

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF)  
CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGA E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE  
RESERVA NO CARGO DE PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL  
DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (MPJTCDF)**

**PROVA ORAL**

**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
E LEGISLAÇÃO INSTITUCIONAL**

**QUESTÃO 1**

A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 70, que a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta seguirá os princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade. A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 77, dispõe o mesmo em relação ao Distrito Federal. Por sua vez, a jurisprudência dos tribunais de contas e, em especial, a doutrina especializada têm amplamente refletido, desde a promulgação do texto constitucional de 1988, a respeito da interpretação, da aplicação e da concretização desses três vetores normativos do controle externo da administração pública.

Quanto aos princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade, discorra, fundamentadamente, acerca:

- 1 das suas definições;
- 2 da sua dimensão normativa e do seu alcance;
- 3 dos possíveis elementos de complementaridade presentes entre esses três princípios.

**TÓPICO(S) DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO ABORDADO(S)**

1 Controle da Administração Pública. 1.1 Conceito, abrangência e espécies. 2 Controle externo no Brasil. 4 Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. 11 Legislação. 11.1 Constituição Federal. 11.2 Lei Orgânica do Distrito Federal.

**PADRÃO DE RESPOSTA**

O **princípio da legalidade**, basilar fundamento do Estado de direito, tem merecido ampla interpretação por diversos e renomados autores do direito público nacional.

Marçal Justen Filho explica que “a legalidade está abrangida na concepção de democracia republicana. Significa a supremacia da lei (expressão que abrange a Constituição), de modo que a atividade administrativa encontra na lei seu fundamento e seu limite de validade” (Marçal Justen Filho. **Curso de Direito Administrativo**, 13.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 104).

Luís Roberto Barroso, por sua vez, sustenta o seguinte.

Supera-se a ideia restrita de vinculação positiva do administrador à lei, na leitura convencional do princípio da legalidade, pela qual sua atuação estava pautada por aquilo que o legislador determinasse ou autorizasse. O administrador pode e deve atuar tendo como fundamento direto a Constituição e independentemente, em muitos casos, de qualquer manifestação do legislador ordinário. O princípio da legalidade transmuda-se, assim, em princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendida sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem (Luís Roberto Barroso. **Neoconstitucionalismo e constitucionalismo do direito**: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *In: Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, n.º 11, p, 21-65, out.-dez./2005).

Ainda, destaca-se o seguinte entendimento da doutrina.

[A] moderna doutrina administrativista tem incorporado novas acepções ao conceito de legalidade, o que, **sem descaracterizá-lo**, permite uma interpretação mais consentânea com a complexa realidade decisional e operacional dos atos administrativos de gestão. Nesse novo cenário, um conjunto de elementos principiológicos, todos com inegável densidade normativa, passam a exercer um papel de maior relevância, tanto na doutrina quanto na jurisprudência *lato sensu*, com destaque para a boa-fé, a segurança jurídica, a proporcionalidade e a razoabilidade. Tal aspecto se manifesta, também e notadamente, no universo da **tríplice dimensão do conceito de regularidade para os fins da atuação do controle externo**, a qual enseja um exame profundo e integrado de três **vetores** normativos interdependentes e complementares: **legalidade, legitimidade e economicidade** (CF, art. 70, *caput*) (Paulo Soares Bugarin. **O princípio constitucional da eficiência**: um enfoque doutrinário multidisciplinar. In: **RTCU**, Brasília, v. 32, n.º 87, jan.-mar./2001).

Quanto ao **princípio da legitimidade**, Justen Filho explica que a legitimidade “não se confunde com a legalidade, podendo ser interpretada na acepção de juridicidade. Uma certa atuação pode ser conforme a lei ou, pelo menos, não implicar a sua violação, mas configurar-se como incompatível com o sistema jurídico em seu conjunto” (*op. cit.*, p. 1107).

Marcelo Figueiredo, por seu turno, vislumbra uma estreita relação **entre legitimidade e moralidade** administrativa, nos seguintes termos.

[A] fim de atender ao princípio da moralidade administrativa, o Tribunal de Contas deverá fiscalizar a legitimidade dos negócios públicos. Há certa indeterminação em relação a esse conceito. Alguns confundem-no com a legalidade, outros entendem por legitimidade sinônimo de eficiência. Cremos que o conceito de legitimidade está conotado a valoração ética, finalística. Na análise da “legitimidade”, cremos que a Constituição pretendeu conferir ao Tribunal de Contas poderes para verificar a adequação dos meios e das finalidades do ato administrativo, a fim de sindicarem hipóteses de desvio de finalidade ou de poder. É certo que tal controle já era admitido sob o rótulo da “legalidade”, contudo deseja-se dar caminhos mais largos e seguros para que a Corte possa cumprir suas funções. Assim, a eficiência, a opção técnica adotada (se compatível ou não com o interesse público), a análise dos procedimentos adotados pelo administrador público referentes a desperdícios, “mordomias”, podem e devem ser verificadas a partir de métodos administrativos de eficiência e eficácia — conceitos sacados a partir da noção de “legitimidade”. (Marcelo Figueiredo. **O controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 95-96)

No que tange ao princípio da **economicidade**, Ricardo Lobo Torres destaca que o controle da economicidade relevante no direito constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao programa econômico, inspira-se no princípio do custo-benefício, esclarecendo que este princípio implica a “adequação entre receita e despesa de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço” (Ricardo Lobo Torres. **O tribunal de contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade**. In: Revista do TCE/RJ, Rio de Janeiro, n.º 22, jul./1991, p.37-44).

Quanto aos aspectos de **interdependência** e **complementaridade** existentes entre os três vetores normativos sob exame, considerando a sua **dimensão** e o seu **alcance**, a doutrina explica que

o princípio da *economicidade* — junto à legalidade e à legitimidade, um dos três vetores normativos, interdependentes e complementares, da atuação constitucionalmente *privativa* dos Tribunais de Contas, que são os órgãos *técnicos* responsáveis pelo exercício do controle externo dos atos públicos de gestão — autoriza e impõe a ampla investigação da correlação efetiva entre os fatos ensejadores das decisões tomadas (motivos) e os objetivos pretendidos (finalidades), baseada em elementos racionalmente fundamentados (Paulo Soares Bugarin. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 2.ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 97-98).

Nesse plano, considerando-se que a doutrina vislumbra inúmeros pontos de contato e complementaridade **entre os princípios da economicidade e da eficiência** (cf. art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988), entende-se que o mesmo se aplica aos demais princípios do controle externo aqui sob exame, de modo que “não se admite mais considerar o **mérito** do ato administrativo como empecilho à atuação do Controle Externo, em especial, nas situações em que se possa, diante do universo fático, determinar, racional e fundamentadamente, qual a alternativa que melhor atende ao interesse público. Tal constatação, destaque-se, **reforça** a tese de que a Constituição Federal autoriza e impõe a avaliação pelos Tribunais de Contas do conjunto amplo de questões que se referem ao **mérito administrativo**” (Paulo Soares Bugarin. **O princípio constitucional da eficiência**: um enfoque doutrinário multidisciplinar).

Nesse plano, José Afonso da Silva, entre outros, também entende que o controle externo envolve questão de **mérito**, isto é, implica “verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, uma adequada relação custo-benefício” (José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. 8.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 633).

Por fim, cabe sustentar que se reconhece ao conjunto dos princípios plena normatividade, a qual, no plano subjetivo, acarreta direitos e impõe obrigações, além de orientar a criação e a interpretação dos demais diplomas normativos. Assim, impõe-se um exercício de harmonização entre os diversos princípios que informam o regime jurídico-constitucional administrativo, uma vez que “nenhum princípio pode ser tomado de maneira isolada e incontrastável, sendo necessário ponderá-los, tomando-os em conjunto mediante a razoabilidade” (Joel de M. Niebuhr. **Princípio da eficiência**: dimensão jurídico-administrativa. **ILC**, São Paulo, n.º 70, p. 952, dez./1999).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF)  
CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGA E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE  
RESERVA NO CARGO DE PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL  
DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (MPJTCDF)**

**PROVA ORAL**

**DIREITO ADMINISTRATIVO**

**QUESTÃO 2**

Considere a seguinte situação hipotética:

Um membro do Ministério Público junto ao tribunal de contas de um estado da Federação recebeu uma denúncia de irregularidade no processo licitatório para a aquisição de leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) para determinado hospital público. Segundo a denúncia, a contratação tinha ocorrido por valor bem acima da média de preço de mercado apurada na atualidade, embora a licitação tivesse ocorrido havia mais de um ano, em momento de escassez de leitos no mercado. A denúncia estava acompanhada de apenas um documento, extraído do sistema interno da secretaria de estado responsável pela licitação, o qual não esclarecia, por si só, as irregularidades denunciadas. Para que houvesse o efetivo esclarecimento e, se necessário, para que fosse requerida a devida instauração de procedimento para a averiguação das irregularidades, ou até mesmo uma representação, o referido membro do Ministério Público junto ao tribunal de contas estadual preparou um ofício, requisitando à citada secretaria de estado a prestação de informações no prazo de 15 dias. Como a licitação envolvia também uma empresa pública estadual de assistência à saúde, ele redigiu, ainda, outro ofício, com o mesmo objetivo, destinado a essa empresa.

Com relação à situação hipotética precedente, responda, de forma justificada, aos seguintes questionamentos.

- 1 Haja vista o seu cargo, o referido membro do Ministério Público tem competência para encaminhar os ofícios?
- 2 Existe alguma divergência doutrinária e jurisprudencial que reveste a competência nesse caso? Como defender tal competência?
- 3 Para exercer seu poder fiscalizatório sobre as licitações ocorridas no estado, qual medida administrativa o Ministério Público junto ao tribunal de contas deveria tomar, caso houvesse uma decisão judicial impedindo a remessa dos ofícios?
- 4 Quanto ao poder de fiscalização do Ministério Público, a situação é semelhante em se tratando de secretaria de estado e empresa pública?
- 5 Acerca do valor da contratação realizada, deve ser levado em consideração o valor médio atual do objeto do contrato ou o seu valor à época da licitação, quando havia escassez de produtos?

**TÓPICO(S) DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO ABORDADO(S)**

4 Organização administrativa. 4.2.2 Órgão público: conceito; teorias sobre as relações do Estado com os agentes públicos; características; e classificação. 4.3 Administração indireta. 4.3.6 Empresas públicas. 10 Licitações. 11 Contratos administrativos. 12.5 Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. Controle Social. Limites e perspectivas do controle.

**PADRÃO DE RESPOSTA**

1 O candidato deve, obrigatoriamente, tratar da natureza jurídica do Ministério Público de Contas e de sua posição dentro da estrutura orgânica do tribunal de contas, bem como do conceito geral de Ministério Público. Ao final, deve defender sua competência, ainda que haja posições doutrinárias em sentido contrário.

O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, par. 2.º, I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-institucional, a circunstância de não constar do rol taxativo inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do Ministério Público da União. O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na “intimidade estrutural” dessa Corte de Contas, que se acha investida — até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, *caput, in fine*) — da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente a sua organização, a sua estruturação interna, a definição do seu quadro de pessoal e a criação dos cargos respectivos. (STF, ADI 789/DF)

2 O candidato deve mostrar que conhece a divergência de posicionamentos a favor e contra o poder requisitório do Ministério Público de Contas. Espera-se do candidato pelo menos dois argumentos a favor e dois contra. Na argumentação contrária deve citar decisão recente do presidente do STF na SS 5416/DF. Considerando que a questão pede que o candidato se coloque na posição de membro do MP de Contas, deve ele rebater os argumentos contrários ao seu poder requisitório e citar obrigatoriamente o entendimento do STJ, que autoriza essa requisição.

O candidato deve, ainda, citar posicionamento do STF (ADI 2068) contrário à equiparação de membro do MPC e de do MP Estadual, razão que levaria à não aplicação da LC 75 aos primeiros, para rebater tal entendimento, defendendo obrigatoriamente o poder requisitório do MP (art. 129, VI e VIII, da CF, e art. 150, I e II, da LC 75/1993).

- II A Constituição da República, em seu art. 73, § 2.º, I, prevê a existência do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, outorgando aos seus membros, nos termos do art. 130, as mesmas prerrogativas, vedações e forma de investidura relativas ao Parquet, enquanto função essencial à Justiça.
- III O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é órgão de extração constitucional, cuja existência jurídica tem sua gênese na Lei Maior. O legislador constituinte deferiu “status jurídico especial” aos membros do Parquet de Contas, possibilitando que sua atuação funcional se dê de modo exclusivo e autônomo, em relação a tal Corte. Precedentes.
- IV Os Recorrentes possuem direito líquido e certo ao exercício de suas atribuições funcionais sem subordinação ao Presidente do Tribunal de Contas (...). (STJ, RMS 51.841/CE)

3 O candidato deve, obrigatoriamente, indicar que a situação poderia ser levada ao plenário do tribunal de contas, para que este deliberasse sobre o ofício requisitório, pois o dever de fiscalizar deve vir antes da defesa das prerrogativas.

O fundamental nesse item é o candidato comprovar que a licitação irregular não pode deixar de ser fiscalizada, mesmo que seu poder requisitório seja momentaneamente impedido pela justiça.

4 O candidato deve afirmar que o poder fiscalizatório do MP junto ao tribunal de contas abrange tanto as secretarias (órgãos do Poder Executivo e da administração direta) quanto as empresas públicas (administração indireta).

Importante aqui que o candidato esclareça a participação societária do ente estatal na empresa pública como um dos fundamentos para a fiscalização, citando a Lei Complementar n.º 1/1994.

5 Para o cálculo adequado da ocorrência de sobrepreço e conseqüente superfaturamento, deve-se utilizar referencial de comparação que reflita os preços correntes no mercado local à época da contratação (vide TCU, processos n.º 018944/2018-3, 028869/2011-7 e 034400/2013-3).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF)  
CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGA E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE  
RESERVA NO CARGO DE PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL  
DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (MPJTcdf)**

**PROVA ORAL**

**DIREITO CONSTITUCIONAL**

**QUESTÃO 3**

Considere a seguinte situação hipotética:

Em 2019, foi editada lei distrital concedendo benefício de natureza tributária do qual decorreu renúncia de receita. O projeto de lei que deu origem à referida lei distrital atendeu ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, mas não estava acompanhado da necessária estimativa de impacto orçamentário-financeiro nem atendia a nenhuma das condições estabelecidas nos incisos I e II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a seguir reproduzidos.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O caso chegou ao conhecimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (MPJTcdf), o qual pretende representar ao procurador-geral da República, buscando o controle de constitucionalidade abstrato, requerendo-lhe o ajuizamento da ação constitucional competente para a invalidação da lei distrital.

---

Sabendo que o § 2.º do art. 1.º da Lei de Responsabilidade Fiscal estipula que suas disposições obrigam a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, discorra, de forma fundamentada, a respeito do cabimento de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) ou de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) em razão do descumprimento das condições estabelecidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal na situação hipotética apresentada.

---

**TÓPICO(S) DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO ABORDADO(S)**

3.3.2 Estado federal brasileiro. 3.7.3 Controle abstrato de constitucionalidade. 3.7.6 Ação direta de inconstitucionalidade. 3.7.7 Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 3.10 Finanças públicas. 3.10.1 Normas gerais. 3.10.2 Orçamentos.

**PADRÃO DE RESPOSTA**

Nos termos dos incisos I e II do art. 24 da Constituição Federal de 1988, compete à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios legislar concorrentemente sobre direito financeiro, direito tributário e orçamento. À União compete estabelecer normas gerais.

Espera-se que o candidato:

- 1) inicialmente, defenda o ajuizamento de uma ADI com fundamento na falta de estimativa de impacto orçamentário e financeiro e no art. 113 do ADCT, assim redigido: “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.” (incluído pela EC n.º 95/2016).

Uma vez que a proposição legislativa não estava acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, a lei distrital a que deu origem poderá ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Há precedentes nesse sentido, como a ADI 5816, relator ministro Alexandre de Moraes.

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.

- 2) depois, discuta se a ADI seria viável para questionar a constitucionalidade da lei distrital por descumprir condições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14, incisos I e II), lei nacional de normas gerais de direito financeiro, orçamento e finanças públicas.

Duas possibilidades podem ser discutidas pelo candidato:

1.<sup>a</sup> – não cabe ADI, pois se trata de ofensa reflexa à Constituição, situação em que o STF não admite ação direta de inconstitucionalidade, conforme excerto da ADI 2344 QO, relator ministro Celso de Mello.

Nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), nas quais se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal e os Estados membros (Raul Machado Horta, *Estudos de Direito Constitucional*, p. 366, item 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas, a jurisprudência do STF firmou-se no sentido de entender incabível a ação direta de inconstitucionalidade, se, para o específico efeito de examinar-se a ocorrência, ou não, de invasão de competência da União Federal, por parte de qualquer Estado-membro, tornar-se necessário o confronto prévio entre diplomas normativos de caráter infraconstitucional: a legislação nacional de princípios ou de normas gerais, de um lado (CF, art. 24, § 1.º), e as leis estaduais de aplicação e execução das diretrizes fixadas pela União Federal, de outro (CF, art. 24, § 2.º). Precedentes. É que, tratando-se de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade há de transparecer de modo imediato, derivando, o seu reconhecimento, do confronto direto que se faça entre o ato estatal impugnado e o texto da própria CR. (ADI 2.344 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 23/11/2000, P, DJ de 2-8-2002) = ADI 2.876, rel. min. Cármen Lúcia, j. 21/10/2009, P, DJE de 20/11/2009.

Para sustentar essa alternativa, o candidato tenderá a defender que a temática envolve a discussão de invasão de competência da lei nacional de normas gerais pela lei distrital que concede benefício tributário, o que não é o caso. Portanto, deverá, na sequência, fornecer outro fundamento para manter-se nessa posição, como, por exemplo: mesmo que não se trate de invasão de competência, ainda assim não estará em discussão violação direta de dispositivo constitucional.

2.<sup>a</sup> – cabe ADI, pois se trata de caso de lei distrital que contraria frontalmente lei nacional de normas gerais, conforme excertos da ADI 2.903, relator ministro Celso de Mello.

Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na LC 80/1994), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. (ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, j. 1.º/12/2005, P, DJE de 19/9/2008)

Ocorre, no entanto, como precedentemente assinalado, que a legislação estadual ora questionada estabeleceu normas frontalmente contrárias aos critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal, por efeito da expressa outorga fundada no § 1.º do art. 134 da Constituição da República, culminando, assim, o diploma legislativo local, por ofender, diretamente, o próprio texto da Carta Política. (A Constituição e o Supremo Tribunal Federal. 6.<sup>a</sup> ed., p. 101-102).

A Lei Complementar paraibana n.º 48, de 4 de abril de 2003, (...) veio a incidir em evidente transgressão às normas gerais inscritas nos arts. 99 e 104 da Lei Complementar n.º 800/94 que a União Federal editou com fundamento no § 1.º do art. 134 da Constituição (*op. cit.*, p. 103)

Ao sustentar essa alternativa, o candidato deverá defender que a discussão presente no caso **não** é a de invasão de competência da lei nacional de normas gerais pela lei distrital que concede benefício tributário, mas, sim, de descumprimento claro da lei nacional de normas gerais, com a qual deve a lei estadual/distrital ser compatível, bastando ser demonstrado o descumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, à semelhança do que se faz quando do exame de constitucionalidade em face do art. 113 do ADCT, mencionado anteriormente.

Considera-se que o entendimento do que sejam “normas gerais” que melhor compreende a situação é o de Tércio Sampaio Ferraz Junior (*in Normas gerais e competência concorrente*: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal), sintetizado no parágrafo final do texto a seguir transcrito.

Assim, em princípio, do ponto de vista lógico, quando o texto constitucional atribui à União competência para legislar sobre “normas gerais” a linguagem constitucional pode estar tratando de normas gerais pelo conteúdo, ou de normas universais, isto é, gerais pelo destinatário, cabendo aos Estados e Distrito Federal, correspondentemente, a competência para o estabelecimento de normas especiais e individuais (conforme o destinatário) ou particulares e singulares (conforme o conteúdo).

8. A lógica, porém, ajuda mas não resolve inteiramente a questão interpretativa. A expressão constitucional — normas gerais exige também uma hermenêutica teleológica. Sob o mencionado aspecto lógico sempre será possível dizer que, por exemplo, quanto ao conteúdo, normas gerais prescrevem princípios, diretrizes sistemáticas, temas que se referem a uma espécie inteira e não a alguns aspectos, mas isto é insuficiente para reconhecer quando estamos diante de uma norma geral ou de uma particular. Sempre restarão dúvidas, no caso concreto, para aplicar o critério estritamente lógico-formal. Deste modo, para o intérprete, a necessidade de se analisar o conteúdo num contexto finalístico se impõe. Assim, do ângulo teleológico, a distinção há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa. A federação brasileira, já pelo disposto no *caput* do art. 1º, já pela ênfase na solidariedade, na redução das desigualdades regionais, na garantia de um desenvolvimento nacional (art. 3º) aponta muito mais para um federalismo do tipo *cooperativo*, que exige a *colaboração* dos

entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles. Até formalmente, a mudança da expressão “Estados Unidos do Brasil” usada ainda em 1946, para “República Federativa do Brasil” mostra, historicamente, este objetivo.

9. Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral.

Se entender que não é cabível a ADI, o candidato deverá se posicionar sobre o cabimento de APDF. Admite-se que o candidato defenda tanto o cabimento quanto o não cabimento, devendo abordar os pressupostos de relevância e subsidiariedade da ADPF, bem como seu efeito vinculante, conforme os seguintes dispositivos da Lei n.º 9.882/1999.

Art. 1.º (...)

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I – quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Art. 4.º (...)

§ 1.º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Art. 10. (...)

§ 3.º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.

No caso de o candidato defender o não cabimento, espera-se que conclua que não há ação constitucional apta ao controle concentrado de validade de lei subnacional (estadual/distrital/municipal) que conceda benefício tributário em desconformidade com os incisos I e II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em qualquer fase da arguição, a referência à compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal como lei reforçada, à luz da teoria das leis reforçadas, merecerá valoração positiva.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF)  
CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGA E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE  
RESERVA NO CARGO DE PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL  
DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (MPJTCDF)**

**PROVA ORAL**

**DIREITO EMPRESARIAL, DIREITO FINANCEIRO E DIREITO ECONÔMICO**

**QUESTÃO 4**

Com relação ao direito financeiro na Constituição Federal de 1988 (CF), responda, de forma justificada, aos seguintes questionamentos.

- 1 No que consistem os limites mínimos constitucionais de gasto em saúde e educação? Os patamares aplicáveis aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios encontram-se estabelecidos na CF em ambos os casos?
- 2 De acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a CF admite que Constituição estadual ou lei orgânica (distrital ou municipal) defina um patamar diferenciado de gasto mínimo em saúde específico para determinado ente federativo e superior àqueles definidos nacionalmente?

**TÓPICO(S) DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO ABORDADO(S)**

1.2 Direito financeiro na Constituição Federal de 1988.

**PADRÃO DE RESPOSTA**

**Limites mínimos constitucionais de gasto em saúde e educação**

Trata-se de vinculações de cunho constitucional de parcela da receita da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (CF, art. 212, *caput*) e o custeio de ações e serviços públicos de saúde (CF, art. 198, § 2.º).

Por serem expressamente previstas na CF, constituem exceção ao princípio ou à regra da não afetação da receita de impostos, previsto no art. 167, inciso IV, da Carta Política, como, aliás, expressamente ressalva o dispositivo (“Art. 167. São vedados: [...] IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas ... a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino [...], como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2.º, 212 [...]”).

Em relação aos gastos em educação, a CF já estabelece os patamares mínimos de aplicação para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (para a União, 18% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências; 25% para estados, Distrito Federal e municípios). Já em relação aos gastos em saúde, o art. 198, § 3.º, incluído pela Emenda Constitucional n.º 29/2000, atribui à lei complementar o estabelecimento dos patamares aplicáveis aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Enquanto não entrasse em vigor a referida lei complementar, os percentuais aplicáveis seriam aqueles inseridos em regra transitória (disposta no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, também introduzido pela Emenda Constitucional n.º 29/2000). A Lei Complementar n.º 141/2012 é a que regulamenta o gasto mínimo em saúde e estabelece os patamares aplicáveis aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

**Inconstitucionalidade da definição de limite mínimo de gasto em saúde específico em Constituição estadual ou em lei orgânica**

Conforme já decidiu o STF, na ADI 5897/SC e na ADI 6059/RR (julgadas, respectivamente, em 24/4/2019 e 27/9/2019), a vinculação, em Constituição estadual, de percentual da receita de impostos estaduais e transferências constitucionais superior ao estabelecido na norma federal para o custeio de ações e serviços de saúde:

- i) ofende o **princípio ou a regra da não afetação, ou não vinculação**, da receita de impostos, prescrito no **art. 167, inciso IV**, da CF, de aplicação simétrica a todos os entes da Federação, por extrapolar as respectivas exceções taxativamente enunciadas no texto constitucional;
- ii) distorce o **processo legislativo orçamentário constitucional (CF, art. 165)**, ao restringir, para além das hipóteses constitucionais, o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na definição das alocações orçamentárias e o espaço de conformação democrática do orçamento público, maculando, ainda, portanto, o **princípio democrático** e a **separação de poderes (CF, arts. 1.º e 2.º)**;
- iii) ofende, ainda, a norma do **art. 198, § 3.º, inciso I**, da CF, que atribui a lei complementar a definição dos percentuais mínimos de aplicação em saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; lei complementar essa que os votos condutores das ADI 5897/SC e 6059/RR concluíram se tratar de lei complementar federal. E mesmo que se admita que a lei complementar a que se refere o mencionado dispositivo constitucional “não seja nacional, mas sujeita à competência legislativa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, aqueles percentuais não poderiam ser fixados em Constituição Estadual ou Lei Orgânica, “sob pena de indesejado engessamento”, incompatível com a reavaliação quinquenal desses percentuais, prescrita pelo dispositivo constitucional (argumento subsidiário extraído do voto condutor da ADI 6059/RR).