

## **O controle de constitucionalidade nos Tribunais de Contas: a jurisprudência do STF analisada à luz do princípio da juridicidade**

*Constitutionality control in the Courts of Accounts: the Supreme Court jurisprudence analyzed from the perspective of the principle of juridicity*

*Ricardo Schneider Rodrigues<sup>1</sup>*

**Resumo:** Neste trabalho é avaliada a possibilidade de os Tribunais de Contas exercerem controle de constitucionalidade para deixar de aplicar leis inconstitucionais, no caso concreto, por ocasião do exercício de suas competências constitucionais, nos termos da Súmula nº 347 do STF. A análise recai sobre a ar-

---

1 Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera. Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. Professor Titular de Direito do Centro Universitário CESMAC (graduação e especialização). Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas. Vice-Presidente e sócio idealizador do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas (IDAA). Foi Professor convidado da Pós-Graduação em Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade Integrada Tiradentes, da Escola de Contas do TCE/AL, da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas, além de servidor público na Justiça Estadual e Eleitoral em Alagoas, Procurador Federal, Assessor de Ministro do Superior Tribunal de Justiça e Procurador-Geral de Contas.

gumentação invocada pelo STF no julgado que deu origem ao referido enunciado sumular e em diversos outros relacionados à temática, a partir do princípio da juridicidade. Na primeira etapa da investigação é adotado o método indutivo e a pesquisa documental. A fase final da investigação consiste numa análise qualitativa dos argumentos veiculados pela Suprema Corte, a partir do método dedutivo. Os achados da pesquisa permitem afirmar que, à luz do princípio da juridicidade, não há argumentos que justifiquem a superação da Súmula nº 347 do STF.

**Palavras-chave:** Controle de Constitucionalidade. Tribunais de Contas. Juridicidade. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 347.

**Abstract:** In this work, the possibility of the Courts of Accounts exercising control of constitutionality is assessed in order to stop applying unconstitutional laws, in concrete case, when exercising their constitutional powers, under the terms of Summary Precedent nº 347 of the Supreme Court. The analysis takes place on the arguments invoked by the Supreme Court in the judgment that gave rise to the mentioned summary precedent and in several others related to the theme, based on the principle of juridicity. In the first stage of the investigation, the inductive method and documentary research are adopted. The final phase of the investigation consists of a qualitative analysis of the arguments made by the Supreme Court, using the deductive method. The research findings allow us to affirm that, from the perspective of the principle of juridicity, there are no arguments that justify the overcoming of Summary Precedent nº 347.

**Keywords:** Constitutionality Control. Courts of Accounts. Juridicity. Supreme Court. Summary Precedent nº 347.

## 1. Introdução

Os Tribunais de Contas (TCs) têm sido objeto de diversos julgados recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) que representam uma significativa mudança em sua jurisprudência tradicional. Alguns dogmas foram revistos e há uma clara sinalização de que as atividades dessas Cortes sofrerão uma profunda alteração.<sup>2</sup>

A próxima virada jurisprudencial que se vislumbra consiste na superação da conhecida Súmula nº 347 do STF, segundo a qual “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. Diversas decisões monocráticas vêm, pouco a pouco, sinalizando uma possível alteração desse enunciado. Alguns ministros já expressaram claramente que, à luz da Constituição da República de 1988 (CR), haveria chegado o momento de modificar esse entendimento, forjado sob o regime constitucional anterior.

Nesse contexto, surgem alguns questionamentos. Considerando que a Constituição de 1988 assegurou aos Tribu-

---

2 Há diversos exemplos dessa tendência. Nos Mandados de Segurança nº 32.201/DF, nº 35.512/DF e nº 36.067/DF, o STF passou a aplicar a Lei nº 9.873/99 ao Tribunal de Contas da União, definindo o regime jurídico da prescrição do seu poder punitivo diante da lacuna normativa sobre o tema no âmbito do controle externo – o TCU ainda utiliza o Código Civil (Acórdão nº 679/2020, Plenário). No Recurso Extraordinário (RE) nº 636.553 (Tema 445), a Suprema Corte passou a estabelecer o prazo de cinco anos para os TCs se manifestarem quanto à legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas, mitigando, aparentemente, a antiga noção de que se tratava de um ato complexo – após essa decisão, há decisão do TCU aplicando o prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 (Acórdão nº 4397/2020, Segunda Câmara). Mais recentemente e de forma contundente, no RE nº 636.886/AL (Tema 899), o STF passou a entender que a pretensão de ressarcimento ao erário prescreve no âmbito dos TCs, alterando a jurisprudência que assentia na imprescritibilidade nesses casos.

---

nais de Contas o exercício do controle externo a partir dos parâmetros da legalidade, da *legitimidade* e da economicidade (art. 70, *caput*), além da perspectiva teórica moderna da qual resulta a releitura do princípio da legalidade, no âmbito do Direito Administrativo, para adotar uma concepção mais ampla, assentada no princípio da *juridicidade*, é justificável alijar desses órgãos o exercício do controle de constitucionalidade? Em suma: à luz da Constituição, a atuação dos Tribunais de Contas é limitada ao exame da legalidade estrita dos atos administrativos, ou, nos termos da Súmula nº 347 do STF, deve a eles ser assegurada a possibilidade de recusar a aplicação de leis e atos normativos reputados inconstitucionais?

Este trabalho tem por objetivo avaliar os argumentos que vêm sendo trazidos a lume no âmbito do STF por sua jurisprudência tradicional e, também, por aqueles que defendem a insubsistência da referida Súmula, à luz da concepção teórica que submete a Administração Pública ao princípio da *juridicidade*, para apurar se os TCs, ao exercerem a fiscalização que lhes compete, devem se pautar também pela análise da constitucionalidade dos atos apreciados.

Na primeira etapa da investigação será adotado o método indutivo e a pesquisa documental. A partir do exame de diversos julgados do STF sobre o tema, serão extraídas as razões relacionadas à temática do exercício do controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas. A análise recairá sobre o julgado que deu origem à Súmula nº 347 do STF e sobre os julgados posteriores a 1988, em que essa temática foi enfrentada, para identificar a *ratio decidendi* desses dois movimentos distintos no âmbito do STF: um favorável à subsistência do referido enunciado e outro refratário a qualquer tipo de controle de constitucionalidade pelos TCs.

A fase final da investigação consistirá numa análise qualitativa dos argumentos veiculados pela Suprema Corte,

a partir do método dedutivo. Com lastro em revisão bibliográfica, serão delineados os contornos da concepção teórica que defende a necessária compatibilidade dos atos administrativos com o princípio da juridicidade. Posteriormente, as razões invocadas pela Suprema Corte, identificadas na primeira parte deste trabalho, serão avaliadas à luz da referida perspectiva teórica, com o objetivo de encontrar resposta para a problemática ora apresentada.

## 2. O controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas na visão do STF

No trato da Constituição de 1969, Pontes de Miranda apontava a competência dos Tribunais de Contas para interpretar a Constituição, definitivamente, e julgar a constitucionalidade das leis, regulamentos e atos do Poder Executivo.<sup>3</sup> Ricardo Lobo Torres, igualmente, assentia no controle incidental de inconstitucionalidade das leis e atos administrativos. Para o autor, essa competência decorria do controle de legalidade tradicionalmente exercido pelos TCs e, após a Constituição de 1988, também do controle de legitimidade estatuído no art. 71, *caput*, da Constituição.<sup>4</sup>

Na jurisprudência do STF, essa compreensão restou consolidada no julgamento do Recurso do Mandado de Segurança (MS) nº 8.372/CE, que resultou na Súmula nº 347, segundo a qual “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. Analisaremos a seguir o referido julgado, que deu origem ao enunciado sumular, para, em seguida, estudar as diversas decisões do STF sobre

3 MIRANDA, 1973, p. 249.

4 TORRES, 1993, p. 36.

a temática, proferidas após a Constituição de 1988. O objetivo é identificar as razões favoráveis e contrárias à manutenção da Súmula, manifestadas pelos atuais integrantes da Corte, para, em seguida, avaliá-las à luz da noção de juridicidade.

## 2.1 A origem da Súmula nº 347 do STF

No inteiro teor do Acórdão proferido no Recurso do Mandado de Segurança (MS) nº 8.372/CE, é possível identificar a razão que levou a Corte, à época, a deliberar pela aprovação da Súmula nº 347. No julgamento, ocorrido em 11.12.1961, o recurso fora manejado em face de Acórdão do Tribunal de Justiça (TJ) que denegou a segurança, mantendo ato do Tribunal de Contas local que havia negado registro ao ato de aposentadoria do impetrante.<sup>5</sup>

Ao negar provimento ao recurso, o Relator, Min. Pedro Chaves, embora concordasse com o resultado do julgamento do Tribunal *a quo*, fez uma ressalva expressa quanto à fundamentação nele incorporada. Asseverou expressamente não querer se vincular a uma tese que repelia constantemente.

De fato, o Min. Pedro Chaves, em seu voto, que foi acompanhado pela unanimidade do Pleno do STF, afirmou que a declaração de inconstitucionalidade escapava à competência específica dos Tribunais de Contas. Sem embargo, entendeu por bem esclarecer, diante do disposto no julgado

---

5 O recorrente era delegado de polícia e sua aposentadoria estava fundamentada na Lei estadual nº 4.316/58. A Procuradoria-Geral da República destacou que a Lei estadual nº 4.418, que tornou sem efeito Lei estadual nº 4.316/58, havia sido declarada constitucional pela Suprema Corte anteriormente. Por não existir à época controle concentrado de constitucionalidade, a proclamação da constitucionalidade da referida norma (Lei nº 4.418) ocorreu em sede de controle difuso, à luz da Constituição de 1946. Teria agido corretamente, portanto, o TC local ao negar registro ao ato fundado na Lei nº 4.316/58, porque esta não mais produzia efeitos, por força da Lei nº 4.418.

recorrido, que havia uma distinção entre declarar a inconstitucionalidade e não aplicar leis inconstitucionais, para anunciar expressamente que “esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado”.

Percebe-se, portanto, que o Relator não quis se vincular ao entendimento contrário à possibilidade de o Tribunal de Contas recusar a aplicação de norma inconstitucional. Para o Min. Pedro Chaves, não aplicar norma inconstitucional seria uma obrigação e não se confundiria com a declaração da sua inconstitucionalidade.

Este Acórdão serviu de precedente para a edição da Súmula nº 347 do STF, aprovada em 13.12.1963. Cabe afirmar, portanto, que o reconhecimento da competência para recusar a aplicação de leis inconstitucionais por qualquer órgão estatal – e não apenas pelo Judiciário – foi o argumento que justificou a edição do enunciado sumular pela Suprema Corte.

É preciso reconhecer a existência de outras interpretações para o referido julgado.<sup>6</sup> Contudo, embora o caso

---

6 Para Souza Falcão, a partir do teor do julgado, não se poderia confundir o não cumprimento de lei infraconstitucional determinado pela Administração a seus órgãos subordinados com a imposição, pelos TCs, a outros órgãos, para deixarem de aplicar normas inconstitucionais (FALCÃO, 2017, p. 209-211). André Rosilho, por sua vez, entende que “o Supremo não pretendeu dar ao TCU a competência para declarar a inconstitucionalidade de leis, mas, pura e simplesmente, objetivou reconhecer que o Tribunal de Contas, como qualquer órgão de controle, poderia deixar de aplicar leis já declaradas inconstitucionais pelo Judiciário ou, então, que não mais estivessem em vigor” (ROSILHO, 2016, p. 141). Contudo, *data venia*, o caso concreto versava justamente sobre a fiscalização pelo TC de ato praticado por outro órgão, no caso, o Poder Executivo. Além disso, o Relator expressamente quis diferenciar a declaração de inconstitucionalidade da não aplicação da norma inconstitucional, que, nesse contexto, nos leva a compreender que ele se referia à atuação dos Tribunais de Contas em relação aos órgãos que fiscaliza, e não apenas no âmbito interno da atividade administrativa da Corte de Contas. Por fim, a questão da necessidade de uma manifestação judicial prévia acerca da (in)constitucionalidade da norma, para viabilizar

concreto tratasse apenas da inaplicabilidade, pelo TC, de uma lei que já não produzia efeitos, parece-nos evidente que a Corte reconheceu a necessidade de diferenciar a declaração de inconstitucionalidade da não aplicação de normas inconstitucionais, para chancelar que essa segunda hipótese é *obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado*.

Cristalino, portanto, o entendimento do STF. Tanto assim que esse raciocínio justificou a edição da referida Súmula, para assentar claramente que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. O verbo *apreciar*, utilizado neste enunciado, não compreende a *declaração* de inconstitucionalidade, mas apenas – insista-se – autoriza a *não aplicar* leis inconstitucionais, no caso concreto, por ser esta uma *obrigação* de qualquer tribunal ou órgão de *qualquer* dos poderes do Estado.

Após a Constituição de 1988, diversos julgados do STF enfrentaram a questão. E aqui nos referimos não apenas a julgados envolvendo o Tribunal de Contas da União (TCU), mas também àqueles pertinentes ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), pois em relação a esses Conselhos, que também não integram o Poder Judiciário, a questão da (im)possibilidade de afastar norma reputada inconstitucional é suscitada.

---

a atuação do TC no sentido de não aplicar lei inconstitucional, passou ao largo da fundamentação do julgado. O ponto central da argumentação consistiu na diferenciação entre *declarar* norma inconstitucional e *não aplicar* lei inconstitucional, para asseverar que a segunda hipótese é uma *obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer* dos poderes do Estado.



## 2.2 A visão dos atuais integrantes da Corte a partir da jurisprudência do STF

No MS nº 28.141/MT, julgado em 10.2.2011, o Pleno do STF analisou a questão da possibilidade de o CNJ afastar a aplicação de lei, com fundamento em sua inconstitucionalidade.<sup>7</sup> O Relator, Min. Ricardo Lewandowski, entendeu que o CNJ teria extrapolado suas atribuições constitucionais e invadido competência privativa do STF, pois a competência para apreciar a legalidade de atos administrativos não abrangeria a apreciação de sua constitucionalidade. Por se tratar de mero órgão administrativo, não jurisdicional, o Ministro afirmou que ao Conselho seria vedado afastar a própria aplicação de lei local, embora a lei contivesse uma aparente inconstitucionalidade. A providência cabível, a seu ver, seria a propositura de ação direta de inconstitucionalidade por eventuais interessados. Assinalou que o juízo de legalidade exercido pelo CNJ sobre os atos administrativos não permitiria o afastamento de tais atos com fundamento na inconstitucionalidade da lei que lhes deu suporte.<sup>8</sup>

---

7 No caso, analisou-se ato do CNJ que determinou a suspensão da cobrança de despesas processuais para cumprimento de cartas precatórias, cujos valores eram repassados para entidades de classe, prevista expressamente em lei estadual.

8 Esse entendimento foi reiterado pelo Ministro em decisão monocrática de 18.5.2018 no MS nº 34.482/DF. No Agravo Regimental (Ag. Reg.) no MS nº 28.872/DF, relatado também pelo Min. Ricardo Lewandowski, o Pleno do STF decidiu, em 24.2.2011, por negar provimento ao recurso. A demanda era relativa a ato do CJN que não teria reconhecido a pretensão do impetrante de vir a ser investido em serventia de Cartório de Imóveis, para a qual fora aprovado em 2º lugar em concurso de remoção, embora o aprovado em primeiro lugar tenha deixado transcorrer o prazo para a investidura. O Relator entendeu não existir direito líquido e certo do impetrante a pronunciamento do CNJ que afastasse lei local com fundamento em sua inconstitucionalidade.

Todavia, ao final, a Corte denegou a segurança e, seguindo proposta do Min. Gilmar Mendes, também declarou a inconstitucionalidade da lei local de forma incidental, em face dos precedentes da Corte. Assim, paradoxalmente, embora tenha negado a possibilidade de o CNJ realizar controle de constitucionalidade, ao final manteve-se a decisão do Conselho, por estar em conformidade com a jurisprudência do STF.

Nos debates, o Min. Marco Aurélio ponderou que a supremacia da Constituição permitiria a qualquer órgão da Administração Pública deixar de aplicar lei considerada inconstitucional, como ocorrera no caso. Acrescentou, ainda, que o Conselho não teria legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade, não sendo devida a limitação de sua atuação nesse caso. Já para o Min. Dias Toffoli, o CNJ não teria extrapolado o limite de suas prerrogativas, por não ser privativo do STF ou do Poder Judiciário o juízo acerca da aplicabilidade ou da constitucionalidade de normas.

No MS nº 27.744/DF, de Relatoria do Min. Luiz Fux, a Segunda Turma decidiu, em 14.4.2015, que o CNMP não ostentaria competência para realizar o controle de constitucionalidade de lei, por se tratar de órgão de natureza administrativa com atribuição restrita ao controle de legitimidade de atos administrativos.<sup>9</sup> O Relator, em seu voto, assentou que a Constituição não teria atribuído ao CNMP a referida competência, conforme já deliberado no MS nº 28.872/DF. Recusou, ainda, a aplicação do entendimento consolidado na ADI nº 221/DF, que assentiu na possibilidade de determinação do Chefe de Poder aos seus subordinados, para que

---

9 O caso versava sobre ato do CNMP que teria declarado a inconstitucionalidade de dispositivo de lei orgânica de MP estadual e determinado a sua inaplicabilidade para casos futuros. O referido dispositivo tratava da promoção de promotores de Justiça em caso de comarca cuja entrância fosse elevada.

não apliquem leis e atos reputados inconstitucionais, por ser entendimento adstrito aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, em razão de suas atuações concretas no desempenho da competência de administrar com independência funcional.

Na ocasião, o Min. Marco Aurélio diferenciou a atuação de forma abstrata, que declara a incompatibilidade de uma lei em relação à Constituição, do exame de situação concreta em que se decida pela prevalência da Constituição em vez da lei, sob pena de se admitir que a Administração Pública estaria compelida a observar a lei em detrimento da própria Constituição. Para o Ministro, isso não seria propriamente um controle difuso, muito menos concentrado, pois se trata de órgão administrativo. Seguiu o Relator, com essas ressalvas quanto à fundamentação.

No mesmo sentido, o Min. Barroso, em seu voto-vista, defendeu que quem tem a incumbência de aplicar a norma a um caso concreto não poderia ser compelido a deixar de considerar a Constituição para se valer de norma considerada incompatível (controle incidental). Ressalvou, contudo, a impossibilidade de se declarar a norma inconstitucional para além do caso concreto, com efeitos *ex tunc*, porque aí estaria realizando controle concentrado. Para o Ministro, o CNMP pode afastar a aplicação de leis que repute inconstitucionais, desde que o faça de forma incidental ao decidir casos concretos. Divergiu do Relator apenas quanto à fundamentação, por não vislumbrar, no caso sob exame, a ocorrência de controle concentrado, mas de controle incidental. A Min. Rosa Weber seguiu os fundamentos apontados pelos Ministros Marco Aurélio e Roberto Barroso.

No MS nº 26.739/DF, a Segunda Turma do STF analisou, em 1.3.2016, questão envolvendo a atuação do CNJ.<sup>10</sup>

---

10 O caso envolvia ato do CNJ que considerou ilegal a fixação de férias de

Nos termos do voto do Relator, Min. Dias Toffoli, o ato impugnado tinha caráter geral e objetivo, sem analisar a situação particular de cada um de seus beneficiários. A partir dos precedentes da Corte sobre o tema e da natureza do ato, que não exigia a notificação dos servidores interessados, o Relator manifestou-se pela denegação da segurança.

O Min. Gilmar Mendes trouxe à baila a questão da possibilidade de declaração ou afastamento da inconstitucionalidade por órgãos do Executivo ou Tribunais de Contas. Relembrou que a jurisprudência da Corte admitia ao Poder Executivo a recusa da aplicação de lei reputada inconstitucional, pois não tinha capacidade postulatória para provocar a discussão da questão em controle abstrato. Desta forma, *a contrario sensu*, segundo o Ministro, passando a ter a legitimidade assegurada pela Constituição, ficaria vedado o uso dessa medida de “desforço institucional”.

Todavia, o próprio Ministro reconheceu que esse raciocínio não poderia ser aplicado a órgãos autônomos como agências reguladoras, Banco Central CNJ, CNMP, TCU e, inclusive, aos prefeitos. Destacou, ainda, que a vedação dessa possibilidade por completo redundaria numa “situação aporética”, pois embora negando tal competência aos TCs, por exemplo, acabaria ao final denegando a segurança nos casos em que houvesse, de fato, uma situação de inconstitucionalidade. Ao final, em relação ao TCU e aos demais TCs, o Ministro alegou que, embora num primeiro momento tivesse chegado a cogitar uma vedação peremptória quanto a essa possibilidade de atuação, seria o caso de se conferir apenas uma releitura à Súmula nº 347 do TCU, para que ficassem autorizados a não aplicar uma lei inconstitucional quando

---

60 (sessenta) dias para os servidores da segunda instância de Tribunal de Justiça.

estiverem apenas aplicando a jurisprudência já pacífica da Corte.<sup>11</sup>

No julgado da Petição nº 4.656/PB, em 19.12.2016, o Plenário do STF reconheceu estar ao alcance do CNJ a possibilidade de afastar a aplicação de lei inconstitucional utilizada como fundamento de ato administrativo objeto de controle, inclusive para determinar aos órgãos controlados a observância desse entendimento, por meio de ato formal e expreso tomado pela maioria absoluta do Conselho.<sup>12</sup>

A Min. Cármen Lúcia, Relatora, defendeu a possibilidade de os órgãos autônomos de controle administrativo, como o TCU, o CNJ e o CNMP, deixarem de aplicar norma legal contrária à Constituição, por ocasião da análise de ato administrativo nela fundado. Seria um poder implicitamente conferido a eles para fazer valer suas competências constitucionais, pois quem dá os fins, dá os meios. Acentuou a diferença entre se declarar a inconstitucionalidade e não aplicar lei inconstitucional, além de enfatizar o ideal da sociedade aberta de intérpretes, de Peter Häberle.

---

11 De fato, em decisão monocrática proferida na MC no MS nº 25.888, datada de 29.3.2006, o Min. Gilmar Mendes assentou a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula nº 347. Na ocasião fora analisado ato do TCU que impunha à Petrobras a adoção das regras da Lei nº 8.666/93, em vez do Decreto nº 2.745/98, que tratava do Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado da estatal. Para o Ministro, a mudança do contexto constitucional após a edição da referida Súmula, com o advento do controle abstrato de constitucionalidade, a partir de 1965, e com a ampliação dos legitimados para propor a respectiva ação direta, pela Constituição de 1988, teria como consequência a redução da amplitude do controle difuso de constitucionalidade. Posteriormente, como demonstram os julgados ora analisados, o Ministro reformulou seu entendimento para adotar uma postura mais branda quanto à revisão do enunciado sumular.

12 O caso era referente a ato do CNJ que determinou a exoneração de servidores comissionados por reputar inconstitucional a lei de criação dos referidos cargos.

Por outra via, negou a possibilidade de qualquer agente singular vir a recusar a aplicação de texto normativo a partir de uma interpretação singular do texto constitucional, bem como a possibilidade de se conferir efeito *erga omnes* por ocasião do controle de validade de atos administrativos.

A Relatora assinalou, a partir das competências constitucionais do CNJ, a possibilidade de esse órgão vir a expedir ato normativo formal e expresso, de caráter normativo, por meio do qual imponha a invalidade de ato administrativo, pela inaplicabilidade de lei contrária ao texto constitucional, o que seria, nas palavras do Min. Ayres Britto, um poder de prevenir a irrupção de conflitos ou de precaver-se ou acautelar-se para minimizar a possibilidade de transgressões em casos concretos. Para a Ministra, nesses casos a regra do art. 97 da CR deve ser observada pelos órgãos colegiados de controle administrativo, dada a necessidade de se conferir maior segurança quanto à conclusão sobre a existência de vício, alcançando-se um entendimento inequívoco do colegiado acerca da inconstitucionalidade da lei que fundamenta o ato administrativo objeto do controle. Desta forma, estaria homenageando, ainda, os princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo administrativo.

Destacou que essa atuação não resultaria em atribuir competência para declarar a inconstitucionalidade de norma jurídica ou de lhe atribuir efeito *erga omnes*, pois não acarretaria a anulação ou revogação da lei. Para tanto, seria necessário representar ao Procurador-Geral da República, legitimado para provocar o controle em abstrato no âmbito do STF.<sup>13</sup>

---

13 O Min. Edson Fachin manifestou-se em concordância com o voto da Relatora, no que se refere a essa atuação do CNJ. De igual modo, o Min. Barroso, ao acentuar que quem tem competência para aplicar lei, sem ser órgão subalterno, deve interpretar a Constituição e, caso entenda que há inconstitucionalidade, tem o poder de deixar de aplicar a lei,

O Min. Ricardo Lewandowski manifestou-se no sentido da vedação de o CNJ incursionar na seara do controle abstrato de inconstitucionalidade e, no caso concreto, acompanhou a Relatora por entender que não houve declaração de inconstitucionalidade, mas apenas a invocação de precedentes do próprio STF quanto à matéria.

Em seu voto-vista, o Min. Luiz Fux acompanhou a Relatora, asseverando que o CNJ seria competente para afastar a aplicação de lei utilizada como base de ato administrativo objeto de controle, quando reconhecesse sua inconstitucionalidade, sem prejuízo do controle judicial, como ocorreu no presente caso. O Ministro destacou que embora não exerça função jurisdicional e, portanto, não possa realizar controle de constitucionalidade, o CNJ pode afastar a aplicação da norma nesses casos.

Diferenciou a declaração da inconstitucionalidade, prerrogativa do Judiciário, de seu afastamento por inconstitucionalidade, medida facultada a toda a Administração Pública, citando o julgado de Relatoria do Min. Pedro Chaves, no RMS nº 8.372/61, que deu origem à Súmula nº 347. Destacou, ainda, que o controle de constitucionalidade possui uma eficácia geral muito mais ampla do que o mero afastamento da norma, pois (i) extirpa a norma do ordenamento em definitivo; (ii) repristina os atos anteriores; (iii) possibilita a modulação dos efeitos da inconstitucionalidade, disciplinando as relações jurídicas pendentes; e (iv) vincula todos os demais poderes públicos.

Para o Min. Luiz Fux, a presunção de constitucionalidade das normas não é absoluta, nem pode se sobrepor à

---

sob pena de estar violando a própria Constituição, diferenciando, tal como a Relatora, a não aplicação de lei inconstitucional da declaração de sua inconstitucionalidade. A Min. Rosa Weber, por sua vez, endossou integralmente os argumentos da Relatora, assim como o Min. Dias Toffoli.

própria Constituição, cabendo a todos, de forma fundamentada, interpretá-la. Citando a obra do Min. Roberto Barroso, afirmou que o Judiciário tem a *primazia* da interpretação final, mas não o *monopólio* da aplicação da Constituição. O fundamento principal reside na supremacia da Constituição, cabendo até mesmo a um particular recusar o cumprimento de lei que repute inconstitucional, sujeitando-se a defender sua convicção caso demandado.

Afirmou que não seria necessária manifestação prévia da Corte sobre a inconstitucionalidade da matéria examinada pelo CNJ. No entanto, o afastamento de leis ou atos normativos só deveria ocorrer em caso de cabal e incontestado ultraje à Constituição, verificado com maior força nos casos de precedentes do STF, mas não apenas nessas situações. Em caso de dúvida ou dissenso razoável, deve-se aplicar a norma e exercer a autocontenção, prestigiando-se a opção do legislador investido democraticamente.

O Ministro afastou a tese de que a ampliação do rol de legitimados, a partir da Constituição de 1988, impediria a sua interpretação por outros agentes, pois tal mudança refere-se apenas aos legitimados para o controle por via de ação direta. Para ele, restringir a interpretação constitucional difusa à mera execução da jurisprudência dominante infantilizaria os demais atores constitucionais e iria de encontro à ideia de sociedade aberta de intérpretes da Constituição, propagada por Peter Häberle.

Argumenta, ainda, com fundamento na segurança jurídica, para não admitir que ato flagrantemente inconstitucional continue produzindo efeitos até que sobrevenha a intervenção jurisdicional. Defende o fortalecimento do princípio da força normativa da Constituição pelo controle dos atos administrativos à luz da Constituição sendo exercido não apenas pelo Judiciário, mas também pelo Estado-



-Administração. Não haveria, portanto, a usurpação da competência do STF, mas exercício direto da competência constitucional atribuída ao Conselho no art. 103-B, § 4º, inciso II, da Constituição da República.

O Min. Gilmar Mendes, que subscreveu integralmente o voto da Relatora, relembrou decisão anterior onde teria ficado assentada a indiscutível possibilidade, nos casos em que já houve manifestação do STF, de afastar a aplicação da norma. Assim, sem adentrar na possibilidade genérica de ser possível realizar controle de constitucionalidade ou de negar a aplicação da lei, assentiu na possibilidade de atuação nos casos em que houvesse entendimento pacífico, chancelado pelo STF.

Seguindo a Relatora, quanto ao mérito, o Min. Marco Aurélio acrescentou que o STF entende não ser possível compelir órgão algum da Administração a observar lei conflitante com a Constituição.

No Ag. Reg. no MS nº 28.936/DF, a Segunda Turma do STF, em 29.11.2019, por meio do Plenário Virtual, por maioria, acompanhou o Relator, Min. Celso de Mello. Nos termos do voto vencedor, ficou assentado que, embora inserido na estrutura do Poder Judiciário, o CNJ seria órgão de natureza administrativa, sendo-lhe vedado exercer o controle de constitucionalidade – concentrado ou difuso, incidental ou concreto – referente a leis e atos estatais. De igual forma, citou o caso do TCU, que, a seu ver, também não poderia exercer o controle difuso de constitucionalidade, sob pena de usurpação da competência do STF.

Na ocasião, o Min. Edson Fachin ficou vencido e trouxe à baila a decisão do STF na Petição nº 4.656/PB, em que se distinguiu a não aplicação de lei reputada inconstitucional da declaração de sua inconstitucionalidade, bem como a competência do CNJ para determinar a inaplicabilidade do

ato administrativo que tenha regulamentado a lei inconstitucional.<sup>14</sup>

No Ag. Reg. no MS nº 36.190/DF, julgado em 14.6.2019, a Primeira Turma acompanhou o entendimento do Relator, Min. Alexandre de Moraes, no sentido da denegação da segurança. No caso, o Relator entendeu que o TCU não teria extrapolado suas competências, pois não teria realizado controle de constitucionalidade, mas atuado de acordo com suas prerrogativas constitucionais, realizando fiscalização apenas quanto à legalidade, legitimidade e economicidade do ato.<sup>15</sup>

Em diversos julgados monocráticos o Min. Alexandre de Moraes desenvolveu argumentação contrária ao enunciado da Súmula nº 347 do STF. Por exemplo, em decisão monocrática de 15.12.2017, proferida na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 35.410/DF,<sup>16</sup> decidiu que o TCU, por não possuir qualquer função jurisdicional, não poderia exercer controle difuso de constitucionalidade.<sup>17</sup> Assinalou que a Súmula nº 347 do STF, aprovada em 1963, teria ficado

---

14 Esse mesmo raciocínio, favorável à aplicação da Súmula nº 347, nos termos do julgado havido na Petição nº 4.656/PB, foi reiterado pelo Ministro em decisão monocrática de 19.11.2019, havida no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.208.460/GO.

15 Nos termos do voto do Relator, o TCU considerou nulo o ato infralegal a partir de mero controle de legalidade, por entender que teria violado as balizas normativas legais, além de restringir a competitividade, prevista em leis.

16 Essa mesma linha de raciocínio foi desenvolvida pelo Min. Alexandre de Moraes em outras decisões monocráticas, na MC no MS nº 35.410/DF, datada de 15.12.2017, e na MC no MS nº 35.836/DF, em 13.5.2018.

17 O caso versava sobre decisão do TCU que afastava a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Medida Provisória nº 765/16, convertida na Lei nº 13.464/17, para impedir o pagamento da gratificação denominada Bônus de Eficiência aos servidores inativos da Receita Federal, considerada inconstitucional por violar princípios constitucionais do equilíbrio financeiro e atuarial e do regime solidário e contributivo da previdência social, já que sobre ela não incide a Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor – CPSS.

comprometida a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Para o Ministro, os argumentos para afastar tal controle do alcance do TCU seriam os mesmos utilizados em caso análogo envolvendo o CNJ, que também não possuiria competência para declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público em seus procedimentos administrativos. Entende que essa atuação seria um desrespeito ao Poder Legislativo, usurpação da função jurisdicional, exclusiva do Poder Judiciário, e invasão da competência exclusiva do próprio STF, violando a cláusula pétrea do princípio da separação de poderes.

Para o Relator, a declaração incidental de inconstitucionalidade seria excepcional e somente permitida aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais, de modo a viabilizar que garantam a supremacia das normas constitucionais no caso concreto. Seria uma atuação decorrente do sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), inerente à separação de poderes e que não seria extensível a qualquer outro órgão administrativo.

Alegou, ainda, que o TCU não poderia exercer tal controle por não se submeter às regras de freios e contrapesos às quais se submetem o STF (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes etc.).

### 2.3 Conclusões parciais

Do exame integral dos referidos julgados, isto é, não apenas da ementa e do voto vencedor, mas também dos demais votos e das respectivas notas taquigráficas, percebe-se que em muitos casos os Ministros seguem o voto-vencedor

por concordarem com o dispositivo da decisão que denega ou concede a segurança – pois, na maioria dos casos, as questões foram analisadas em sede de Mandado de Segurança –, mas divergem quanto aos fundamentos.

É possível afirmar que a maior parte dos ministros concorda com a possibilidade de que órgãos administrativos, ao exercerem o controle sobre atos administrativos, possam deixar de aplicar uma lei considerada inconstitucional, prevalecendo, no caso concreto, a Constituição (Min. Marco Aurélio, Min. Roberto Barroso, Min. Rosa Weber, Min. Cármen Lúcia, Min. Edson Fachin, Min. Dias Toffoli e Min. Luiz Fux).

Há certa divergência quanto a essa postura ser efetivamente um controle (difuso) de constitucionalidade, terminologia rechaçada pelo Min. Marco Aurélio, por entender que o controle difuso ou concentrado somente estaria ao alcance do Judiciário, não se confundindo com deixar de aplicar normas inconstitucionais.<sup>18</sup>

Com visão mais estrita sobre o tema, os Min. Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes rechaçam por completo a possibilidade de órgãos administrativos como o CNJ, CNMP ou o TCU exercerem controle concentrado ou difuso de constitucionalidade, ou deixarem de aplicar normas ao argumento de que seriam inconstitucionais. Defendem a ausência de competência constitucional para tal atuação, que seria privativa dos órgãos do Judiciário. Todavia, em alguns julgados, em sede de MS, apesar de não ter sido admitido o exercício de tal competência, houve deliberação no sentido da denegação da segurança

18 O Min. Roberto Barroso, por sua vez, qualifica essa atuação expressamente como controle incidental. Para o Min. Luiz Fux, não se confunde com controle de constitucionalidade, medida privativa do Judiciário, mas seria mero afastamento de norma inconstitucional, facultado a toda a Administração Pública. Independentemente da terminologia adotada, essa postura é aceita pela maioria dos ministros por diversos fundamentos, que apontaremos a seguir.

por entender-se que realmente havia a inconstitucionalidade apontada pelo órgão de controle.

Para o Min. Gilmar Mendes, que inicialmente cogitou a supressão total desse controle por órgãos não jurisdicionais, seria possível permitir que atuassem quando houvesse jurisprudência clara da Corte nesse sentido. Não chega a admitir a realização de controle de constitucionalidade, mas a mera aplicação da jurisprudência do STF em casos onde fosse pacífico o entendimento da Corte sobre a matéria.

Delineados os argumentos traçados pelo STF ao deliberar acerca da temática do controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas, passaremos a avaliá-los, a seguir, à luz da noção de juridicidade, sedimentada na doutrina administrativista.

### **3. O controle da Administração Pública na perspectiva do princípio da juridicidade**

Para Moreira Neto, o distanciamento e o descomprometimento do Direito com a vontade da sociedade fizeram ressurgir a legitimidade enquanto valor jurídico e não somente político. Como forma de superar a limitação imposta por uma legalidade reduzida a mera produção legislativa, teria havido a necessidade de se alcançar uma composição mais ampla de valores, consubstanciada na noção de *juridicidade*. Essa nova percepção teria como fruto não apenas a integração da legalidade com a legitimidade, mas, também, com a antes abandonada noção de licitude. Dessa forma, ter-se-ia assegurado ao Direito um norte ético, sem preterir a conquista moderna da racionalidade, compatibilizando-a com a razoabilidade.<sup>19</sup>

---

19 MOREIRA NETO, 2001, p. 2; MOREIRA NETO, 2011. p. 48.

Para Gustavo Binenbojm, a constitucionalização do Direito Administrativo teve o condão de refutar a antiga ideia de que a lei seria o fundamento único e último da atividade administrativa. Para o autor, a compreensão da Constituição como sendo um sistema de regras e princípios passou a constituir o cerne da vinculação administrativa à noção de juridicidade, de modo que a legalidade teria passado a constituir mais um princípio inserido no sistema de normas constitucionais. Desse modo, “passa-se, assim, a falar em um princípio da juridicidade administrativa para designar a conformidade da atuação da Administração Pública ao direito como um todo, e não mais apenas à lei”.<sup>20</sup> Na mesma trilha, Andreas Krell defende que todo e qualquer ato administrativo, inclusive os atos administrativos discricionários, deve ser controlado não somente por sua legalidade, mas também por sua juridicidade.<sup>21</sup>

Com efeito, Bruno Miragem destaca a evolução da tradicional noção de legalidade no sentido de lei parlamentar, para uma releitura mais abrangente, como juridicidade da ação administrativa, atrelada à ideia de legalidade substancial, centrada na Constituição e no seu sistema de direitos e garantias fundamentais.<sup>22</sup> Nesse sentido, Juarez Freitas reconhece que “[...] a liberdade administrativa carece de contrapeso na verticalização da sindicabilidade, voltada preponderantemente à afirmação dos princípios e direitos fundamentais”.<sup>23</sup>

De fato, arremata Miragem, “[...] não há como se admitir a concepção tradicional de estrita vinculação da Administração à lei, a ponto de torná-la mera executora de comandos

---

20 BINENBOJM, 2008. p. 125-194, 311-312, grifo nosso.

21 KRELL, 2013. p. 76.

22 MIRAGEM, 2011, p. 214-215.

23 FREITAS, 2009. p. 33.

legais preexistentes”.<sup>24</sup> Para o autor, “a reserva da lei torna-se, assim, reserva da Constituição, em face da força normativa e eficácia vinculante das normas constitucionais”.<sup>25</sup>

Em relação aos Tribunais de Contas, a justificativa para uma atuação baseada na Constituição – não restrita à noção de legalidade estrita – ganha contornos mais fortes diante da opção do Constituinte em atribuir ao controle externo, como referência para a sua atuação, não apenas o controle de legalidade, mas também de *legitimidade* e de economicidade dos atos administrativos (art. 70, *caput*, CR), como veremos a seguir.

### 3.1 A juridicidade no âmbito dos Tribunais de Contas

Não são poucos os doutrinadores que admitem estar ao alcance dos Tribunais de Contas o exercício do controle de legalidade em sentido amplo, a abarcar a Constituição e seus princípios, contemplando, portanto, a noção de juridicidade.<sup>26</sup> A rigor, a consagração de um controle para além da estrita legalidade no âmbito dos Tribunais de Contas decorre de um reclamo histórico da doutrina.<sup>27</sup>

Seabra Fagundes, em 1955, já reconhecia que o controle exercido pelos TCs era puramente formal, nada significando quanto à legitimidade e moralidade na aplicação dos recur-

---

24 MIRAGEM, 2011, p. 216.

25 MIRAGEM, 2011, p. 217.

26 MIRANDA, 1973, p. 249; TORRES, 1994, p. 266-267; TORRES, 1993, p. 35-36; FERNANDES, 2008, p. 325, 329, 336; IOCKEN, 2014, p. 63-66; FURTADO, 2007, p. 1097; GARCIA; ALVES, 2013, p. 232; NÓBREGA, 2009, p. 342-344; KRELL, 2013, p. 76; NÓBREGA, 2011, p. 93; TORRES, 2014, p. 460-461; CUNDA, 2016, p. 233-238.

27 Sobre a crítica ao controle legalista dos Tribunais de Contas cf. NÓBREGA, 2009, p. 346-347; NÓBREGA, 2011, p. 92-95; FURTADO, 2014, p. 552; FREITAS, 2009, p. 128-129; BASTOS, 2002, p. 150.

tos públicos.<sup>28</sup> Para o autor, o controle externo resultava apenas no “coonestamento de tudo quanto se faz”. Chegou a asseverar que o TC não lograva proclamar as desonestidades nos gastos públicos conhecidas notoriamente. Identificava a causa do problema na formatação jurídica conferida a tais Tribunais, que não lhes permitia serem órgãos dotados de eficácia. Por tal razão, apontava que os TCs necessitavam de uma “[...] reforma urgente e ampla, capaz de retirar ao contrôlo financeiro o sentido de mera formalidade”. Seabra Fagundes chegou a afirmar que “[...] valeria a pena, talvez, conferir ao Tribunal, embora com reservas, o exame da moralidade dos contratos da Administração, admitido recurso para o Congresso das decisões denegatórias de registro [...]”.<sup>29</sup>

Atendendo ao apelo da doutrina, o Constituinte de 1988 optou por conferir expressamente aos Tribunais de Contas um controle para além da estrita legalidade, de forma expressa, ao estabelecer, no art. 70, *caput*, da Constituição, que a fiscalização exercida pelo controle externo seria pautada pelos parâmetros da legalidade, da *legitimidade* e da economicidade.<sup>30</sup>

É preciso assumir que nos textos constitucionais anteriores, quando não havia a previsão expressa da legitimidade como parâmetro para a atuação do controle externo, já se ad-

---

28 “O atual contrôlo, adstrito à legalidade, leva êsse órgão a homologar contratos, cuja falta de lisura é manifesta, mas cuja exterioridade se afigura regular” (FAGUNDES, 2013, p. 100-101).

29 FAGUNDES, 2013, p. 100-101.

30 Outro aspecto relevante para o fortalecimento da atuação dos TCs corresponde à previsão das auditorias operacionais no art. 70, *caput*, da CR. Embora críticos quanto à forma de inserção dessa competência pelo Constituinte de 1988 e também quanto ao exercício dessa atividade pelo TCU, Marques Neto e De Palma enxergam nessa previsão constitucional a grande inovação no âmbito dos TCs (MARQUES NETO; DE PALMA, 2020, p. 212-213).



mitia estar ao alcance dos Tribunais de Contas o exercício de um juízo de constitucionalidade em face dos atos submetidos ao seu controle, com fundamento no controle de legalidade, nos termos da Súmula nº 347 do STF, já referida.<sup>31</sup> À luz da Constituição de 1934, quando o controle de legitimidade nem sequer era cogitado, Pontes de Miranda defendia que o Tribunal de Contas poderia interpretar a Constituição e julgar a constitucionalidade das leis, regulamentos ou atos do Poder Executivo.<sup>32</sup>

Deve-se reconhecer, portanto, como um avanço a menção expressa à legitimidade no texto constitucional, por traduzir um assentimento do Constituinte para a mudança de atitude dos Tribunais de Contas, criticados historicamente pela postura meramente formal e legalista adotada. A consagração constitucional da legitimidade e da economicidade como parâmetros de fiscalização caracterizam, por conseguinte, no âmbito dos TCs, a sucessão de um controle meramente *formal* pelo *material*.<sup>33</sup>

Nesse sentido, Juarez Freitas, ao destacar que a redução da legitimidade à observância dos princípios não iria muito além da nova compreensão da *juridicidade*, defende que se deva exigir mais do controle, com o exame, a fundo, das finalidades apresentadas e das motivações oferecidas, vedando o escudo do exacerbado formalismo.<sup>34</sup>

---

31 Ainda hoje, sem recorrer à legitimidade, Caldas Furtado defende que o controle de legalidade abrange o exame dos preceitos integrantes do Direito Constitucional, Administrativo, Financeiro e Previdenciário, que disciplinam a administração pública, alcançando o cumprimento da Constituição Federal, das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais, da Lei nº 3.420/64, da Lei Complementar nº 101/2000, da Lei nº 8.666/93, das leis orçamentárias, dos estatutos dos servidores públicos e da legislação previdenciária, entre outras (FURTADO, 2014, p. 551-552).

32 MIRANDA, 1973, p. 249.

33 FIGUEIREDO, 2003, p. 348-349.

34 “[O princípio da legitimidade] serve de chamamento adicional aos

Para Celso Bastos, a legitimidade tem sentido mais amplo do que a mera legalidade. O autor reconhece a possibilidade de um ato ser legal, mas não ser legítimo, por estar em descompasso com valores fundamentais da coletividade.<sup>35</sup> Ricardo Lobo Torres assevera que “o controle de legitimidade, que é da própria moralidade, só agora se positivou na Constituição, mas já era reclamado há muito pelos juristas brasileiros”, resultando, em seu pensamento, “[...] [n]a abertura do controle financeiro para a política [...]”.<sup>36</sup> Segundo o autor, “[...] engloba todos os princípios constitucionais orçamentários e financeiros, derivados da idéia de segurança jurídica ou de justiça, que simultaneamente são princípios informativos do controle”.<sup>37</sup>

Bruno Wilhelm Speck destaca que o controle de legitimidade permite avaliar a adequação dos atos administrativos em relação aos princípios gerais norteadores da atividade administrativa.<sup>38</sup> Para Lucas Furtado, ao conjugar legalidade e legitimidade, buscou-se evidenciar que a fiscalização pode ser empreendida pelos órgãos de controle interno e externo para além de um mero exame formal de adequação, a fim de alcançar todos os preceitos e princípios constitucionais, como moralidade, impessoalidade, razoabilidade, segurança jurídica etc.<sup>39</sup>

---

controladores para que não se cinjam à legalidade tímida e timorata, em que pese a relação entre os princípios” (FREITAS, 2009, p. 128-129).

35 BASTOS, 2002, p. 150.

36 TORRES, 1993, p. 39-40; TORRES, 1994, p. 269.

37 TORRES, 1994, p. 269.

38 SPECK, 2000, p. 77.

39 “[...] é correto afirmar que, nos termos da Constituição Federal, o controle de legalidade compreende a verificação do cumprimento da lei; o controle de legitimidade, a plena observância do ordenamento jurídico” (FURTADO, 2007, p. 1.096-1.097).

No mesmo sentido, Lúcia Valle Figueiredo, ao tratar dos parâmetros para a atuação do controle externo, afirma não ter o texto constitucional assentado um controle fundado apenas na legalidade em sentido estrito, mas que considerasse o Direito em sua plenitude, como um complexo de normas e princípios. Com razão, afirma a autora, que “não apenas a lei, mas toda a principiologia constitucional, ou, como disse Bobbio, também os valores agregados à legalidade merecem controle”.<sup>40</sup>

Não restam dúvidas de que os princípios da legalidade (no sentido de juridicidade), da economicidade e da legitimidade são parâmetros constitucionais gerais de controle. Com as alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a fiscalização exercida a partir de tais referenciais exigirá um ônus de argumentação maior por parte da esfera controladora – e, também, das esferas administrativa e judicial –, reduzindo-se, portanto, o risco de eventuais abusos no caso de o controle vir a ser exercido de forma indevidamente ampliada, a ferir o princípio da separação de poderes.<sup>41</sup> Some-se a isso a possibilidade de ocorrer o controle judicial dos atos praticados pelas Cortes de Contas, nos termos do arts. 5º, inciso XXXV, 102, inciso I, “d”, e 75 da Constituição.

Por todo o exposto, é possível afirmar que existe amparo no texto constitucional para a tese de que o controle

---

40 FIGUEIREDO, 2003, p. 349.

41 São várias as disposições da LINDB que conferem maior segurança jurídica na aplicação das normas de Direito Público ao exigirem uma argumentação mais consistente por parte dos órgãos de controle. Sobre o tema, cf. JUSTEN FILHO, 2018, p. 13-41. Adotando o mesmo ideal de promoção da segurança jurídica, o art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil (CPC) estabelece a exigência de uma fundamentação sólida nas decisões judiciais. O art. 15 do CPC prevê a aplicação dessas normas processuais também aos processos administrativos.

atribuído aos Tribunais de Contas não pode ser reduzido a um juízo de legalidade estrita. Tanto a concepção atual de legalidade no sentido de juridicidade como a autorização expressa para um controle pautado pela legitimidade corroboram a concepção de que os Tribunais de Contas, ao exercerem suas atribuições constitucionais, não devem se limitar aos aspectos formais – ou estritamente legais – do ato administrativo objeto do controle, tampouco negligenciar as disposições constitucionais aplicáveis ao caso examinado. Ao exercerem sua missão institucional, compete-lhes afastar a aplicação de lei ou ato normativo que reputarem inconstitucional, por ocasião da fiscalização exercida sobre um ato administrativo, num caso concreto.

### **3.2 O STF e o controle de legalidade e de legitimidade dos TCs: (re)análise da jurisprudência da Corte a partir do princípio da juridicidade**

A esta altura, é chegado o momento de revisitar os argumentos contrários apontados pelo STF ao tratar da temática do controle de constitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Contas.

Inicialmente, é preciso destacar que há certa controvérsia quanto ao uso da expressão “controle de constitucionalidade”.<sup>42</sup> Neste trabalho não se pretende

---

42 Conforme analisado na primeira fase desta investigação, alguns ministros admitem que os TCs recusem a aplicação de lei ou ato normativo inconstitucional, negando, todavia, que essa atividade seja uma modalidade de “controle de constitucionalidade” – é como pensa, v.g., o Min. Marco Aurélio. Outros denominam de controle incidental de constitucionalidade essa mesma atividade – assim entende o Min. Roberto Barroso. E há os ministros que recusam por completo a atividade de afastar a aplicação de lei reputada inconstitucional pelo TC, ao argumento de que esse juízo seria privativo do Poder Judiciário, por se tratar de “controle

avancar na temática da qualificação da atividade de afastar a aplicação de norma considerada inconstitucional, por órgão não integrante do Poder Judiciário, como sendo ou não espécie de “controle de constitucionalidade”.<sup>43</sup> Apenas se busca avaliar se essa atuação, independentemente do rótulo conferido, seria possível, analisando os argumentos apresentados nos julgados do STF a partir do princípio da juridicidade aplicado aos TCs.

À luz de todo o exposto anteriormente, é possível asseverar que a modificação do paradigma de atuação da Administração Pública – que passou da legalidade estrita para uma atividade condicionada pela Constituição, à luz da concepção de juridicidade – impõe reconhecer também a mudança de paradigma para a fiscalização exercida pelos órgãos de controle da própria Administração Pública. A Constituição deve servir de norte, portanto, não apenas para o exercício da função administrativa, mas igualmente para o controle exercido sobre essa atividade. Afinal, não faria sentido termos duas noções de legalidade: uma como juridicidade, aplicável à atividade administrativa, e outra restrita à lei parlamentar (legalidade estrita), destinada à atividade de controle. Tal descompasso reduziria a força normativa da Constituição e a supremacia das normas constitucionais, pois colocaria como norte da atividade de controle da Administração Pública a lei estrita e não a própria Constituição, enfraquecendo a noção de eficácia vinculante das normas constitucionais.

---

de constitucionalidade” – é como pensam os ministros Celso de Mello, Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski.

43 A temática do controle de constitucionalidade, numa perspectiva incluyente e não-monopolizante é apresentada por Resende e Vieira, que apontam caminhos para a viabilização de outros entes políticos na participação da definição dos significados constitucionais, a partir de teorias e mecanismos dialógicos (RESENDE; VIEIRA, 2016, pp. 405-430).

Num contexto de mais de 5.500 municípios e, por conseguinte, a mesma quantidade de Câmaras Municipais, que legislam sobre diversas matérias em profusão, os respectivos Tribunais de Contas, ao exercerem o controle externo (art. 31, § 1º, CR), ficariam subordinados às respectivas leis municipais, ainda que manifestamente inconstitucionais.<sup>44</sup>

O argumento da ausência de competência expressa dos Tribunais de Contas para exercer essa atividade de controle da Constituição, por ser órgão de natureza administrativa, que não exerce jurisdição,<sup>45</sup> também não merece prosperar,

---

44 Leis que, por exemplo, disciplinassem requisitos de aposentadoria para servidores públicos em manifesto confronto com o disposto na Constituição ou sobre normas gerais de licitações contrárias às previstas na Lei nº 8.666/93 – matéria de competência privativa da União (art. 22, XXVII, CR) – teriam de ser consideradas válidas e eficazes pelos respectivos TCs, no exame de atos administrativos concretos, em detrimento de normas constitucionais expressas, sem a possibilidade de dar início a qualquer processo de controle abstrato de constitucionalidade – apesar da ampliação do rol, a CR de 1988 não contemplou os TCs como legitimados para instaurar o controle concentrado de constitucionalidade. O STF tem diversos julgados contrários a leis municipais que limitam indevidamente o universo de possíveis contratados pela Administração Pública, em licitações. No RE nº 668.810 AgR, a Corte entendeu que “a exigência constante da Lei nº 13.959/05 do Município de São Paulo, além de malferir a legítima expectativa individual de quem queira participar de certame público, ofendendo direito individual, vulnera o interesse público, direito da coletividade, pois, com a redução do universo de interessados em contratar, não se garante à Administração a oferta mais vantajosa”. Haveria lesão aos arts. 19, inc. III, e 37, inc. XXI, da Constituição. Se uma lei semelhante a esta fosse editada em outro Município, não poderia o respectivo Tribunal de Contas considerar presente uma “ilegalidade” para afastar a lei local e determinar a correção do edital, nos termos do art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, e do art. 71, inc. IX, da CR? Caso não se tratasse de uma questão já apreciada pela Suprema Corte anteriormente, mas que revelasse igualmente uma indevida restrição do universo de licitantes, por outra razão qualquer, não deveria o TC agir no sentido de promover a correção do ato viciado? Essas questões práticas corroboram a necessidade de se respaldar uma atuação do controle externo pautada não apenas pela estrita legalidade, mas inclusive pela própria Constituição.

45 Não aprofundaremos a temática da natureza da competência de julgamento

por duas razões: a primeira, porque antes de 1988, por ocasião da edição da Súmula nº 347, em 1963, os Tribunais de Contas também não integravam o Poder Judiciário e, seguindo a linha de argumentação dessa crítica, apesar de julgarem contas, tampouco exerciam a jurisdição, mas a Suprema Corte reconheceu essa possibilidade de atuação naquele contexto constitucional.<sup>46</sup> A segunda, porque à luz do atual texto constitucional não houve redução, mas, ao contrário, ampliação das competências atribuídas aos TCs, inclusive para conferir expressamente um controle para além da legalidade, a abarcar a *legitimidade* e a economicidade dos atos administrativos. Desta forma, não se justifica, a partir do exame das normas constitucionais delineadoras do regime jurídico constitucional dos Tribunais de Contas, antes de e após 1988, concluir que teria havido qualquer restrição ao exercício de suas atividades.

Embora não seja o caso dos TCs, que não declaram a inconstitucionalidade de normas, mas apenas deixam de aplicar aquelas eivadas de inconstitucionalidade, cumpre destacar que nem sempre o Constituinte se valeu da téc-

---

exercida pelos TCs. Não obstante, convém destacar a existência de vários autores que reconhecem o exercício de atividade jurisdicional na atribuição estabelecida no art. 71, inc. II, da CR. Em sentido favorável: FAGUNDES, 2005, p. 167, 170; MIRANDA, 1973, p. 460-461; FURTADO, 2007, p. 1112-1116; FURTADO, 2014, p. 642-648; FERNANDES, 2008, p. 128-131, 147; LEBRÃO; GOMES; MOURÃO, 2016, p. 134-137; RODRIGUES, 2014, p. 57-73. Em sentido contrário: CRETELLA JÚNIOR, 2000, p. 114-115; CRETELLA JÚNIOR, 1987, p. 183-198; BASTOS, 2002, p. 148-150; BUZAID, 1967, p. 37-62; MEDAUAR, 1990, p. 121, 124-125; NÓBREGA, 2011, p. 72-79.

- 46 Não é incomum a integração dos Tribunais de Contas ao Poder Judiciário. Isso ocorre em Portugal e já ocorreu no Brasil, na Constituição de 1937, cf. RODRIGUES, 2014, p. 33; FERNANDES, 2008, p. 145. No texto constitucional, os Tribunais de Contas não estão previstos no rol dos órgãos do Poder Judiciário (art. 92, CR), nem no rol dos órgãos do Poder Legislativo (art. 44). Esse é um dos argumentos invocados por Ayres Britto para apontar a natureza *sui generis* dos TCs. Cf. BRITTO, 2005, p. 2.

nica de atribuição expressa de competência para definir os órgãos incumbidos do controle difuso de constitucionalidade.<sup>47</sup> Observe-se que os juízes exercem o controle difuso de constitucionalidade a despeito dessa previsão literal. A rigor, há previsão genérica no art. 5º, inc. XXXV, e, de forma mais específica, nos arts. 97 e 102, inc. III, da Constituição, em relação aos Tribunais, o que gera certo paradoxo, pois a declaração de inconstitucionalidade no âmbito dos Tribunais depende do voto da maioria absoluta de seus membros, enquanto aos juízes ordinários é reconhecida a possibilidade de a inconstitucionalidade ser declarada monocraticamente.<sup>48</sup>

A questão de saber se integram ou não o Poder Judiciário, ou se exercem jurisdição, é lateral e não interfere na avaliação acerca da conformidade da Súmula nº 347 com o texto constitucional. Tanto assim que o STF jamais se valeu de tais premissas – integrar o Poder Judiciário e exercer a jurisdição – para, em sua jurisprudência tradicional de quase sessenta anos, admitir que os órgãos de controle pudessem deixar de aplicar leis inconstitucionais ao caso concreto.<sup>49</sup>

A mudança promovida pela Constituição em relação às atribuições dos TCs não mitiga, mas reforça o entendimento consolidado no referido enunciado sumular. De igual modo, a substancial alteração no modelo de controle concentrado de constitucionalidade, a partir de 1988, não justifica a revisão

---

47 Nesse sentido, cf. QUEIROZ; CORTEZ, 2019, p. 32.

48 Em diversos países, como na Alemanha, Itália e Espanha, não se reconhece aos juízes ordinários a possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade no caso concreto, exigindo-se a arguição prévia à Corte Constitucional. Cf. SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 973.

49 É importante destacar que é o entendimento consolidado no enunciado sumular nº 347 do STF que se discute, e não a aplicabilidade da decisão havida na ADI nº 221/DF, que assentiu na possibilidade de determinação do Chefe de Poder aos seus subordinados, para que não apliquem leis e atos reputados inconstitucionais.



da jurisprudência consolidada, por não ter contemplado os TCs como legitimados para dar início ao controle abstrato.

Tampouco há ofensa ao princípio da separação dos poderes ou ao sistema de freios e contrapesos. A vinculação dos Tribunais de Contas à legalidade estrita – e, portanto, às deliberações oriundas dos parlamentos federal, estaduais e municipais – permanece. Não há salvo-conduto para ignorar a lei. Apenas se condiciona o exercício do controle a um necessário exame de constitucionalidade da lei aplicável ao caso concreto, atividade essa que sempre poderá ser objeto de revisão pelo Poder Judiciário, por força da garantia fundamental de acesso à Justiça, estatuída no art. 5º, inciso XXXV, da CR e, especificamente, pela previsão de competência expressa do STF para apreciar atos do TCU violadores de direito líquido e certo dos respectivos impetrantes (art. 102, inc. I, “d”) – norma essa reproduzida nas respectivas Constituições Estaduais, atribuindo semelhante competência aos Tribunais de Justiça.

Por não exercerem propriamente um controle de constitucionalidade, no sentido de declaração formal de inconstitucionalidade de leis, e por estarem submetidos ao controle judicial, aos Tribunais de Contas não se impõe a submissão irrestrita às salvaguardas inerentes ao exercício da atividade de controle de constitucionalidade exigidas do STF, tais como a legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outras. Essas exigências são específicas para o controle jurisdicional de constitucionalidade pela Suprema Corte porque dessa atuação decorrem efeitos bastante diversos daqueles que poderão advir da atuação do controle externo.<sup>50</sup>

---

50 Ainda assim, na linha defendida pela Min. Cármen Lúcia, por ocasião do

## 4. Conclusão

Há no atual momento um grande embate em torno de eventuais excessos resultantes de uma hermenêutica constitucional muitas vezes abusiva, que extrapolaria os limites esperados do aplicador do Direito, mitigando o princípio da legalidade e, por conseguinte, o papel democrático que o Parlamento exerce ao editar leis, a partir da aplicação inadequada de princípios e valores constitucionais. É legítima, portanto, a preocupação com novos “ativismos” que possam desequilibrar o arranjo constitucional estabelecido pelo Constituinte de 1988, de modo a avalizar a invasão de outros órgãos em searas destinadas constitucionalmente àqueles que foram eleitos.

Todavia, é preciso cautela para não impedir que órgãos de extração constitucional, como é o caso dos Tribunais de Contas, fiquem impedidos de exercer seu relevante papel de fiscalização da Administração Pública, a pretexto de se conferir maior segurança àqueles que são por eles controlados. A possibilidade de os Tribunais de Contas, ao fiscalizarem a atividade administrativa, deixarem de aplicar lei ou ato normativo reputado inconstitucional corresponde à aplicação do princípio da juridicidade administrativa. É uma forma de controle da Constituição que não se confunde com o controle declaratório de (in)constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário. Aqui o controle é empregado no sentido de fazer respeitar a supremacia e a força normativa da Constituição. Pensar de modo contrário seria reduzir a possibilidade de aplicar o princípio da juridicidade àqueles que praticam os

---

juízo da Petição nº 4.656/PB, é possível exigir dos TCs a observância da regra do art. 97 da Constituição, para conferir maior segurança quanto à conclusão sobre a inconstitucionalidade da lei que fundamenta o ato administrativo objeto do controle.

atos administrativos, relegando aos que exercem o controle de tais atos apenas uma atuação pautada pela estrita legalidade, anacrônica e em detrimento da Constituição.

Desta forma, analisados os julgados do STF sobre a temática à luz do princípio da juridicidade, é possível concluir pela ausência de argumentos que justifiquem a superação da Súmula nº 347 do STF, mormente porque não se atribui a órgão alheio ao Judiciário a possibilidade de efetivar um controle de constitucionalidade que abarque uma declaração formal de incompatibilidade da norma viciada com o texto constitucional. A rigor, assegura-se às Cortes de Contas apenas a possibilidade de fazer valer a Constituição quando, no caso concreto, a lei que seria aplicável afrontar de forma direta o texto constitucional. Vedar essa atividade ensejaria a subversão da lógica da hierarquia das normas no ordenamento jurídico, privilegiando-se uma legalidade estrita em detrimento da força normativa e da supremacia das normas constitucionais.

## Referências

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Fórum Administrativo - FA*, Belo Horizonte, ano 5, n. 47, pp. 1-10, jan. 2005.

BUZUID, Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Universidade de São Paulo*, v. 62, n. 2, pp. 37-62, 1967.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio Janeiro: Forense, 2000.

\_\_\_\_\_. José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 24, n. 94, pp. 183-198, abr./jun. 1987.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Controle de Sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. 321f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

FALCÃO, Valdirene Ribeiro de Souza. O Tribunal de Contas e o controle de constitucionalidade: uma releitura da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, pp. 197-213, 2017.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, Edição Especial, pp. 87-109, dez. 2013.

\_\_\_\_\_. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FURTADO, Lucas. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

IOCKEN, Sabrina Nunes. *Políticas Públicas: o controle do Tribunal de Contas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB – dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), pp. 13-41, nov. 2018.

KRELL, Andreas J. *Discrecionariade administrativa e conceitos legais indeterminados: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LEBRÃO, Roberto Mercado; GOMES, Emerson Cesar da Silva; MOURÃO, Licurgo. Capítulo 5 – Fiscalização financeira e orçamentária. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, pp. 119-151, 2016.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Diálogos fora de esquadro: o controle das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 120, pp. 203-236, jan./jun. 2020.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 27, n. 108, pp. 101-126, out./dez. de 1990.

MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à constituição de 1967 com a emenda nº 1 de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. t. III.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos: um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 223, pp. 1-24, jan./mar. 2001.

\_\_\_\_\_. *Poder, Direito e Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NÓBREGA, Marcos. *Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

\_\_\_\_\_. O controle do gasto público pelos Tribunais de Contas e o princípio da legalidade: uma visão crítica. In: BRANDÃO, Cláudio et al. *Princípio da Legalidade: da dogmática jurídica à teoria do direito*. Rio de Janeiro: Forense, pp. 339-347, 2009.

PONTES, Juliana Gonçalves. Da relativização da outorga conferida ao Tribunal de Contas para exercer juízo de constitucionalidade. In: MAIA, Renata C. Vieira; FERREIRA, Diogo Ribeiro (Coord.). *Processo Civil aplicado aos Tribunais de Contas: novas tendências a partir do CPC de 2015*. Belo Horizonte: Fórum, pp. 207-219, 2017.

QUEIROZ, Rholden Botelho de; CORTEZ, Maysa Cortez. Controle de constitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Contas: reflexões sobre uma aplicação mitigada da Súmula 347 do STF. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 17, n. 2, pp. 20-45, jul./dez. 2019.

RESENDE; Ranieri Lima; VIEIRA, José Ribas. Judicial Review e Democracia: Caminhos para um Controle Dialógico

de Constitucionalidade. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 113, pp. 405-430, jul./dez. 2016.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o controle de políticas públicas*. Maceió: Viva, 2014.

ROSILHO, A. J. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 358f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 194, pp. 31-45, out./dez. 1993.

\_\_\_\_\_. O Tribunal de Contas e o controle de legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 31, n. 121, pp. 265-271, jan./mar. 1994.

---

*Recebido em 06/08/2020*

*Aprovado em 24/08/2021*

**Ricardo Schneider Rodrigues**

*E-mail: schneider\_rodrigues@hotmail.com*