



AFINAL, É CONSTITUCIONAL A SÚMULA 347 DO STF SOBRE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS?

AFTER ALL, IS THE PRECEDENT 347 OF THE STF ON CONSTITUTIONALITY CONTROL BY THE COURTS OF ACCOUNTS CONSTITUTIONAL?

Odilon Cavallari de Oliveira*

Sandro Lúcio Dezan**

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a constitucionalidade da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público”. A recusa à aplicação de lei ao caso concreto por órgão não jurisdicional, quando considera a referida lei inconstitucional, é, de longa data, assunto controvertido inclusive no Poder Judiciário. Neste artigo, por meio de pesquisa doutrinária e com base no método dedutivo, abordam-se, primeiro, as divergências tanto da jurisprudência quanto da doutrina nacional e estrangeira. Em um segundo momento, analisam-se os argumentos contrários à Súmula 347 do STF. Na sequência, defendem-se os argumentos favoráveis à referida súmula. Conclui-se que a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal é constitucional, razão pela qual deve ser mantida, a fim de que se reconheça que os Tribunais de Contas, na qualidade de órgãos de estatura constitucional, podem e devem, não apenas no exercício de suas atribuições, mas principalmente na defesa de suas prerrogativas, quando ameaçadas por norma infraconstitucional, se recusar a aplicar ao caso concreto lei que considerem inconstitucional, em homenagem à supremacia da Constituição, independentemente de já haver ou não jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto tratado pela lei considerada inconstitucional.

Palavra-chave: Súmula 347 do STF; Controle de constitucionalidade; Tribunal de Contas; Supremacia da Constituição; Teoria dos poderes implícitos

After all, is the precedente 347 of the STF on constitutionality control by the courts of accounts constitutional?

Abstract: The goal of this article is to analyze the constitutionality of the Precedent 347 of the Supreme Federal Court, according to “the Federal Court of Accounts, in the execution of its duty, can appreciate the constitutionality of laws and acts of the government”. The refusal to apply the law to the concrete case by non-judicial authority, when the referred law is found to

* Doutorando em Direito pelo Centro Unificado de Brasília (CEUB). Mestre em Direito Constitucional pela Escola de Direito de Brasília do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: odiloncavallari@gmail.com

** Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal; Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor Titular de Direito Administrativo da Graduação em Direito e do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu, Mestrado e Doutorado, do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). E-mail: sandro.dezan@gmail.com





be unconstitutional is, since a long time, a controversial matter inclusive on the Judicial Branch. In this article, by jurist research and based upon the deductive method, are approached, first, the divergency in the precedents and in the national and foreign legal writing. In a second moment, there is the analysis of the contrary arguments to the Precedent 347 of the STF. In sequence, are advocated the arguments in favor to the refer Precedent. The article finds that the Precent 347 of the Supreme Federal Court is constitutional, reason why it should be maintain, in order to recognized that the Federal Courts of Accounts, in the quality of constitutional authority statute, can and should, no only in the execution of its duty, but primarily in the advocate of its prerogative, when threatened by nonconstitucional law, refuse to apply to the concrete case law that is found to be unconstitutional, in honor of the supremacy of the Constitution, irrespective of the existence or not of precedents of the Supreme Federal Court on the matter on the considered unconstitutional law.

Key words: Judicial review; Court of Accounts; Precedent 347 of the STF; Supremacy of the Constitution; Inherent powers theory

Introdução

A Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal diz que “O Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público”. Se o controle jurisdicional de constitucionalidade é tema que, desde o surgimento do direito constitucional, tem sido objeto de controvérsias, maior ainda é a polêmica quando se trata de recusa à aplicação de lei ao caso concreto por órgão não jurisdicional quando considera a referida lei inconstitucional.

Trata-se de questão extremamente impactante para o exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas, pois não são raros os casos em que o administrador público pratica atos de gestão com base em leis flagrantemente inconstitucionais. Considerando que citados atos de gestão submetem-se ao controle dos Tribunais de Contas, instaura-se um dilema: cumprir a lei, mas descumprir a Constituição ou recusar a aplicação a lei ao caso concreto, mas cumprir a Constituição?

A hipótese a ser examina neste artigo é a de que os Tribunais de Contas, na qualidade de órgãos de estatura constitucional, podem e devem, não apenas no exercício de suas atribuições, mas principalmente na defesa de suas prerrogativas, quando ameaças por norma infraconstitucional, se recusar a aplicar ao caso concreto lei que considerem inconstitucional, em homenagem à supremacia da Constituição, independentemente de já haver ou não



jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto tratado pela lei considerada inconstitucional.

Desse modo, por meio de pesquisa doutrinária e com base no método dedutivo, o presente artigo abordará, primeiro, as divergências jurisprudenciais e doutrinárias, tanto estrangeiras quanto nacionais, para, logo após, analisar os argumentos contrários e favoráveis à Súmula 347 do STF. Conclui-se que a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal é constitucional, razão pela qual deve ser mantida, a fim de que se reconheça que os Tribunais de Contas, na qualidade de órgãos de estatura constitucional, podem e devem, não apenas no exercício de suas atribuições, mas principalmente na defesa de suas prerrogativas, quando ameaças por norma infraconstitucional, se recusar a aplicar ao caso concreto lei que considerem inconstitucional, em homenagem à supremacia da Constituição, independentemente de já haver ou não jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto tratado pela lei considerada inconstitucional.

1. Modelos de controle de constitucionalidade e a Súmula 347 do STF

No que concerne ao controle jurisdicional de constitucionalidade, embora a doutrina busque identificar focos embrionários do direito constitucional em tempos remotos, tal como fez Loewenstein (1979, p. 154-160), a doutrina reconhece, como o fazem Gilmar Mendes e Paulo Branco (2011, p. 1062), que o julgamento do caso *Marbury versus Madison*, em 1803, pela Suprema Corte norte-americana é o marco inicial do denominado *judicial review* que, na contramão da tradição inglesa, ciosa da soberania do Parlamento, passa a prestigiar a supremacia da Constituição.

Diante dessa realidade, saber a quem compete defender a Constituição tem sido, historicamente, objeto de intensas discussões. As soluções encontradas para essa questão são variadas de acordo com a tradição jurídica de cada país. No Brasil adota-se um modelo de controle de constitucionalidade do qual participam, de modos distintos, não apenas o Poder Judiciário, mas também o Legislativo e o Executivo.

O controle de constitucionalidade não necessariamente, porém, é exercido apenas pelo Poder Judiciário. Ao contrário, há países que adotam o controle político de constitucionalidade em detrimento do controle jurisdicional. É o caso da França e do Reino Unido, embora, conforme noticiam Mendes e Branco (2011, p. 1062-1063), mais recentemente tenha havido





uma tendência desses países de prever mecanismos de controle que se aproximam da jurisdição constitucional.

Por outro lado, países como Brasil e Portugal admitem tanto o controle político quanto o jurisdicional de constitucionalidade. No caso brasileiro, o controle político é exercido não apenas pelo Poder Legislativo, mas também pelo Executivo.

O Poder Legislativo pratica o controle de constitucionalidade quando, por exemplo, por meio de suas Comissões de Constituição e Justiça e pelas demais comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, examina os projetos de lei e as propostas de emendas à Constituição. O Poder Executivo, a seu turno, exerce o controle de constitucionalidade quando o Presidente da República veta um projeto de lei, sob o fundamento de inconstitucionalidade da proposta, nos termos previstos no art. 66, §1º, da Constituição Federal.¹

No que toca ao controle não jurisdicional de constitucionalidade, é de se ressaltar que a Súmula 347 do STF, ao prever a competência do Tribunal de Contas para, no exercício de suas atribuições, recusar a aplicação de lei ao caso concreto, afastou desse órgão de controle a competência para exercer o controle abstrato de constitucionalidade, porquanto referida súmula diz respeito apenas ao controle concreto.

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal foi editada com base no precedente firmado no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 8.372, julgado pelo Pleno em 11.12.1961, ou seja, sob a égide da Constituição Federal de 1946, no qual o relator, Ministro Pedro Chaves, afirmou que “há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado” (BRASIL, 1946).

Após a Constituição Federal de 1988 o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 221-DF (BRASIL, 1990), ratificou o entendimento acerca da possibilidade de negativa de aplicação de lei considerada inconstitucional pelos chefes dos Poderes Legislativo e Executivo, oportunidade na qual o relator, Ministro Moreira

¹ CF, art. 66, § 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.



Alves, reiterou que não se tratava, no caso, de controle de constitucionalidade, mas sim de não aplicação de lei considerada inconstitucional.

No entanto, a partir da decisão monocrática proferida pelo relator do Mandado de Segurança 25.888 (BRASIL, 2006), Ministro Gilmar Mendes, impetrado pela Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras – em face de decisão do TCU que havia deixado de aplicar um artigo de lei por considerá-lo inconstitucional, na qual houve o deferimento do pedido de medida liminar para suspender a decisão daquela Corte de Contas, houve uma sucessão de novos mandados de segurança, todos impetrados contra decisões do TCU, e de novas decisões monocráticas de variados relatores, nas quais se afirmou a necessidade de rediscussão da Súmula 347 e, até mesmo, de sua revogação, tendo em vista a nova ordem constitucional inaugurada com a Constituição Federal de 1988.

Contudo, a sinalização inicial de revogação da Súmula 347 não se confirmou no julgamento da Petição 4656 (BRASIL, 2016), quando o Supremo Tribunal Federal, por seu Pleno, em votação unânime manteve decisão do Conselho Nacional de Justiça – CNJ - que havia determinado a um Tribunal de Justiça a exoneração de todos os ocupantes dos cargos em comissão criados por determinada lei estadual que o CNJ considerou inconstitucional.

No citado julgamento houve a defesa de duas teses opostas: primeira, a de que órgãos autônomos, com previsão constitucional, especialmente no caso do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, somente podem afastar a aplicação de uma lei, por considerá-la inconstitucional, nas hipóteses em que já haja decisão do STF sobre o assunto, mesmo que não seja em controle concentrado, conformes votos dos Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli; segunda, a de que o afastamento da aplicação de uma lei, por inconstitucionalidade, pode ser feito por esses órgãos autônomos, com previsão constitucional, independentemente de já haver ou não decisão do STF sobre o assunto, conforme voto do Ministro Luiz Fux.

A primeira tese assentou-se na compreensão de que a negativa, por órgão autônomo com previsão constitucional, de aplicação de lei que trata de assunto já considerado inconstitucional pelo STF é uma solução que racionaliza o sistema, pois prestigia a segurança jurídica e a própria autoridade das decisões do STF, sem inovação no mundo jurídico, tendo em vista que, se a matéria da referida lei for submetida à apreciação do STF, aquela Corte julgará exatamente na mesma linha da decisão do órgão administrativo.



A segunda tese, a seu turno, adotou o entendimento de que a exigência de jurisprudência do STF para autorizar o órgão administrativo a negar a aplicação de lei que considere inconstitucional infantiliza o aludido órgão e se opõe à ideia de sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, além de desprestigiar o princípio da força normativa da Constituição, motivo pelo qual a existência de jurisprudência do STF não deve ser vista como condição para o afastamento da lei considerada inconstitucional, mas sim como ônus argumentativo para justificar a decisão do órgão administrativo.

No julgamento do Mandado de Segurança 35.410, rel. Min. Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal enfatizou que o TCU não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos *erga omnes* e vinculantes (BRASIL, 2021).

3. A posição da doutrina estrangeira

Rui Medeiros (1999, p. 152) informa que, na Itália, a doutrina se divide sobre o tema. Para alguns autores, a Administração Pública não pode deixar de aplicar a lei inconstitucional enquanto assim não a declarar o Tribunal Constitucional. O principal fundamento invocado pelos defensores dessa tese é o artigo 136º da Lei Fundamental italiana, cujo teor prevê o efeito *ex nunc* da declaração de inconstitucionalidade, ou seja, a lei somente deixa de ser válida a partir do dia seguinte ao da publicação da decisão. Diante desse dispositivo sustentam os adeptos dessa teoria que a norma é eficaz até a decisão do tribunal, não sendo, por esse motivo, juridicamente possível à Administração Pública afastar a sua aplicação *sponte sua*.

Medeiros (1999, p. 153-154), no entanto, chama a atenção para a existência de numerosos juristas italianos que defendem a tese contrária, entre eles Mauro Cappelletti e Gustavo Zagrebelsky. Para essa corrente, a interpretação sistemática e evolutiva, atualmente admitida de forma pacífica, reconhece o efeito retroativo das declarações de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional. De qualquer modo, o efeito *ex nunc* da citada declaração não poderia ser interpretado como a possibilidade de execução provisória da lei ainda não declarada inconstitucional, sob pena de se subverter a lógica jurídica, ao se prestigiar a lei em detrimento da Constituição. Alertam que um sistema de controle concentrado se esgota na própria jurisdição, sem afetar o poder e, até mesmo, o dever de a autoridade administrativa competente não cumprir a lei inconstitucional até a manifestação do tribunal competente sobre o assunto.



Na Alemanha, a doutrina majoritária admite a competência administrativa para analisar a constitucionalidade das leis, sendo que alguns autores, como Otto Bachof, Hartmut Maurer e Ernst Forsthoff, admitem também a competência das autoridades administrativas de nível hierárquico mais elevado para rejeitar a aplicação das leis inconstitucionais. Medeiros sistematiza a discussão na doutrina alemã dividindo os teóricos em dois grupos bem distintos (1999, p. 155-157).

O primeiro composto daqueles que, ressalvados os casos de leis manifestamente inconstitucionais, negam à Administração Pública o poder de rejeição das leis pretensamente inconstitucionais, mas reconhecem o poder de apreciação dessas leis. Dentro desse grupo, porém, há duas teorias: a teoria da mera competência de apreciação da constitucionalidade da lei e a teoria da competência de suspensão da lei até que o tribunal competente se manifeste sobre o assunto. Para essa segunda teoria, portanto, a autoridade administrativa competente, fundada no princípio da constitucionalidade, deve suspender a aplicação da lei pretensamente inconstitucional, nas hipóteses em que a suspensão não equivalha à rejeição da lei (MEDEIROS, 1999, p. 157).

O segundo grupo sustenta a competência administrativa de rejeição de leis pretensamente inconstitucionais, com fundamento no princípio da vinculação imediata da Administração à Constituição. Para esse grupo, no entanto, também há duas teorias sobre o assunto: a teoria da competência de rejeição geral, que tem como um de seus expoentes Hartmut Maurer, e a teoria da competência de rejeição limitada, defendida, entre outros, por Otto Bachof, segundo a qual a recusa da aplicação de uma lei pretensamente inconstitucional somente deve ocorrer quando a inconstitucionalidade for evidente (MEDEIROS, 1999, p. 158-159).

Informa Medeiros (1999, p. 159-161) que em Portugal é majoritária a doutrina que nega à Administração o poder ilimitado de fiscalização da constitucionalidade das leis. No mesmo sentido já se manifestou o Tribunal Constitucional e o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República. Entende a maioria que, em regra, havendo tensão entre o princípio da constitucionalidade e o princípio da legalidade, a Administração Pública deve privilegiar o princípio da legalidade, porquanto não detém competência para apreciar a constitucionalidade das leis. No entanto, também é dominante a doutrina que admite o poder administrativo de rejeição de leis inconstitucionais em situações excepcionais, quando, por exemplo, violadoras de direitos, liberdades e garantias. Nesse sentido já se manifestaram nomes de expressão como



Joaquim José Gomes Canotilho, Vital Moreira, Jorge Miranda, José Carlos Vieira de Andrade, Paulo Otero e Marcelo Rebelo de Sousa.

4. A posição da doutrina brasileira

A doutrina nacional anterior à Constituição Federal de 1988 sustentava, majoritariamente, a possibilidade de o chefe do Poder Executivo rejeitar a aplicação de lei que considerasse inconstitucional. Nesse sentido foram, segundo Rosane Schmitt (2006, p. 109-113), as manifestações de Miguel Reale, Themístocles Brandão Cavalcanti, Caio Tácito, Francisco Campos, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e José Luiz de Anhaia Mello.

Na vigência da atual Constituição, já se manifestaram pela possibilidade de o chefe do Poder Executivo rejeitar a aplicação de lei que considerasse inconstitucional, os seguintes juristas, entre outros: Ronaldo Polletti (2001, p. 148), Luís Roberto Barroso (2008, p. 69-72), Clèmerson Merlin Clève (2000, p. 247-248), Gustavo Binenbojm (2001, p. 215). Especificamente sobre a possibilidade de os Tribunais de Contas rejeitarem a aplicação de lei que considere inconstitucional, é de citar os juristas Pontes de Miranda (1970, p. 249), Themístocles Brandão Cavalcanti (1972), José Luiz Anhaia de Mello (1965, p. 17), Ricardo Lobo Torres (2008, p. 507) e Juarez Freitas (2011). Em sentido contrário, podem ser citados, entre outros, os juristas Zeno Veloso (2003, p. 322) e Ivo Dantas (2001, p. 185). Os principais argumentos arrolados pela doutrina acima referenciada serão analisados a seguir.

5. Análise e refutação dos argumentos contrários à Súmula 347

Algumas objeções que podem ser opostas à possibilidade de Tribunal de Contas negar aplicação a lei que considere inconstitucional são as seguintes: primeira, seria um risco para a democracia (VELOSO, 2003, p. 322); segunda, o alargamento da legitimação ativa para o oferecimento da ação direta de inconstitucionalidade não mais justifica essa possibilidade, em face da sua desnecessidade (BRASIL, 2006); terceira, haveria grave insegurança jurídica, caso se reconhece a possibilidade de negativa de aplicação de lei por Tribunal de Contas, com um preocupante aumento desse tipo de decisão (BRASIL, 2006); quarta, ausência de previsão na Constituição Federal da competência referida na Súmula 347 (BRASIL, 2006).

Os argumentos acima elencados, em sua maioria, são invocados para fundamentar críticas à possibilidade de órgão não jurisdicional afastar a aplicação de lei que considere inconstitucional. Pela sua relevância serão pontualmente analisados, mas apenas em relação aos Tribunais de Contas, porquanto não é objeto desta investigação acadêmica o exame das outras hipóteses de afastamento, pela via administrativa, de lei que se considere inconstitucional.

5.1. Primeira alegação: riscos para a democracia

Para Zeno Veloso (2003, p. 322), haverá grave risco para a democracia, caso se permita que o chefe do Poder Executivo negue eficácia de norma jurídica, por considerá-la inconstitucional, especialmente em um país, como o Brasil, que ainda está em desenvolvimento, com imensas carências e com “uma vocação histórica – e até o momento incontrolável – para o autoritarismo, com um executivo verdadeiramente formidável e imperial, significando o princípio da divisão de poderes quase uma letra morta no Texto Magno”.

A preocupação do autor com uma exacerbação do poder nas mãos do chefe do Poder Executivo tem respaldo histórico não só no Brasil. Particularmente quanto à defesa da Constituição em face dos excessos do legislador ordinário, trata-se de questão que ensejou acirrado debate travado entre Carl Schmitt e Hans Kelsen, no qual o primeiro sustentou ser o chefe do Poder Executivo o mais indicado para funcionar como guardião da Constituição (SCHMITT, 2007, p. 232-233), ao passo que o segundo refutou a tese, invocando, como um de seus argumentos, exatamente a ausência de neutralidade do chefe do Poder Executivo para o desempenho dessa tarefa (KELSEN, 2007, p. 285).

Não obstante a relevância que assume esse debate – relativo à possibilidade ou não de o Presidente da República negar a aplicação de lei que considere inconstitucional –, a discussão dessa matéria pouco socorre para o deslinde da controvérsia suscitada em torno da Súmula 347 do STF, porquanto há de se reconhecer a acentuada distinção existente entre a situação do Chefe do Poder Executivo e a dos Tribunais de Contas.

As Cortes de Contas estão em posição diametralmente oposta à do chefe do Poder Executivo, eis que este pratica atos de execução, muitos dos quais motivados por questões político-partidárias e amparados inclusive em norma por ele mesmo editada, como é o caso das medidas provisórias, ao passo que os Tribunais de Contas fiscalizam esses atos, mediante o exercício do controle externo, com base em critérios técnicos.



Em outras palavras, o reconhecimento aos Tribunais de Contas da possibilidade de negarem a aplicação de lei que considerem inconstitucional produz efeito inverso, na medida em que incrementa a fiscalização que exercem sobre o Poder Executivo e, com isso, aumenta o coeficiente democrático da sua atuação, porquanto fortalece o sistema de freios e contrapesos, pois, consoante observa Ayres Britto (2005, p. 74), os Tribunais de Contas “se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração”.

5.2. Segunda alegação: alargamento da legitimação ativa para o oferecimento da ação direta de inconstitucionalidade

O alargamento da legitimação ativa para o oferecimento da ação direta de inconstitucionalidade, prevista no art. 103 da Constituição Federal, em nada prejudica a validade da Súmula 347 do STF, por dois motivos: primeiro, porque aludido dispositivo constitucional trata da legitimação apenas para o controle concentrado, nada dizendo sobre o controle difuso e concreto, cuja hipótese é a que mais se assemelha à da referida súmula; segundo, porque, mesmo em relação ao controle concentrado, os Tribunais de Contas não foram incluídos entre os legitimados a provocá-lo. Isso significa que, diante de um ato administrativo praticado com base em uma norma entendida inconstitucional, as Cortes de Contas não têm instrumentos processuais para provocar diretamente o Poder Judiciário. Assim era na vigência da Constituição de 1946, assim continua sendo na vigência da Constituição de 1988.

O fato de as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal figurarem entre os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade não contribui para a solução do caso, pois, embora se afirme que o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Poder Legislativo, é certo que não se trata de relação de subordinação, conforme tem ressaltado tanto a doutrina (TORRES, 1998, p. 177-178; BRITTO, 2005, p. 62) quanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do que foi decidido nos Mandados de Segurança 24.510 (BRASIL, 2003), 23.550 (BRASIL, 2001) e 25.092 (BRASIL, 2005a).

Além disso, não se pode submeter o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, impulsionado por critérios técnicos, ao juízo político inerente aos órgãos inseridos na estrutura das Casas Legislativas. As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal seguem a lógica da política partidária, sendo, portanto, improvável a sua movimentação no sentido do oferecimento da ação direta de inconstitucionalidade em defesa das prerrogativas do



TCU. Não se pode desconsiderar que as decisões da Corte de Contas repercutem na vida política, agradando a uns e desagradando a outros, dependendo das circunstâncias.

De igual modo, a legitimação do Procurador-Geral da República pouco colabora para o tema, pois, não obstante o entendimento prevalecente na vigência da Constituição de 1946, conforme lembram Mendes, Coelho e Branco (2007, p. 991), no sentido de que o Chefe do Ministério Público, na condição de único legitimado, deveria oferecer a representação interventiva, mesmo quando dela discordasse, mas, nesse caso, encaminhando parecer contrário à citada ação, o atual Texto Constitucional apenas faculta ao Procurador-Geral da República a iniciativa de provocação do controle concentrado.

Por conseguinte, ainda que o TCU entenda haver a necessidade de declaração de inconstitucionalidade de uma norma, em face da prática de diversos atos administrativos irregulares dela decorrentes, causadores de prejuízo ao erário, o Titular da Procuradoria-Geral, entendendo de modo diverso, pode simplesmente deixar de oferecer a ação direta de inconstitucionalidade.

A atual legitimação do chefe do Poder Executivo para o oferecimento da ação direta de inconstitucionalidade também não ajuda. Considerando que o Poder Executivo é quem sofre com maior intensidade o controle exercido pelo TCU, é de se supor que o Presidente da República dificilmente ofereceria a ação direta de inconstitucionalidade na defesa das prerrogativas do Tribunal. Aliás, tudo leva a crer que, de fato, a hipótese é bem mais remota do que se possa imaginar, pois a União já se posicionou ao lado das empresas estatais contra o TCU em três mandados de segurança que discutiam a competência da Corte de Contas para fiscalizar as empresas públicas e sociedades de economia mista, quais sejam os Mandados de Segurança 25.092 (BRASIL, 2005a) e 25.181 (BRASIL, 2005b).

5.3. Terceira alegação: grave insegurança jurídica

É da natureza do controle de constitucionalidade, especialmente o difuso, certa insegurança jurídica, plenamente tolerável, diante dos benefícios que proporciona. Além disso, contrariamente ao que ocorre com as decisões de primeiro grau de jurisdição que, em controle difuso, declaram a inconstitucionalidade de uma norma, o TCU tem suas decisões de controle externo passíveis de impugnação diretamente no Supremo Tribunal Federal, pela via do mandado de segurança, conforme estabelecido no art. 102, inciso I, alínea “d”, da Constituição



Federal, o que permite aos interessados verem suas contendas com o TCU serem julgadas definitivamente pela Corte Suprema em tempo significativamente menor do que o verificado nos casos de impugnações a decisões judiciais de primeira instância, fato que só vem a demonstrar a inexistência de qualquer risco ao princípio da segurança jurídica.

5.4. Quarta alegação: ausência de previsão na Constituição Federal da competência referida na Súmula 347

O art. 71 da Constituição Federal de 1988, a exemplo do que ocorria com o art. 77 da Constituição Federal de 1946, não prevê, entre as atribuições do TCU, o afastamento da norma considerada inconstitucional. Contudo, a ausência de previsão expressa não serve de fundamento para recusar ao TCU e aos demais Tribunais de Contas uma prerrogativa que se revele necessária ao pleno exercício de suas atribuições, a fim de proporcionar a concretização da máxima efetividade da norma constitucional pertinente ao controle externo da Administração Pública.

Garcia de Enterría e Fernández (2013, p. 492-493) trataram da importância da teoria dos poderes implícitos, construída pela Suprema Corte Norte-americana, como forma de permitir a realização plena das competências expressamente conferidas. De igual modo, o Supremo Tribunal Federal, ciente dessa realidade, já reconheceu, no tocante ao Tribunal de Contas da União, a inevitável aplicação da teoria dos poderes implícitos, sob pena de esvaziamento das competências expressamente outorgadas ao TCU (BRASIL, 2003).

6. Argumentos favoráveis à Súmula 347 do STF

Por outro lado, é possível arrolar os seguintes argumentos favoráveis ao reconhecimento da competência dos Tribunais de Contas para deixar de aplicar, no caso concreto, lei que considerem inconstitucional: primeiro, a constitucionalidade deve prevalecer sobre a legalidade; segundo, os Tribunais de Contas são órgãos de estatura constitucional cujo principal parâmetro de controle é a Constituição; terceiro, a maior complexidade da Administração Pública, a partir da nova ordem constitucional de 1988; quarto, a Súmula 347 do STF atende ao princípio da proporcionalidade; quinto, na defesa das prerrogativas dos Tribunais de Contas a Súmula é ainda mais necessária.

6.1. A constitucionalidade deve prevalecer sobre a legalidade

Diante de uma lei que considere inconstitucional o Tribunal de Contas tem duas opções: primeira, dar cumprimento à lei e, conseqüentemente, descumprir a Constituição; segunda, negar a aplicar a lei ao caso concreto, mas, por decorrência, cumprir a Constituição. Este é o dilema: prestigiar o princípio da legalidade ou o da constitucionalidade? A resposta assenta-se na supremacia da Constituição e na constitucionalização do direito.

Com Konrad Hesse (1991, p. 15) não se pode desconsiderar que a força normativa da Constituição funciona como instrumento de propulsão para mudanças na realidade social, ao estabelecer comandos que são em parte influxos da própria sociedade, mas que também funcionam como elementos de provocação e de condução para alterações nos rumos de uma coletividade, com a inserção de uma nova realidade, nascida primeiramente no campo jurídico, mas com pretensões de concretização inovadora.

É importante reconhecer que a maioria dos comandos constitucionais, para serem concretizados, dependem da prática de atos da Administração pública, regidos, portanto, pelo direito administrativo. Eis a razão pela qual se deve entender o direito administrativo como “direito constitucional concretizado”, como bem observou MAURER (2006, p. 12-13), com base em assertiva de Fritz Werner, então Presidente do Tribunal Administrativo Federal alemão, tendo em vista que o direito administrativo é determinado essencialmente pela Constituição do seu tempo, pois é por seu intermédio que as decisões políticas expressas na Constituição poderão se tornar realidade.

Desse modo, o direito administrativo, tradicionalmente movido pelo princípio da legalidade, deve receber nova leitura à luz da Constituição porquanto, consoante ensina Dromi (2001, p. 29), o direito administrativo tem na Constituição os títulos de seus capítulos e é regido pela axiologia constitucional, da qual não pode se distanciar, sob a roupagem de uma atuação formalista. Ao contrário, a função administrativa, regulada pelo direito administrativo, tem por finalidade trazer para o plano existencial os princípios axiológicos do direito político e os princípios normativos do direito constitucional.

Não sem razão a doutrina moderna abandonou a clássica concepção da vinculação da Administração Pública à legalidade e passou a sustentar a sua vinculação à juridicidade, cujo



conceito alcança não apenas a própria legalidade, mas todo o ordenamento jurídico, a partir das regras e dos princípios estampados na Constituição (OTERO, 2007, p. 198).

Por esses motivos, portanto, é que Luís Roberto Barroso, com fundamento na supremacia constitucional, sustenta a possibilidade de negativa de aplicação de lei considerada inconstitucional, seja antes ou após a Constituição Federal de 1988, por chefe de Poder. Nas palavras do autor:

Mas o principal fundamento continua a ser o mesmo que legitimava tal linha de ação sob as Cartas anteriores: o da supremacia constitucional. Aplicar a lei inconstitucional é negar aplicação à Constituição. A tese é reforçada por outro elemento: é que até mesmo o particular pode recusar cumprimento à lei que considere inconstitucional, sujeitando-se a defender sua convicção caso venha a ser demandado. Com mais razão deverá poder fazê-lo o chefe de um Poder. (BARROSO, 2016, p. 93)

6.2. Tribunais de Contas são órgãos de estatura constitucional cujo principal parâmetro de controle é a Constituição

O estatuto jurídico dos Tribunais de Contas está integralmente na Constituição Federal. Suas leis orgânicas apenas regulamentam as competências que lhes foram outorgadas diretamente pela Constituição. Por essa razão, Carlos Ayres Britto (2005, p. 74) tem sustentado que os Tribunais de Contas não são tribunais singelamente administrativos, pois seu regime jurídico é “centralmente constitucional”, o que lhes confere “dimensão antes de tudo política”, razão pela qual defende que os Tribunais de Contas “se constituem em tribunais de tomo político e administrativo a um só tempo. Político, nos termos da Constituição; administrativo, nos termos da lei”.

No mesmo sentido é a compreensão de Ricardo Lobo Torres (2008, p. 507), para quem as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, quanto ao controle de legalidade e de legitimidade, conduzem ao reconhecimento da sua competência para recusar a aplicação de lei considerada inconstitucional, porquanto, segundo o autor, o controle de legalidade “implica também o da supralegalidade, ou seja, o da constitucionalidade das leis e atos administrativos”, assim como “a declaração incidental da inconstitucionalidade tornou-se evidente no texto de 1988, mercê da possibilidade de controle da legitimidade”.

André Salgado de Matos (2004, p. 353), ao proceder à análise de situação semelhante no direito português, defende que, no caso de órgãos administrativos independentes, é de se reconhecer a existência de uma vinculação mais intensa desses órgãos, comparativamente aos



demais, em relação às normas constitucionais, o que justifica admitir que, havendo colisão entre os princípios da constitucionalidade, de um lado, e o da separação de poderes, do outro, deve-se prestigiar o primeiro em detrimento do segundo.

A estatura constitucional dos Tribunais de Contas, aliada às suas competências, conduziu também Juarez Freitas (2011) a sustentar expressamente a possibilidade de negativa de aplicação de lei pelos Tribunais de Contas, por entender que a previsão constitucional do controle externo, com a outorga de competências para o controle da legitimidade e da economicidade dos atos administrativos, e não apenas da legalidade, “introduziu o propósito, em nosso arcabouço institucional, de dilatar o controle de constitucionalidade”, motivo pelo qual entende o autor que seria um equívoco cancelar a Súmula 347 do STF.

Portanto, a análise da possibilidade de negativa de aplicação de lei considerada inconstitucional por Tribunal de Contas requer, como se demonstrou, que se leve em conta a estatura constitucional desses órgãos de controle, assim como as elevadas e complexas competências que lhes foram diretamente outorgadas pela Constituição Federal.

6.3. Maior complexidade da Administração Pública, a partir da nova ordem constitucional de 1988

Na vigência da Constituição de 1946, a Administração Pública brasileira era significativamente mais simples do que a atual. O Texto Constitucional de 1988, com as Emendas Constitucionais que se seguiram, incrementou sobremaneira a atuação administrativa do Poder Público nas mais variadas vertentes. Paralelamente, o constituinte originário, atento aos riscos que isso poderia significar, estampou na própria Constituição diversos princípios, regras e vetores a serem observados pelos agentes públicos, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública. Nesse diapasão, o constituinte reconheceu que, quanto maiores a descentralização e a liberdade no atuar, mais eficientes devem ser os instrumentos de controle, razão pela qual ampliou substancialmente as atribuições dos Tribunais de Contas.

Portanto, se, na vigência da Constituição de 1946, o STF reconhecia ao TCU a possibilidade de, “no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”, *a fortiori*, é de se reconhecer a validade da Súmula 347 do STF sob o pálio da Constituição vigente, que impulsionou a conformação de uma Administração Pública multifacetária de alta complexidade assim como incrementou sobremaneira as atribuições dos



Tribunais de Contas. Seria, pois, um contrassenso dispensar interpretação reducionista às atribuições das Cortes de Contas, retirando-lhes prerrogativa que, em cenário bem menos complexo, já lhes era reconhecida.

6.4. Atende ao princípio da proporcionalidade a decisão do Tribunal de Contas que não aplica lei considera inconstitucional

No caso de normas flagrantemente inconstitucionais, a sua não aplicação no caso concreto revela-se absolutamente consentânea com o princípio da proporcionalidade, pois a providência é adequada, por ser o meio apto para o alcance do fim pretendido, vale dizer, a preservação da supremacia da Constituição.

A decisão do Tribunal de Contas é necessária por, ao menos, três motivos:

Primeiro, porque é o meio menos gravoso para a defesa da Constituição e para a promoção da sua efetividade, porquanto, na esfera federal, a decisão do TCU poderá ser impugnada diretamente no STF que, caso discorde, poderá suspendê-la em curtíssimo prazo e também, em curto prazo, poderá prolatar decisão de mérito, com trânsito em julgado.

Segundo, porque, não dispondo o Tribunal de Contas de outro meio menos gravoso, por não ser legitimado para a ação direta de inconstitucionalidade, resta-lhe somente o uso da Súmula 347 do STF como único meio possível de ancorar a negativa de aplicação da lei considerada inconstitucional.

Terceiro, porque, caso não adotada a decisão do Tribunal de Contas, o erário poderá sofrer um permanente prejuízo, em decorrência da prática reiterada do ato administrativo danoso e flagrantemente inconstitucional, até que um dos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade entenda por bem provocar o controle concentrado, fato que é futuro, incerto e, por vezes, pode-se mostrar improvável.

Por fim, a negativa de aplicação de uma lei considerada inconstitucional pela Corte de Contas é proporcional em sentido estrito, na medida em que, na ponderação dos interesses envolvidos, sobressai a supremacia da Constituição, assim como a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, em detrimento de eventuais e particulares posições subjetivas, mas socorridas por norma flagrantemente inconstitucional, que possam vir a ser afetadas pela decisão do Tribunal de Contas.

Desproporcional, portanto, seria exigir do Tribunal de Contas a resignação diante de ato administrativo ou financeiro flagrantemente inconstitucional, reservando-lhe apenas a possibilidade de afirmar o seu entendimento acerca do assunto, em pronunciamento desprovido de eficácia, pois dependente da iniciativa futura, mas incerta de um dos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade.

6.5. Na defesa das prerrogativas dos Tribunais de Contas a Súmula é ainda mais necessária

Segundo a redação atual da Súmula 347, “o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público”. No entanto, referida competência é ainda mais necessária em face de lei inconstitucional que atente contra as prerrogativas do Tribunal de Contas, pois, nesta hipótese, não é razoável admitir que o Tribunal de Contas dependa de outra instituição para a defesa de suas prerrogativas.

Tome-se, a título de exemplo, o disposto no §3º do art. 17-B da Lei 14.230/2021 que alterou a Lei 8.429/1992 e passou a prever que, com o objetivo de celebrar acordo de não persecução civil e para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 dias.

Se, por hipótese, o TCU entender inconstitucional a obrigatoriedade de sua manifestação, por ofensa ao disposto no art. 71 da Constituição Federal, que fixa suas atribuições, motivo pelo qual lei ordinária não pode inovar, mas apenas regulamentar referido dispositivo, não poderá se insurgir contra citado dispositivo por iniciativa própria, pois dependerá do Procurador-Geral da República ou de algum outro legitimado para o oferecimento de ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.

Se, ainda por hipótese, nenhum dos legitimados para a ação direta de constitucionalidade se dispuser ao seu oferecimento, o TCU terá de dar cumprimento a esse dispositivo, com evidente prejuízo ao exercício das suas atribuições constitucionais e sem possibilidade de questionamento judicial, o que lhe exclui do debate constitucional e agride seu direito de defesa das próprias prerrogativas.

Conclusão



Nesse cenário, admitir que o Tribunal de Contas, na qualidade de órgão que exerce função constitucional de controle, deveria decidir de acordo com a norma posta, sem questionar a sua constitucionalidade, é fragilizar o próprio sistema de freios e contrapesos, o que se tornaria mais evidente ainda na hipótese de a norma questionada ser relativa justamente ao Ministério Público Federal, tendo em vista que, nesse caso, nem ao Procurador-Geral o Tribunal de Contas poderia recorrer.

Conforme alertado por Dieter Grimm (GRIMM, 2006), a adoção ou não do modelo de controle judicial de constitucionalidade é uma decisão a ser tomada por cada país sob uma perspectiva pragmática e não principiológica. Compete, desse modo, a cada país avaliar a relação custo-benefício da adoção desse modelo diante das circunstâncias fáticas.

Nessa mesma linha de raciocínio, *mutatis mutandis*, é pertinente concluir que a decisão acerca do reconhecimento ou não da possibilidade de Tribunal de Contas, no exercício das suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público e negar-lhes aplicação, no caso concreto, quando entendê-los inconstitucionais, é uma decisão que deve ser tomada considerando-se a realidade brasileira, a prática legislativa ordinária, os elevados índices de ilícitos cometidos na gestão da coisa pública, e a relação custo-benefício da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, é de se concluir que não se sustentam os argumentos desfavoráveis à Súmula 347 do STF, porquanto citada súmula não oferece riscos para a democracia, não é superável pelo alargamento da legitimação ativa para o oferecimento da ação direta de inconstitucionalidade, promovido pela Constituição Federal de 1988, não produz grave insegurança jurídica nem carece de fundamento constitucional, porquanto a competência dos Tribunais de Contas para não aplicar a lei ao caso concreto, quando a considerem inconstitucional, decorre da teoria dos poderes implícitos.

Ademais, é de se reconhecer diversos argumentos favoráveis à Súmula 347 do STF, tais como: o prestígio da supremacia da Constituição, ao fazer prevalecer a constitucionalidade sobre a legalidade; a circunstância de os Tribunais de Contas serem órgãos de estatura constitucional cujo principal parâmetro de controle é a Constituição; a maior complexidade da Administração Pública, a partir da nova ordem constitucional de 1988, o que, por consequência, requer órgãos de controle também mais complexos e fortes; o atendimento ao princípio da

proporcionalidade pela Súmula 347 do STF; e a necessidade da Súmula como meio de o Tribunal de Contas defender suas prerrogativas em face de lei inconstitucional.

A conclusão, portanto, é no sentido de que a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal é constitucional, razão pela qual deve ser mantida, a fim de que se reconheça que os Tribunais de Contas, na qualidade de órgãos de estatura constitucional, podem e devem, não apenas no exercício de suas atribuições, mas principalmente na defesa de suas prerrogativas, quando ameaças por norma infraconstitucional, se recusar a aplicar ao caso concreto lei que considerem inconstitucional, em homenagem à supremacia da Constituição, independentemente de já haver ou não jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto tratado pela lei considerada inconstitucional.

REFERÊNCIAS

ANHAIA DE MELLO, José Luiz. **Da competência do Tribunal de Contas para negar aplicação a leis inconstitucionais**. São Paulo: Saraiva, 1965.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva. 2008.

_____. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar. 2001.

_____. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 8.372. Relator Ministro Pedro Chaves. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=108082>>. Acesso em 10.10.2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 221-DF. Rel. Min. Moreira Alves. Julgamento em 29.03.1990. DJ 22.10.1993. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266254>> Acesso em 10.10.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.888. Rel. Min. Gilmar Mendes. Decisão monocrática de caráter liminar. DJ de 29.03.2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2371137>> Acesso em 10.10.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Petição 4656. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 19.12.2016. DJe de 04.12.2017. Disponível em:



<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14164297>> Acesso em 10.10.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 21.466. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 19.05.1993. DJ de 06.05.1994. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85533>> Acesso em 10.10.2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança 35.410. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 13.04.2021. DJe de 06.05.2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755772012>> Acesso em 10.10.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 24.510. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgado em 19.11.2003. DJ de 19.03.2004. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>> Acesso em 10.10.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 23.550. Rel. para o Acórdão Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 04/04/2001. DJ de 31/10/2001. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85979>> Acesso em 10.10.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 25.092. Rel. Min. Carlos Velloso. Julgado em 10.11.2005. DJ de 17.03.2006. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86258>> Acesso em 10.10.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 25.181. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 10.11.2005. DJ de 16.06.2006. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86278>> Acesso em 10.10.2022.

BRITTO, Carlos Ayres. Regime constitucional dos tribunais de contas. *In*: SOUZA, Alfredo José de *et. al.* **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. O Tribunal de Contas. Órgão constitucional. Funções próprias e funções delegadas. **Revista de Direito Administrativo**. N. 109: 8, 1972.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São: Editora Revista dos Tribunais. 2000.

DANTAS, Ivo. **O valor da Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2001.

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. 9ª edição. Buenos Aires: Editora Cuidad Argentina. 2001.

FREITAS, Juarez. Administração pública deve aplicar a lei fundamental de ofício e deixar de aplicar regras inconstitucionais, quando cumpri-las significar improbidade por quebra de





princípios. **RDA - Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 258, p. 141-167, set./dez. 2011.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo**. Volume 1. 16. ed. Madrid: Civitas, 2013.

GRIMM, Dieter. Jurisdição constitucional e democracia. **Revista de Direito do Estado**. Ano 1, nº 4, out-dez/2006, p. 3-23.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1991.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. Tradução do alemão: Alexandre Krug. Tradução do italiano: Eduardo Brandão. Tradução do francês: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes. 2007.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução para o espanhol: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel. 1979.

MATOS, André Salgado de. **A fiscalização administrativa da constitucionalidade: contributo para o estudo das relações entre Constituição, lei e administração pública no Estado social de direito**. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.

MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. 14. Ed. Tradução de Luís Afonso Heck. São Paulo: Manole. 2006.

MEDEIROS, Rui. **A Decisão de Inconstitucionalidade**. Lisboa. Universidade Católica Editora. 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2007, p. 198.

POLLETTI, Ronaldo. **Controle de constitucionalidade das leis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2001.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969**. V. 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Tradução: Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey. 2007.

SCHMITT, Rosane Heineck. **Tribunais de Contas no Brasil e controle de constitucionalidade**. Tese de doutorado em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 5. ed. Rio de Janeiro. Renovar. 1998.

_____. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Volume V: O Orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2003.

