção da União na autonomia política e administrativa do Distrito Federal, razão pela qual não pode prosperar.

Por todas essas razões, e mais aquelas expendidas no voto do eminente Relator, também concedo a segurança pleiteada.

É o meu voto.



10/09/2008

TRIBUNAL PLENO

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.423-2 DISTRITO FEDERAL**VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sr. Presidente, fiquei na dúvida se essa competência para exercer o controle externo sobre a NOVACAP, empresa da administração indireta do Distrito Federal, seria concorrente do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios. Isso porque quarenta e nove por cento do capital da empresa provém da União Federal.

Porém, atentando para o voto de Vossa Excelência, Presidente, como Relator, e agora para o voto do Ministro Lewandowski, também estou me convencendo de que o inciso II do art. 71 restringe a atuação do Tribunal de Contas da União aos órgãos e entidades da Administração Federal.

Parece-me, Ministro Lewandowski, que o raciocínio de Vossa Excelência - que vai na mesma linha do raciocínio do Ministro-Relator, Gilmar Mendes - pode encontrar um reforço no art. 75 da própria Constituição, cuja dicção é a seguinte.



**MS 24.423 / DF**

"Art. 75 - As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, 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."

Vale dizer, assim como ao Tribunal de Contas da União

competete exercer, auxiliando o Congresso Nacional, o controle externo sobre os órgãos e entidades da Administração Federal, aos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal também compete o exercício de igual competência sobre a administração de cada um desses entes, tanto Administração Direta como Indireta.

Creio que o art. 75 comparece, aqui, em nossa análise como reforço ao voto de Vossa Excelência e ao do Ministro Gilmar Mendes.

Acompanho-o.

\*\*\*



10/09/2008

TRIBUNAL PLENO

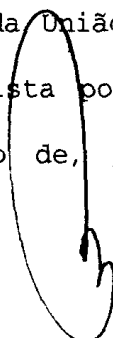
MANDADO DE SEGURANÇA 24.423-2 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, pronunciei-me quanto à possibilidade de o Tribunal de Contas da União exercer crivo relativamente às sociedades de economia mista e às empresas públicas bem como às fundações mantidas pela União. Mas o fiz a partir de premissa única: que se estaria diante de pessoas jurídicas que se aproximavam da natureza federal, integrando a administração pública indireta.

No caso, realmente, participando do capital da envolvida, está a União, mas essa participação é societária minoritária, porque a maior parte do capital é detido pelo Distrito Federal.

Não concebo como o Congresso Nacional - e a fiscalização incumbe a ele, com o auxílio do Tribunal de Contas da União - possa, no caso, exercer em relação a uma empresa pública estadual - gênero -, ligada ao Distrito Federal, a glosa.

A União comparece - repito - em qualidade própria, ou seja, como detentora de parte do capital, mas de uma parte minoritária. A situação é diversa daquelas que levaram a Corte a evoluir para admitir a atividade do Tribunal de Contas da União no tocante a empresas públicas e sociedades de economia mista porque federais. Repito, não se pode fazer mesclagem a ponto de, pela



**MS 24.423 / DF**

simples participação da União, declarar possível a atividade do Tribunal de Contas da União.

Por isso, acompanho Vossa Excelência no voto proferido, concedendo a ordem.





**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.423-2**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

IMPTE.(S): DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): PGDF - MIGUEL ANGELO FARAGE DE CARVALHO E  
OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**Decisão:** Retirado de pauta por indicação do relator. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 03.08.2005.

**Decisão:** Após o voto do Relator, que rejeitava a preliminar de decadência, no que foi acompanhado pela unanimidade do Tribunal, e deferia a segurança, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Falou pelo impetrado o Dr. Odilon Cavallari de Oliveira. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 24.05.2006.

**Decisão:** Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes (Presidente), deferiu a segurança. Não participou da votação o Senhor Ministro Menezes Direito. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 10.09.2008.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário