



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PARECER 02 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Decreto de Legislativo nº 397/2018, que *susta o convênio STJ / PMDF / GDF nº 5/2018, que permite ceder policiais militares para fazer segurança no Superior Tribunal de Justiça.*

AUTOR: Deputado CHICO VIGILANTE

RELATOR: Deputado PROF. REGINALDO VERAS

I – RELATÓRIO

O Deputado Chico Vigilante apresentou o Projeto de Decreto Legislativo nº 397/2018, que *susta o convênio STJ / PMDF / GDF nº 5/2018, que permite ceder policiais militares para fazer segurança no Superior Tribunal de Justiça.*

Na justificação, o autor afirma que *"esse convênio padece de vícios legais que o impedem de produzir os efeitos para os quais foi assinado. Primeiramente, por esse Convênio, vão ser retirados policiais militares das ruas do Distrito Federal, deixando de fazer a segurança da população, para fazer segurança patrimonial do prédio do STF e a segurança pessoal dos Ministros. (...). Por outro lado, apesar de o convênio ter sido assinado com um Tribunal do Poder Judiciário, ele afigura-se absolutamente ilegal. (...). Tanto na Constituição Federal, quanto na lei que organiza a Polícia Militar do Distrito Federal não têm a previsão legal para que os policiais façam segurança patrimonial ou segurança pessoal de quem quer que seja".* O autor fundamenta sua proposição no art. 78, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, sustentando que *"embora o dispositivo acima mencione apenas contrato, não se pode esquecer que as normas dos contratos também se aplicam aos convênios".*

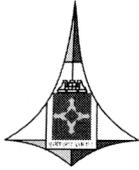
No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I, do Regimento Interno da CLDF, cabe à Comissão de Constituição e Justiça *examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação*, sendo de caráter terminativo o parecer quanto à constitucionalidade, juridicidade e legalidade (RICLDF, art. 63, § 1º).

O *caput* do art. 78 da Lei Orgânica do Distrito Federal dispõe que *"o controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao qual compete"*. A partir desse comando são listados 14

18



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



incisos, evidenciando 14 competências do TCDF. Entre esses 14 incisos há o inciso XI, que dispõe que compete ao TCDF "*sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara Legislativa*".

Ainda sobre sustação de ato impugnado, dispõe § 1º do art. 78 da Lei Orgânica do Distrito Federal que "*no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Câmara Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis*". E logo a seguir vem o § 2º, que dispõe que "*se a Câmara Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá da questão*".

O inciso XI do art. 78 da LODF, ao tratar do TCDF, reproduz o inciso X do art. 71 da Constituição Federal, que trata do Tribunal de Contas da União. E os §§ 1º e 2º do art. 78 da LODF, ao tratarem da CLDF e do Poder Executivo, reproduzem os §§ 1º e 2º do art. 71 da Constituição Federal, que tratam do Congresso Nacional e do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3.715/TO firmou a tese de que essa sustação, realizada diretamente pelo Poder Legislativo, com previsão no texto da Constituição Federal, deve ser reproduzida nos estados-membros e só se aplica a contratos. Eis a ementa do julgado:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§5º do art. 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes. 5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). 7. Ação julgada procedente (ADI 3.715/TO, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 29/08/2014, Publicação no DJe de 30/10/2014).

Analisando esses 3 dispositivos constitucionais, a saber, inciso X e §§ 1º e 2º do art. 71 da Constituição Federal, o ex-conselheiro do TCDF, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, assim se pronunciou:

"O ordenamento jurídico brasileiro, formado pela Constituição e lições do Supremo Tribunal Federal, com extrema parcimônia, harmonizou o primado do respeito ao ato jurídico perfeito com a secular discussão acerca dos efeitos do ato ilegal, admitindo a competência do controle externo para buscar inicialmente que a própria Administração suste o contrato, observando-se, é claro, a legislação pertinente. Note-se que determinação à sustação não é



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



rescisão, mas apenas ato cautelar impeditivo da consumação da despesa ou do fato gerador de pagamento. A autoridade que recebe a comunicação é que avalia os efeitos da sustação na vida do contrato.

Diversamente dos poderes que concedeu aos tribunais de contas, em relação a atos administrativos em geral, o constituinte, ao tratar de contratos, definiu uma sistemática que envolve essas cortes, os poderes Legislativo e Executivo, em uma efetiva aplicação da teoria de freios e contrapesos *checks and balances*.

Sustar um contrato significa retirar-lhe a eficácia, a produção dos efeitos financeiros e executivos, como o pagamento e a realização do objeto, respectivamente. O inc. X e §§ 1º e 2º do art. 71 da Constituição Federal, ao se referirem à sustação, admitiram, implicitamente, que esta tivesse natureza cautelar ou definitiva.

A sustação terá natureza meramente cautelar quando determinada no curso de um processo, visando resguardar o patrimônio público; terá natureza decisória definitiva quando for anunciada pelo Tribunal de Contas, com a recomendação para adotar as medidas legais, genericamente, ou implicar providências incompatíveis com a continuidade do contrato.

É preciso deixar claro, porém, que a decisão do Tribunal de Contas não é vinculativa nesse caso. Somente o Decreto Legislativo é que obriga o agente público. Assim, se a Administração Pública não atender à recomendação, o Tribunal de Contas não tem poder para sustar diretamente¹.

Vê-se que os atos administrativos em geral, quando presentes vícios de ilegalidade, serão sustados pelo Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, inciso X) e, na esfera distrital, pelo TCDF (LODF, art. 78, inciso XI). Tratando-se de contratos administrativos, a sustação será executada diretamente pelo Congresso Nacional (CF, art. 71, § 1º) e, na esfera distrital, pela CLDF (LODF, art. 71, § 1º).

Na hipótese vertente, trazida pelo PDL 397/2018, busca-se a sustação de convênio.

Parece-nos oportuno destacar que convênios e contratos são institutos distintos. Nesse sentido, Ivan Barbosa Rigolin² ao destacar as duas fundamentais diferenças jurídicas entre convênios e contratos, assim se manifesta:

"Os contratos contrapõem os interesses das partes quanto ao objeto. Em qualquer contrato os interesses dos contratantes andam em direção oposta, um desejando obter o maior pagamento pela menor prestação que lhe seja exigível, e o outro desejando pagar a menor importância possível pelo maior e melhor objeto que possa extrair da outra parte. Não existe exceção em contrato algum, da natureza jurídica ou do objeto que for, quanto a essa essencial antinomia de interesses quanto ao objeto.

Nos convênios, por outro lado, os interesses das partes convenientes se resumem a um só e ao mesmo, convergindo absoluta e inteiramente para um só objetivo. Em qualquer convênio as partes querem uma só coisa, como, por exemplo, erradicar a febre amarela em uma região do País ou do Estado; ou alfabetizar os cidadãos da região; ou ensinar métodos e sistemas agrícolas; ou construir uma obra; ou prestar um serviço; ou distribuir bens à população de baixa renda; ou qualquer outro imaginável.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 397/18
FOLHA 30 RUBRICA

¹ in Artigo: Limites da sustação de contratos administrativos determinados pelos tribunais de contas. Endereço eletrônico www.jus.com.br, acesso em 31/08/2018.

² in Artigo: Desmitificando os Convênios. CD-Zênite. Revista ILC 2000 a 2006. Doutrina – 673/150/AGO/2006.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Inexiste, nesses casos, qualquer oposição de interesses, mas apenas justaposição de esforços, repartição de atribuições e responsabilidades, agregação de contribuições e colaboração, sempre na mesma direção e para um único fim recíproco interesse.

Os contratos obrigam formalmente as partes, de modo que o descumprimento por uma parte faculta à outra a cobrança judicial da obrigação descumprida, ou a própria execução do instrumento – que é um título executivo extrajudicial. Nesse sentido, a correta e precisa estatuição da Lei nº 8.666/93, art. 2º, parágrafo único: qualquer que seja a denominação do acordo ou do ajuste, se as partes através dele se obrigarem reciprocamente, então, estar-se-á diante de um contrato, sem disfarce ou dissimulação possível. Um contrato rompido por uma parte pode, na forma do mesmo contrato, ensejar a imposição pela outra de multas, penalidades, execuções e consequências outras as mais pesadas e significativas.

Os convênios, a seu turno, não obrigam as partes a nada, mas apenas indicam sua recíproca intenção de colaborar em algum assunto de interesse comum. Se por alguma razão imperiosa, e ou se porque simplesmente mudou de ideia, uma parte no convênio decide não mais se manter conveniada, então sai livre e desimpedidamente do convênio, sem com isso violar regra alguma de Direito, e sem permitir com isso qualquer objeção juridicamente reclamável pela outra parte.”

Portanto, em face da literalidade do § 1º do art. 78 da LODF e em face do julgamento do STF na ADI 3.715/TO, a sustação de atos administrativos do Poder Executivo a ser procedida pelo Poder Legislativo só é cabível em se tratando de contratos. De sorte que não se cogita dessa sustação quando o ato administrativo atacado configura convênio, dada a distinção entre os dois institutos.

Ante o exposto, com fundamento no § 1º do art. 78 da Lei Orgânica do Distrito Federal, concluímos pela **INADMISSIBILIDADE** do Projeto de Decreto Legislativo nº 397/2018, no âmbito desta Comissão.

Sala das Comissões, em

Deputado REGINALDO SARDINHA
Presidente


Deputado PROF. REGINALDO VERAS
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 397 118
FOLHA 31 RUBRICA