

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO - FND

**ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE
EXERCIDO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: MANDADO DE
SEGURANÇA EM DECISÕES MONOCRÁTICAS**

YASMIN DE SANTANA

RIO DE JANEIRO

2022

YASMIN DE SANTANA

**ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE
EXERCIDO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: MANDADO DE
SEGURANÇA EM DECISÕES MONOCRÁTICAS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Dr. Luiz Cláudio Moreira Gomes.

RIO DE JANEIRO

2022

CIP - Catalogação na Publicação

S232a Santana, Yasmin de
ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL
DE CONTAS DA UNIÃO: MANDADO DE SEGURANÇA EM DECISÕES
MONOCRÁTICAS / Yasmin de Santana. -- Rio de
Janeiro, 2022.
58 f.

Orientador: Luiz Claudio Moreira Gomes.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Controle de Constitucionalidade brasileiro.
2. Tribunal de Contas da União. 3. Súmula 347. 4.
Supremo Tribunal Federal. I. Gomes, Luiz Claudio
Moreira, orient. II. Título.

YASMIN DE SANTANA

**ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE
EXERCIDO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: MANDADO DE
SEGURANÇA EM DECISÕES MONOCRÁTICAS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Dr. Luiz Cláudio Moreira Gomes.

Data da Aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Claudio Moreira Gomes - Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2022

RESUMO

A competência referente ao Tribunal de Contas da União para afastar, por inconstitucionalidade, a aplicação de lei no exercício do controle de constitucionalidade é um tema de grande relevância, tendo em vista que envolve a atuação de órgãos criados para zelar pelo erário e para fiscalizar a efetividade dos princípios constitucionais. Portanto, é importante observar os impactos políticos, econômicos e sociais que as decisões poderão causar, por ser um tema que afeta diretamente o interesse público. Embora a edição da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal devesse ter sedimentando o entendimento da Corte sobre o assunto, é possível identificar um grande número de julgados em que os Ministros expõem entendimentos dissonantes sobre esta temática. Nesse sentido, buscou-se mapear, de modo amplo, as decisões monocráticas em sede de mandado de segurança, de modo a aferir como o posicionamento de cada Ministro repercute nos argumentos trazidos em cada julgamento e em que ponto é possível identificar similitudes.

Palavras-chave: Controle de Constitucionalidade brasileiro. Tribunal de Contas da União. Súmula 347. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The Brazilian Audit Office's competence to reject law enforcement regarding the exercise of constitutionality control is a theme of great relevance, having in sight that it involves the acting of public bodies created to assure the integrity of public treasury and to watch over the effectiveness of constitutional principles. Therefore, it is important to observe the social, economic and political impact that these decisions might bring, being a theme that directly affects public interest. Although the precedent nº347 should've settled the matter and defined the Federal Court of Justice understanding, it is still possible to identify a great number of cases in which Ministers expose dissonant comprehensions on this matter. In that regard, it was sought to amply map the monocratic decisions regarding writs of mandamus as a way to gauge how each Minister position repercutisses on the arguments brought in each trial and to which extent similarities can be observed.

Key-words: Brazilian constitutionality control. Brazilian Audit Office. Precedent 347. Federal Court of Justice.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultados: Ministra Cármen Lúcia.....	18
Tabela 2 - Resultados: Ministra Rosa Weber.....	19
Tabela 3 - Resultados: Ministro Dias Toffoli.....	21
Tabela 4 - Resultados: Ministro Luiz Fux.....	22
Tabela 5 - Resultados: Ministro Ricardo Lewandowski.....	23
Tabela 6 - Resultados: Ministro Gilmar Mendes.....	24
Tabela 7 - Resultados: Ministro Roberto Barroso.....	25
Tabela 8 - Resultados: Ministro Alexandre de Moraes.....	26
Tabela 9 – Resultados: Ministro Edson Fachin.....	26
Tabela 10 - Resultados por grupos temáticos.....	27

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 - IDEIAS E CONCEITOS PRELIMINARES	13
1.1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO	13
1.2 A ESCOLHA DO MANDADO DE SEGURANÇA	14
1.3 METODOLOGIA.....	16
1.3.1 Resultados selecionados divididos por Ministro	18
1.3.2 Resultados em grupos temáticos.....	27
CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DE GRUPOS.....	29
2.1 GRUPO 1: CASO PETROBRÁS.....	29
2.2 GRUPO 2: LEI DAS ESTATAIS	36
2.3 GRUPO 3: APOSENTADORIAS E PENSÕES	37
2.4 GRUPO 4: CASOS RESIDUAIS.....	43
CAPÍTULO 3 - SÍNTESE DOS ARGUMENTOS DE CADA MINISTRO.....	46
3.1 GILMAR MENDES	46
3.2 RICARDO LEWANDOSKI.....	46
3.3 ROSA WEBER.....	47
3.4 CÁRMEN LÚCIA.....	47
3.5 DIAS TOFFOLI	48
3.6 EDSON FACHIN	48
3.7 ALEXANDRE DE MORAES	48
CONCLUSÕES E PERCEPÇÕES SOBRE O TEMA	50
REFERÊNCIAS.....	55

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetivou verificar a possibilidade de órgãos não jurisdicionais, no presente caso o Tribunal de Contas da União, dentro da sua competência funcional definida em lei, realizar controle de constitucionalidade. São diversos os casos que chegaram até a mais alta Corte do país, nos quais se questionou a validade do afastamento de uma lei na atuação concreta dessa instituição.

O Tribunal de Contas da União tem sua competência e atuação determinados no artigo 71¹ da Constituição Federal Brasileira, possuindo importante papel referente à auxiliar o poder legislativo em sua função típica, no controle externo.

¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

O controle externo, consoante com o disposto no artigo 70² da Constituição Federal, se consubstancia na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União.

Conforme determinado pela simetria constitucional, essa competência se estende ao Poder Legislativo de cada ente político. A fiscalização tem como critérios de avaliação a análise da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas.

Dessa forma, o Tribunal de Contas possui uma atuação coordenada com o poder Legislativo, de modo que o controle externo exercido pelo poder Legislativo abrange a vertente do controle político, titularizada pelas Casas Legislativas, e a vertente técnica, exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que engloba a fiscalização contábil, financeira e orçamentária³.

Conforme se pode extrair do artigo 1º, § 3º, I, “a” da Lei Complementar 101/2000⁴, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas da União possui vinculação ao Poder Legislativo em relação aos efeitos orçamentários e de responsabilidade fiscal. Contudo, é independente em relação a ele, característica que permite a fiscalização e julgamento das contas de seus gestores.

Inicialmente a Súmula nº 347⁵ do Supremo Tribunal Federal parecia pacificar a questão aqui tratada, ao consolidar o poder-dever do Tribunal de Contas de apreciar, diante de casos concretos, a constitucionalidade das leis e atos normativos do Poder Público.

² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

³ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 160.

⁴ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

⁵ Súmula 347-STF: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

O controle de constitucionalidade é um mecanismo que se pauta no princípio da supremacia da Constituição para garantir que normas inconstitucionais não permaneçam no sistema jurídico. Originalmente, tal competência é atribuída ao Poder Judiciário, sendo o Supremo Tribunal Federal o guardião da Constituição Federal, competência atribuída pelo artigo 102 da CF⁶.

Contudo, embora o Judiciário detenha a primazia do controle de constitucionalidade, é um dever de todos os poderes interpretar a Constituição de modo a assegurar o seu cumprimento⁷.

Nesse sentido, a prerrogativa do TCU de afastar norma considerada inconstitucional, com base na Súmula 347 do STF, seria reflexo do exercício das suas competências delimitadas na Constituição Federal, de modo a garantir o efetivo controle externo quanto à fiscalização da legalidade de atos da Administração Pública no âmbito de sua atividade financeira.

A discussão sobre a aplicabilidade da referida súmula reside no fato de sua edição ter se dado em 1963, a partir do julgamento do Recurso do Mandado de Segurança nº 8.372/CE, de relatoria do Ministro Pedro Chaves. Ou seja, o reconhecimento e legitimação do controle de constitucionalidade difuso exercido pelos Tribunais de Contas se deu na vigência da Constituição de 1946.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, houve uma grande mudança em relação ao controle de constitucionalidade concentrado em âmbito federal, uma vez que o rol de legitimados para a propositura da representação de inconstitucionalidade foi ampliado, acabando com o antigo monopólio do Procurador-Geral da República.

Nesse cenário, a possibilidade de não aplicação de leis consideradas inconstitucionais pelo Tribunal de Contas da União passou a ser questionada, sendo o MS 25.888 do STF, em

⁶ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, **a guarda da Constituição**, cabendo-lhe: (...).

⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 91.

2006, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes considerado o grande *leading case* a respeito da matéria⁸.

O posicionamento dos julgados referentes ao tema apresenta grande discussão jurídica, o que se reflete na grande quantidade de julgamentos monocráticos que deferem liminares suspendendo a decisão anteriormente tomada por esses órgãos não jurisdicionais, denotando posicionamento ainda vacilante.

O principal argumento empregado para fundamentar a insubsistência do enunciado sumular seria que este não estaria em conformidade com a constituição de 1988, e, dessa forma, teria perdido sua validade, tendo em vista que a Corte de Contas não se encontra no rol de legitimados para declarar a inconstitucionalidade de leis, disposto no artigo 103 da Constituição Federal⁹.

Assim, tendo como objetivo a sistematização da análise, no primeiro capítulo foram abordados os conceitos chave referentes à pesquisa, seguido da exposição da metodologia utilizada para seleção dos julgados, a fim de delinear os critérios que foram adotados e o lapso temporal delimitado.

No segundo capítulo, os resultados encontrados foram desmembrados em 4 (quatro) grupos, de modo a explorar os contextos intrínsecos a cada conjunto de decisões. Nesse sentido, os julgados foram mais uma vez separados com o intuito de permitir que, dentro de cada assunto, as decisões de cada Ministro fossem analisadas em conjunto.

⁸ DESCHAMPS, Gustavo Coelho. Controle de constitucionalidade e Tribunais de Contas do Brasil. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, ano 7, n. 84, dez. 2008, p. 78.

⁹ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Por fim, no terceiro capítulo, foram sintetizadas as informações encontradas referentes ao modo de enfrentamento dos julgamentos de cada Ministro, reunindo as informações dos 4 (quatro) grupos, permitindo, ao final, uma conclusão individualizada acerca da percepção dos julgadores sobre o tema.

A competência referente ao Tribunal de Contas da União para afastar, por inconstitucionalidade, a aplicação de lei, no exercício do controle de constitucionalidade é um tema de grande relevância, tendo em vista que envolve a atuação de órgãos criados para zelar pelo erário e para fiscalizar a efetividade dos princípios constitucionais. Portanto, é importante observar os impactos políticos, econômicos e sociais que as decisões poderão causar, por ser um tema que afeta diretamente o interesse público.

CAPÍTULO 1 - IDEIAS E CONCEITOS PRELIMINARES

1.1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO

Inicialmente, importante destacar a existência de mais de uma modalidade de controle de constitucionalidade, que pode ser difuso ou concentrado. O controle concentrado é atribuído a um único órgão, enquanto no controle difuso, todos os juízes e tribunais podem declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos.

O controle de constitucionalidade pode ser exercido por via de ação principal ou por via incidental. O controle incidental também pode ser chamado de controle *incidenter tantum*, controle por via de exceção, por via de defesa ou controle concreto. Este controle é exercido de forma prejudicial à análise do mérito do caso concreto. Trata-se de um antecedente lógico necessário ao julgamento de mérito da lide.

Neste caso, a inconstitucionalidade da lei não é o pedido, mas é alegada como causa de pedir. De acordo com o Princípio da Congruência, o dispositivo da decisão judicial deve refletir o pedido do autor, logo, como a alegação de inconstitucionalidade não consta do pedido, ela também não constará do dispositivo da decisão, mas da fundamentação, como questão prejudicial analisada antes do mérito.

Com base nisso, os efeitos da alegação de inconstitucionalidade são apenas *inter partes*. Assim, pode-se afirmar que, no controle concreto, há o exercício regular da jurisdição, ou seja, a solução de lides nos processos subjetivos.

Já no controle pela via de ação principal, também chamado de controle abstrato ou controle em tese, o pedido formulado é a própria declaração de inconstitucionalidade da norma, de modo que esta é a questão principal, o objeto da ação. Sendo assim, a declaração de inconstitucionalidade vai constar do dispositivo da decisão judicial. Por consequência, os efeitos da decisão se projetarão para além das partes do processo, atingindo todos os destinatários da norma, ou seja, com efeitos *erga omnes*. Estes efeitos, conforme disposto no

artigo 28, § único da Lei nº 9.868/99¹⁰, são vinculantes para os demais órgãos do Poder Judiciário e para a Administração Pública.

No controle abstrato, não há lide a ser dirimida pelo Poder Judiciário. O objeto da ação é a análise em tese da inconstitucionalidade da lei, de forma a proteger a supremacia da Constituição. Sendo assim, nestes casos, diz-se que o processo é objetivo, pois não há um conflito de interesses entre partes.

1.2 A ESCOLHA DO MANDADO DE SEGURANÇA

Nos termos do artigo 5º, inciso LXIX¹¹, da Constituição Federal e do artigo 1º da Lei 12.016/2009¹², o Mandado de Segurança é o remédio apto a proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Portanto, o Mandado de Segurança é uma ação constitucional, de natureza civil, cujo objeto é a proteção de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público¹³.

¹⁰ Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão. Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

¹¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas corpus" ou "habeas data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

¹² Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

¹³ NUNES, José de Catro. **Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 54.

A conceituação de direito líquido e certo, por sua vez, é aquele que, à vista dos documentos produzidos, existe em favor de quem reclama o mandado, sem dúvida razoável¹⁴.

Esse remédio foi escolhido por ter como pré requisito a pré-constituição das provas em relação às situações fáticas ensejadoras de seu ajuizamento, possibilitando, inclusive, a concessão de medidas liminares, nos termos do artigo 7º, inciso III da Lei nº 12.016¹⁵, quando houver potencialidade da lesão se tornar efetiva, caso não sejam suspensos os efeitos do ato impugnado.

No âmbito de pesquisa do presente trabalho, em diversos momentos foi possível identificar a concessão de medidas liminares pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por interpretarem a atuação do Tribunal de Contas da União como empecilho ao direito da outra parte.

Tal fato mostra que por diversas vezes a possibilidade de controle de constitucionalidade realizado pela Corte de Contas não é tida como um tema controvertido, mas como uma afronta real a um direito líquido e certo, apta a ensejar a concessão do remédio constitucional.

Sobre o tema, o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira¹⁶ ressalta que uma vez caracterizado o direito líquido e certo da parte a partir incidência da regra jurídica sobre fatos incontestáveis, o instrumento apto a proteção do direito seria o mandado de segurança.

No mesmo sentido, para o Ministro Celso de Mello, a noção de direito líquido e certo, para efeito de impetração de mandado de segurança, ajusta-se, em seu específico sentido jurídico, ao conceito de situação que deriva de fato incontestável, vale dizer, de fato passível de comprovação documental imediata e inequívoca¹⁷.

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 314.

¹⁵ Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **ROMS 10.208/SP**. Relator: Min. Marco Aurélio. 4ª Turma. Publicação em: 12 abr. 1999, p. 152

¹⁷ Id. **Mandado de Segurança nº MS 21865-7**. 2ª Turma. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em: 01 dez. 2006.

Essa noção de incontestabilidade presente na configuração do direito líquido e certo, pressuposto para a impetração do Mandado de segurança, é importante pois embora à primeira vista pareça um critério incisivo, a própria divergência sobre o tema entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, encontrada nos julgados que foram abordados no presente trabalho, mostra a existência de nuances na consideração de determinadas situações como configuradoras ou não de um direito.

1.3 METODOLOGIA

A pesquisa foi feita tendo como base principalmente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para além de terem sido utilizadas as disposições do ordenamento jurídico e da doutrina para elucidar as questões que foram levantadas ao longo do estudo.

A partir do marco escolhido referente à edição da Súmula nº 347 no julgamento do RMS nº 8.372/CE, foram analisadas as decisões monocráticas posteriores do STF até os dias atuais, de modo a analisar quais os fundamentos utilizados por cada Ministro para definir as hipóteses em que o Tribunal de Contas da União poderia ou não afastar a incidência de terminada lei por considerá-la inconstitucional.

As decisões monocráticas foram escolhidas por espelhar uma seara pouco explorada em trabalhos acadêmicos. Para além disso, são aptas a mostrar de modo mais individualizado o posicionamento dos Ministros ao se depararem com os casos sobre o tema.

Para tanto, foram exploradas diversas decisões proferidas em diferentes configurações, períodos e circunstâncias do caso concreto, visando comparar como os julgamentos se desenharam, além da realização de pesquisa bibliográfica no que concerne à temática tratada.

Nesse sentido, a principal metodologia empregada nesse trabalho foi a empírica, com base na busca jurisprudencial do site do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br).

Adotou-se três cortes metodológicos nesta pesquisa: (i) temporal, com seleção de decisões proferidas a partir de 1964, ano da edição da Súmula nº 347 do STF, até o dia 29/08/2022¹⁸; (ii) processual, com seleção apenas de decisões monocráticas em sede de

¹⁸ Data de fechamento do projeto de pesquisa.

mandado de segurança; e (iii) temático, com seleção de acórdãos que tratassem de controle de constitucionalidade realizado pelo Tribunal de Contas da União.

A pesquisa no site do STF ocorreu no dia 29/08/2022, e por esse motivo foi a data escolhida como marco final deste trabalho. Foram pesquisadas três combinações: (“declaração inconstitucionalidade” E “TCU”), (“súmula 347” E “TCU”), e (“TCU” E “controle constitucionalidade”). A cada seleção foi feita uma análise preliminar, separando os resultados encontrados por Ministro e excluindo os que se repetiam. Nessa primeira etapa, a pesquisa retornou 304 decisões.

A partir desse primeiro resultado, realizou-se uma segunda filtragem, na qual foram selecionados 38 julgados para compor o universo de análise desta pesquisa, tendo como critério separar apenas os que abordassem a possibilidade ou não de controle de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Contas da União, com a posterior exclusão dos resultados que apareceram mais de uma vez.

Dentre os resultados encontrados, optou-se por restringir a pesquisa apenas aos Ministros que compõe atualmente o STF, quais sejam: Ministra Rosa Weber, Ministro Roberto Barroso, Ministro Gilmar Mendes, Ministro Ricardo Lewandowski, Ministra Cármen Lúcia, Ministro Dias Toffoli, Ministro Luiz Fux, Ministro Edson Fachin, Ministro Alexandre de Moraes, Ministro Nunes Marques e Ministro André Mendonça.

Buscou-se mapear, de modo restrito à atual composição do STF, as decisões monocráticas proferidas em sede de mandado de segurança, de modo a aferir como o posicionamento de cada Ministro repercutiu nos argumentos trazidos em cada julgamento e em que ponto é possível identificar similitudes.

Logo, o objetivo da pesquisa foi, a partir da análise das decisões jurisprudenciais, conseguir definir qual posicionamento tem sido predominante, de modo a identificar os elementos e argumentos utilizados em confronto de casos concreto. Assim, pretendeu-se esclarecer a atuação do órgão não jurisdicional escolhido, o TCU, em seu potencial exercício do controle de constitucionalidade.

1.3.1 Resultados selecionados divididos por Ministro

Legenda

O	Selecionados
X	Não selecionados

Tabela 1 - Resultados: Ministra Cármen Lúcia

Processo	Seleção
MS 38338 ED	X
MS 32671	X
MS 33856 MC	X
MS 36596	X
MS 29326 MC	O
MS 32370 MC	X
MS 31235	O
MS 27957	X
MS 27743 MC	O
MS 27232	O
MS 30692	X
MS 28108	X
MS 33072	X
MS 26134 MC	X
MS 28305	X
MS 37203 ED	X
MS 27210 MC	X
MS 27415	X
MS 38034	X
MS 27297	X
MS 38133	X
MS 28345	X
MS 29402	X
MS 37203	X
MS 36565	X
MS 38450	X
MS 29118	X
MS 37964	X
MS 37500	X

MS 38287	X
MS 32434 MC	X
MS 28229 MC	X
MS 30349	X
MS 26308 MC	X
MS 33072	X
MS 28108 AgR	X
MS 28318 MC	X
MS 28320 MC	X
MS 38357	X
MS 37973	X
MS 37322 ED	X
MS 27459	X
MS 26249	X
MS 27714	X
MS 37675	X
MS 29326	O
MS 30931	X
MS 26395	X
MS 26396	X
MS 28.897 MC	X
MS 38556	X

Fonte: Autoria própria, 2022.

Tabela 2 - Resultados: Ministra Rosa Weber

Processo	Seleção
MS 23168	X
MS 35397 MC	X
MS 35358	X
MS 27670	X
MS 35357	X
MS 29924	X
MS 23294	X
MS 35357 MC	X
MS 35358 MC	X
MS 31949 MC	X
MS 25970	X

MS 33228	X
MS 33148	X
MS 29807	X
MS 29804	X
MS 30222	X
MS 32867 ED	X
MS 37369	X
MS 37937	X
MS 35817	X
MS 33259	X
MS 35544	X
MS 34218	X
MS 27628	X
MS 33260	X
MS 27575	X
MS 30555	X
MS 34424	X
MS 27751 ED	X
MS 37924	X
MS 31650	X
MS 34537	X
MS 33193 MC	X
MS 34094	X
MS 34620	X
MS 35832	X
MS 31884	X
MS 25369	X
MS 34676	X
MS 31365	X
MS 28745	O
MS 32457	O
MS 26808	O
MS 28744	O
MS 36320	X
MS 36246	X
MS 36246 MC	X
MS 36320 MC	X
MS 38583	X

Tabela 3 - Resultados: Ministro Dias Toffoli

Processo	Seleção
MS 34629	X
MS 27337 AgR	O
MS 27344 AgR	O
MS 28252 AgR	O
MS 27561	X
MS 28944	X
MS 32195	X
MS 32720	X
MS 26792	X
MS 27883	X
MS 31235 MC	O
MS 30258 AgR	X
MS 28619	X
MS 27510	X
MS 35012	X
MS 29922	X
MS 36400	X
MS 27060	X
MS 35535	X
MS 35204	X
MS 35354	X
MS 34889	X
MS 31143	X
MS 31385	X
MS 32146	X
MS 34407	X
MS 32831 MC	X
MS 32016 MC	X
MS 33802	X
MS 38143	X
MS 28664	X
MS 28469	X
MS 32321	X
MS 27946	X
MS 31124	X
MS 38093 MC	X

MS 32694	X
MS 35233	X
MS 32968	X
MS 32694 MC	X
MS 31018 MC	X
MS 30324	X
MS 30389 MC	X
MS 30016	X
MS 30330	X
MS 29360	X
MS 33996	X
MS 29468 MC	O
MS 38416	X

Fonte: Autoria própria, 2022.

Tabela 4 - Resultados: Ministro Luiz Fux

Processo	Seleção
MS 36744	X
MS 36127 MC	X
MS 31244	X
MS 34436	X
MS 33958	X
MS 26150	X
MS 30621 MC	X
MS 32160	X
MS 32131 MC	X
MS 28815 MC-AgR	X
MS 32841	X
MS 33879	X
MS 26750	X
MS 30652	X
MS 27284	X
MS 36690	X
MS 33828 MC	X
MS 30654 MC	X
MS 36464	X

MS 33976	X
MS 31090	X
MS 26387 MC-AgR	X
MS 31717	X
MS 32061	X
MS 31820 MC	X
MS 35483	X
MS 35395	X
MS 32444 MC	X
MS 34921 MC	X
MS 35740	X
MS 32077 MC	X
MS 28080 MC-AgR	X
MS 34644	X
MS 32431- AgR	X

Fonte: Autoria própria, 2022.

Tabela 5 - Resultados: Ministro Ricardo Lewandowski

Processo	Seleção
MS 35174 TA	X
MS 35174	X
MS 34482	O
MS 33957	X
MS 34482 MC	O
MS 26410 MC	O
MS 33856	X
MS 35446	X
MS 36077 MC	X
MS 28678	X
MS 32134	X
MS 36682	X
MS 29402 ED	X
MS 36614 ED	X
MS 36489	X
MS 36832	X
MS 37328	X
MS 38314	X
MS 36879 MC	O

MS 31129	X
MS 37219	X
MS 37588	X
MS 36104	X
MS 36412	X
MS 28872	X
MS 28273	X
MS 37302	X
MS 38061 MC	X
MS 37706	X

Fonte: Autoria própria, 2022.

Tabela 6 - Resultados: Ministro Gilmar Mendes

Processo	Seleção
MS 27796 MC	O
MS 29123	O
MS 31890	X
MS 28171	X
MS 35083	X
MS 30724	X
MS 25543	X
MS 24684	X
MS 37602 MC	O
MS 27837 MC	O
MS 34740	X
MS 33057	X
MS 28965	X
MS 25918	X
MS 27649 AgR	X
MS 33416	X
MS 25888 MC	O
MS 28179	X
MS 37101	X
MS 31263	X
MS 37939 MC	X
MS 29123 MC	O
MS 36705 MC	O
MS 37687 MC	X

MS 25797 MC	X
MS 36570	X
MS 28448	X
MS 35972 MC	X
MS 35972	X
MS 35636 MC	X
MS 35343	X
MS 36852	X
MS 37871	X
MS 36737	X
MS 35407	X

Fonte: Autoria própria, 2022.

Tabela 7 - Resultados: Ministro Roberto Barroso

Processo	Seleção
MS 33508	X
MS 33508 MC	X
MS 36150	X
MS 31299	X
MS 29494	X
MS 33729 MC	X
MS 27091	X
MS 27691	X
MS 32850 AgR	X
MS 26718	X
MS 33596	X
MS 31349	X
MS 33399 AgR	X
MS 33454	X
MS 35502	X
MS 36150 MC	X
MS 34474 MC	X
MS 34448 MC	X
MS 38494	X

Fonte: Autoria própria, 2022.

Tabela 8 - Resultados: Ministro Alexandre de Moraes

Processo	Seleção
MS 35410	O
MS 35494 MC	O
MS 35490 MC	O
MS 35500 MC	O
MS 35498 MC	O
MS 35410 MC	O
MS 35836 MC	O
MS 36585	X
MS 36760	X
MS 37922	X
MS 38398	X
MS 35824 MC	O
MS 36372	O
MS 36190 MC	O
MS 35414	X
MS 36190	O
MS 36674	X
MS 37065	X
MS 35812 MC	O
MS 27796	X

Fonte: Autoria própria, 2022.

Tabela 9 – Resultados: Ministro Edson Fachin

Processo	Seleção
MS 35171 MC	X
MS 30646	X
MS 34735 MC	X
MS 36864	X
MS 35118	X
MS 35924 MC	X
MS 36425 MC	X
MS 36790 MC	X
MS 35694 MC	X

MS 36906 ED	X
MS 35800	X
MS 34987 MC	X
MS 35807 MC	X
MS 33702	X
MS 31402	X
MS 27935	X
MS 26410	O
MS 35924	X

Fonte: Autoria própria, 2022.

1.3.2 Resultados em grupos temáticos

Os resultados encontrados e selecionados sobre o tema podem ser divididos em 4 grandes grupos temáticos, conforme sintetizado abaixo, que foram mais detalhadamente analisados no próximo capítulo:

Tabela 10 - Resultados por grupos temáticos

Caso Petrobrás e a aplicação do Regulamento do procedimento Licitatório Simplificado	MS 25888 MC, MS 26410 MC, MS 27743 MC, MS 27837 MC, MS 27796 MC, MS 29123 MC, MS 29326 MC, MS 29468 MC, MS 29326, MS 31235 MC, MS 26410, MS 27232, MS 31235.
Caso Petrobrás e a Lei das Estatais	MS 29123, MS 28745, MS 32457, MS 26808, MS 28744, MS 27337 AgR, MS 27344 AgR, MS 28252 AgR.
Caso do bônus de eficiência em aposentadorias e pensões	MS 35410 MC, MS 35494 MC, MS 35490 MC, MS 35500 MC, MS 35498 MC, MS 35812 MC, MS 35824 MC, MS 35836 MC, MS 35410.
Temas residuais	MS 34482 MC, MS 34482, MS 36879 MC, MS 36705 MC, MS 37602 MC. MS 36190, MS 36372, MS 36190 MC.

Fonte: Autoria própria, 2022.

Nesse sentido, também foi feita a análise dos casos paradigmáticos de julgamento que, em sede de uniformização no STF, trazem a discussão dos Ministros frente à controvérsia suscitada por meio dos Mandados de Segurança monocráticos.

O primeiro grupo de julgados se refere ao momento de início da controvérsia quanto a possibilidade de controle de constitucionalidade pelo TCU, que chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio de mandados de segurança nos quais se impugnavam decisões do Tribunal de Contas da União que consideraram inconstitucional o Decreto 2.745/98, decreto esse que aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobrás.

A segunda parte da análise pretendida por esse trabalho abordou a discussão que surgiu sobre a adoção do Regime Simplificado pela Petrobrás frente às disposições da Lei 13.303/2016, mais conhecida como Lei das Estatais, que expressamente revogou o fundamento legal utilizado para a expedição do Decreto nº 2745/1998.

O terceiro grupo de resultados obtidos explorou mandados de segurança impetrados contra o Tribunal de Contas da União, todos com relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que trataram do controle de constitucionalidade realizado pela Corte de Contas na análise de aposentadorias e pensões, em especial em relação à gratificação denominada de “Bônus de Eficiência e Produtividade”.

Por fim, também foram abordados no capítulo seguinte os julgados residuais, que não se encaixam em nenhum dos temas acima, mas que ainda trazem perspectivas importantes sobre o tema.

CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DE GRUPOS

2.1 GRUPO 1: CASO PETROBRÁS

A controvérsia quanto a possibilidade de controle de constitucionalidade pela Corte de Contas chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio de mandados de segurança nos quais se impugnavam decisões do Tribunal de Contas da União que consideraram inconstitucional o Decreto 2.745/98, que aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobrás. Esses mandados de segurança, por terem em seu polo as mesmas partes, apresentam argumentos repetidos.

A Petrobrás, em suas alegações, sustentava que o procedimento licitatório simplificado utilizado nas licitações e contratos por ela realizados tinha como fundamento o art. 67 da Lei nº 9.478/1997¹⁹, o Decreto nº 2.745/1998²⁰ e o Parecer AC-15²¹, da Advocacia-Geral da União, que vincularia a Administração Pública federal.

Para além disso, a impetrante ressaltava que o Tribunal de Contas da União não possuiria competência para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo e que, ao determinar que a Petrobrás atuasse de acordo com a Lei 8.666/1993, estaria conduzindo esta a praticar ato ilegal, já que não é essa a norma deveria observar.

Ao se manifestar sobre o tema, a União afirmava a inexistência de ilegalidade no Decreto nº 2.745/2008 e de inconstitucionalidade na Lei nº 9.478/1997. Apontou também que mesmo diante da inexistência do Decreto nº 2.745/1998, ainda assim não seria possível a aplicação da Lei nº 8.666/93 às relações negociais inerentes às atividades fim da impetrante e que o respeito aos princípios administrativos não poderia ser confundido com a aplicação obrigatória da Lei nº 8.666/1993²².

¹⁹ BRASIL. **Lei nº 9.478/1997, de 06 de agosto de 1997**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Disponível em: 14 set. 2022

²⁰ BRASIL. **Decreto nº 2.745/1998, de 24 de agosto de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2745.htm. Disponível em: 14 set. 2022.

²¹ Encaminha pleito de audiência da AGU a respeito da aplicabilidade do procedimento licitatório simplificado a subsidiárias da Petrobrás. BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer **AGU Nº AC-15, de 21 de maio de 2003**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ConsolidacaodePareceresVinculantesatualizacao.pdf>. Disponível em: 14 set. 2022.

²² BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos->

O Tribunal de Contas da União, representado pela Advocacia-Geral da União, embasava sua defesa no disposto na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, de modo que estaria autorizado a apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos do Poder Público.

Também se posicionou no sentido de que a impetrante, por ser entidade integrante da Administração Indireta, deveria obedecer aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública na condução dos procedimentos licitatórios e na aplicação da despesa pública. Dessa forma, estaria obrigada a não atender a regulamentos e leis eventualmente consideradas inconstitucionais pelo Tribunal de Contas da União.

O MS nº 25.888, julgado em 22.03.2006 pelo Ministro Gilmar Mendes foi o primeiro a abordar o a controvérsia entre o TCU e a Petrobrás. Na argumentação, o Ministro enfatizou seu posicionamento contrário a possibilidade de controle de constitucionalidade pela Corte de Contas de modo incisivo.

Afirmou que, no caso em discussão, a declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Contas da União, do art. 67 da Lei nº 9.478/97²³, e do Decreto nº 2.745/98, de modo a obrigar a Petrobrás a seguir as determinações da Lei nº 8.666/93, extrapolaria sua atuação atribuída pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, identificou que o TCU estaria ao mesmo tempo violando as normas constitucionais que tratam do princípio da legalidade, as que delimitam as competências do TCU, assim como aquelas que conformam o regime de exploração da atividade econômica do petróleo, conforme artigo 177²⁴ da Constituição Federal.

1/Publicacoes/cartilhas/ConsolidacaoPareceresVinculantesatualizacao.pdf. Disponível em: 14 set. 2022.
Disponível em: 14 set. 2022.

²³ Art. 67. Os contratos celebrados pela PETROBRÁS, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República. (Vide Decreto nº 2.745, de 1998) (Revogado pela Lei nº 13.303, de 2016)

²⁴ Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização

Em outro momento, o Ministro comentou sobre a existência da Súmula nº 347 do STF, já apresentada nesse trabalho. Em sua percepção, a referida regra sumular, editada em 1963, não seria compatível com o contexto constitucional atual, pois a partir da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que introduziu no sistema brasileiro o controle abstrato de normas, não seria mais legítima a recusa, por parte de órgãos não jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional.

Sendo assim, a promulgação da Constituição de 1988 teria trazido uma mudança radical no sistema de controle de constitucionalidade e com ela a necessidade de reavaliação da subsistência da Súmula 347.

Em sua argumentação, o Ministro ressaltou que a ampliação da legitimação conferida ao controle abstrato das normas teria causado uma restrição significativa na amplitude do controle difuso, uma vez que seria possível submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, abordando também a possibilidade da existência de consequências de ordem econômica e política a serem suportadas pela Petrobrás, o Ministro Gilmar Mendes concluiu de modo paradigmático pela suspensão cautelar da decisão proferida pelo TCU (Acórdão nº 39/2006) no processo TC nº 008.210/2004-7 (Relatório de Auditoria), até o julgamento final do mandado de segurança.

O Ministro acima citado ainda teve 3 oportunidades de se manifestar sobre a questão, reiterando o entendimento exposto no MS 25.888. Foram essas o MS 27837 MC²⁵, julgado em 19.01.2009; MS 27796 MC²⁶ de 27.01.2009; e o MS 29123 MC²⁷ de 02.09.2010.

poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006) (....).

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº MS 27837 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 19 jan. 2009.

²⁶ Id. **Mandado de Segurança nº MS 27796 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 27 jan. 2009.

²⁷ Id. **Mandado de Segurança nº MS 29123**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 20 ago. 2019.

Em 15.02.2007, no MS 26410 MC²⁸, ao se deparar com um caso idêntico, o Ministro Ricardo Lewandowski suscitou o julgamento realizado pelo Ministro Gilmar Mendes no MS 25.888²⁹, deferindo também o pedido de liminar.

Já a Ministra Cármen Lúcia, durante o julgamento do MS 27743 MC³⁰ de 01.12.2008, identificou o deferimento de diversas liminares sobre o tema. Apontou durante a argumentação que, em sua visão, entendia ser obrigatória a observância pela Petrobrás dos princípios constantes do art. 3º da Lei 8.666/1993 e das regras gerais que estruturam o instituto da licitação.

Isso porque, as disposições da Lei de Licitações seriam aplicáveis, indistintamente, a todos os entes da Administração Pública, direta ou indireta. A Ministra defendeu essa posição também em sede do Recurso Extraordinário n.º 441.280³¹, cujo julgamento foi iniciado na Primeira Turma em 30.9.2008.

Contudo, mesmo possuindo essa percepção acerca da aplicabilidade dos institutos da Lei 8.666/1993, a Ministra optou por prestigiar o princípio da colegialidade, de modo que decidiu da mesma forma que os outros Ministros tinham feito em casos semelhantes.

Dessa forma, ressaltou a plausibilidade do requerimento formulado pela Petrobrás, uma vez considerada a possibilidade de se ter a ineficácia da medida, se, ao final, viesse a ser reconhecido o direito líquido e certo da impetrante.

A Ministra se utilizou também dos fundamentos apontados no MS 25.888, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, pontuando o fato de que todos os precedentes sobre o tema adotavam como base a liminar deferida pelo MS n.º 25.888³², que possuía pedidos idênticos ao do mandado de segurança em julgamento no caso concreto.

²⁸ BRASIL Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n.º MS 26410**. Edson Fachin. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em: 23 out. 2017.

²⁹ Id. **Mandado de Segurança n.º MS 25888 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 22 mar. 2006.

³⁰ Id. **Mandado de Segurança n.º MS 27743 MC**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em: 01 dez. 2008.

³¹ Id. **Recurso Extraordinário n.º 441.280**. 1ª Turma. Relator: Min. Carmen Lúcia. Julgamento em: 30 set. 2008.

³² Id. **Mandado de Segurança n.º MS 25888 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 22 mar. 2006.

No mesmo sentido, a Ministra Cármen Lúcia também se pronunciou no MS 29326 MC³³, de 13.10.2010 e no MS 29326 de 16.08.2011.

Nesse último, o TCU, representado pela Advocacia-Geral da União, interpôs agravo regimental, requerendo a reconsideração da decisão liminar ou a apresentação do recurso em mesa para julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal, suscitando mais uma vez a competência oriunda do disposto na Súmula 347 do STF e a caracterização da Petrobrás como integrante da Administração Indireta.

Nessa ocasião, a Ministra determinou a vista dos autos ao Procurador-Geral da República, uma vez que a relevância da matéria evidenciaria a necessidade de julgamento prioritário da ação.

O Ministro Dias Toffoli também se deparou com o mesmo caso no julgamento do MS 29468 MC, de 19.12.2010, em que se embasou na existência de diversos Mandados de Segurança sobre o mesmo assunto.

Na argumentação, o Ministro desenvolveu o argumento de que a atividade da Petrobrás guardaria características especiais, vinculadas a dinâmica de mercados internacionais de hidrocarbonetos. Para além disso, ressaltou que o mais prudente seria aguardar a resolução do Recurso Extraordinário nº 441.280, em que se discutia a matéria, e, suscitando o respeito a jurisprudência do STF, manteve hígida a tese do afastamento da Lei 8.66/93 ao caso dos autos.

Posteriormente o Ministro ainda realizou mais uma análise sobre o tema, no âmbito do MS 31235 MC³⁴ de 26.03.2012, no qual citou como precedente o MS 27743 MC e comentou sobre seu voto na sessão plenária realizada dia 03.08.2011 em sede do Recurso Extraordinário nº 441.280, cujo objetivo era homogeneizar o entendimento do STF sobre o tema.

O Ministro se manifestou pelo não provimento do recurso do TCU, uma vez que entendeu, em suas palavras, “ser incompatível com o regime de livre concorrência a exigência

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº MS 29326 MC**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em: 13 out. 2010.

³⁴ Id. **Mandado de Segurança nº MS 31235 MC**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 26 mar. 2012.

de submissão aos rígidos limites da Lei nº 8.666/93 por sociedades de economia mista e empresas públicas que exercem atividade econômica fora do regime de monopólio”.

O Ministro Edson Fachin no MS 26410³⁵, julgado em 23.10.2017, também adotou a postura de basear sua decisão no MS 25.888 de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que na época estava pendente de julgamento pelo Plenário da Corte. Assim, determinou o sobrestamento do feito até o julgamento definitivo do MS 25.888.

Considerando o grande número de mandados de segurança impetrados pela Petrobrás, em março de 2021 a matéria foi julgada de forma definitiva no RE 441280. O julgamento seria realizado inicialmente pela Primeira Turma, mas devido à grande repercussão jurídica do tema foi afetado ao Plenário.

Contudo, nesse episódio, a possibilidade de controle de constitucionalidade pelo TCU não foi objeto de debate entre os Ministros, mas apenas a submissão ou não da Petrobrás ao disposto na lei 8.666/1993.

O entendimento final exarado pelo STF foi no sentido de que a Petróleo Brasileiro S.A não se sujeitaria às disposições da lei 8.666/1993, mas sim ao Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobrás, regido pelo Decreto nº 2.745/98.

A justificativa da decisão trazida pelo relator Ministro Dias Toffoli se embasou na constatação de que a submissão da Petrobrás à Lei de Licitações geraria um grave obstáculo ao normal desempenho de suas atividades comerciais, tendo em vista que em sua atuação explora atividades econômicas próprias de empresas privadas, concorrendo com estas.

O entendimento do relator foi seguido pelos Ministros Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello, Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes. Ficaram vencidos os Ministros Marco Aurélio Mello, Edson Fachin, Rosa Weber e Cármen Lúcia. Já Luís Roberto Barroso se declarou suspeito no caso.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº MS 26410 MC**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 15 fev. 2007.

Ressalta-se que embora a questão tivesse como pano de fundo a polêmica envolvida na possibilidade de controle de constitucionalidade pelo TCU, não houve o enfrentamento da matéria pelo STF nesse julgamento em nenhum momento.

Após alguns meses, em outubro de 2021, o colegiado do STF anulou decisões do TCU que obrigavam a Petrobrás a aplicar a lei 8.666, em consequência ao que foi decidido no RE 441280.

Os julgados mais recentes encontrados no resultado da pesquisa, com base nesse primeiro grupo, são do ano de 2021, em que a Ministra Cármen Lúcia proferiu duas decisões monocráticas, o MS 27232 de 29.07.2021 e o MS 31235³⁶ de 30.07.2021, já de acordo com o entendimento consolidado do RE 441280.

Nesses, a Ministra determinou a anulação dos itens do Acórdão do TCU impugnados pela Petrobrás que haviam entendido pela inconstitucionalidade do art. 67 da Lei nº 9.478/97 e do Decreto regulamentador nº 9.478/97, que regem as contratações via procedimento licitatório simplificado.

Como se pode perceber, embora a lide tenha tido um desfecho, a possibilidade do TCU realizar controle de constitucionalidade não foi expressamente afastada, tendo em vista que a razão da anulação das decisões da Corte de Contas sobre o tema residiu no fato da possibilidade de adoção pela petroleira do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado estabelecido no Decreto nº 2.745, de 1998.

Contudo, embora aparentemente pareça que a questão teve uma resolução do Supremo Tribunal Federal, os julgados do próximo arco temático apresentam a continuidade da discussão sobre o tema, uma vez que o TCU começou a suscitar que a Lei das Estatais teria revogado expressamente o procedimento licitatório simplificado.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº MS 31235 MC**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 26 mar. 2012

2.2 GRUPO 2: LEI DAS ESTATAIS

A segunda parte da análise pretendida por esse trabalho tem como objeto a discussão que surgiu sobre a adoção do regulamento licitatório simplificado da Petrobrás frente às disposições da Lei das Estatais.

A lei das estatais, Lei 13.303, entrou em vigor em 2016, sendo responsável por uma série de mudanças no Direito Administrativo. Dentre seus dispositivos, o artigo 96, II revogou expressamente o artigo 67 da Lei nº 6478/1997, fundamento legal utilizado para a expedição do Decreto nº 2745/1998.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas encaminhou diversos ofícios sobre as decisões que conferiam liminares para suspender a decisão do TCU- no sentido da necessidade de aplicação da Lei 8.666/1993- uma vez que com o surgimento da Lei das Estatais teria havido perda do objeto dos processos.

A questão teve seu julgamento central realizado no MS nº 27796 AgR/DF³⁷, em que a 1ª Turma reconheceu que a controvérsia se encontrava prejudicada diante da edição da Lei das Estatais.

O primeiro julgamento monocrático filtrado por essa pesquisa foi o MS 29123, de 20.08.2019, em que o Ministro Gilmar Mendes informou que embora anteriormente tivesse deferido a medida liminar pleiteada - sob o fundamento da incompetência do Tribunal de Contas da União para exercer Controle de constitucionalidade e da percepção de que a presunção de constitucionalidade das normas só poderia ser afastada por órgãos jurisdicionais competentes - , a partir da vigência da Lei 13.303/2016 teria ocorrido a perda de objeto em relação ao *mandamus* analisado.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº MS 27796 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 27 jan. 2009.

A mesma situação foi apreciada pela Ministra Rosa Weber, em 4 Mandados de Segurança julgados em conjunto em 03.02.2020: MS 28745³⁸, MS 32457³⁹, MS 26808⁴⁰ e MS 28744⁴¹. Em todos eles a argumentação se baseou no MS nº 27.796, citado anteriormente nesse tópico.

O Ministro Dias Toffoli, ao fundamentar o julgamento do MS 27337⁴² AgR, MS 27344 AgR⁴³ e MS 28252 AgR⁴⁴, todos analisados em 13.05.2021, entendeu da mesma forma, afirmando que não subsistiriam os argumentos apontados na exordial, devido a edição de novas normas sobre a questão.

Portanto, a questão restou em aberto, uma vez que embora tenha sido negado provimento ao Recurso Extraordinário (RE) nº 441280, consolidando, portanto, o entendimento do STF a respeito da ausência de necessidade de a Petrobrás observar os procedimentos previstos na Lei de Licitações, a opção dada nesse julgamento era a de que os contratos celebrados pela Petrobrás para a aquisição de bens e serviços deveriam seguir o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, disposto no Decreto nº 2.745/98.

Contudo, como observado nesse capítulo, a Lei nº 13.303/16, a qual dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, expressamente revogou o procedimento licitatório simplificado (art. 96, inciso II, da Lei 13.303/16).

2.3 GRUPO 3: APOSENTADORIAS E PENSÕES

Nos resultados obtidos com a presente pesquisa também foram identificados diversos mandados de segurança impetrados contra o Tribunal de Contas da União, todos com relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que tratavam do controle de constitucionalidade realizado pela Corte de Contas na análise de aposentadorias e pensões, em especial em relação à gratificação denominada de “Bônus de Eficiência e Produtividade”.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº MS 28745**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em: 03 fev. 2020.

³⁹ Id. **Mandado de Segurança nº MS 32457**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em: 03 fev. 2020.

⁴⁰ Id. **Mandado de Segurança nº MS 26808**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em: 03 fev. 2020.

⁴¹ Id. **Mandado de Segurança nº MS 28744**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em: 03 fev. 2020.

⁴² Id. **Mandado de Segurança nº MS 27337 AgR**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 13 maio 2021.

⁴³ Id. **Mandado de Segurança nº MS 27344 AgR**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 13 maio 2021.

⁴⁴ Id. **Mandado de Segurança nº MS 28252 AgR**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 13 maio 2021.

Os mandados de segurança foram impetrados todos por associações de classe contra decisões do TCU que consideravam inconstitucional o pagamento de bônus aos servidores inativos, uma vez que não incidiria sobre a parcela o desconto da contribuição previdenciária.

A atuação do TCU consistia em afastar a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 ⁴⁵da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei nº 13.464/2017, nos casos concretos submetidos à sua apreciação, de modo a obstar o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade aos inativos e pensionistas.

A justificação apresentada pela Corte de Contas seria a existência de suposta violação ao art. 40 ⁴⁶da Constituição Federal, diante da não incidência de contribuição previdenciária sobre tal parcela e, ainda, a possibilidade de exercer controle de constitucionalidade com base na Súmula 347 do STF.

O primeiro resultado encontrado sobre o tema foi o MS 35410 MC, impetrado pelo Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – SINDIRECEITA contra decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, que ao afastar as disposições da Lei nº 13.464/2017, determinou ao órgão pagador a cessação do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade aos inativos e pensionistas.

Na argumentação, o Ministro Alexandre de Moraes deferiu a liminar para suspender os efeitos do ato impugnado e enfrentou diretamente a questão referente à possibilidade do exercício de controle de constitucionalidade pelo TCU, concluindo que o esse órgão não teria nenhum tipo de função jurisdicional e que a subsistência da Súmula 347 do STF teria sido comprometida a partir da promulgação da Constituição de 1988.

⁴⁵ Art. 7º § 2º Os aposentados receberão o Bônus correspondente ao período em inatividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela "a" do Anexo IV desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no *caput* deste artigo.

Art. 17. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho por servidor, na proporção de 1 (um inteiro).

⁴⁶ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

No dia 06.02.2018 foram julgados 4 (quatro) Mandados de Segurança pelo Ministro Alexandre de Moraes sobre o mesmo tema. Trata-se dos Mandados de Segurança MS 35490 MC⁴⁷, MS 35500 MC⁴⁸, MS 35498⁴⁹ MC e MS 35494⁵⁰.

O Ministro ao deferir a liminar suspendendo a decisão do TCU ampliou sua argumentação, reforçando, mais uma vez, a sua concepção sobre a impossibilidade da atuação do TCU como órgão jurisdicional, acrescentando também que tal vedação também se aplicaria ao Conselho Nacional de Justiça.

As razões do Ministro explicitaram a percepção de que teria ocorrido o alargamento de competências administrativas originárias do TCU, a partir da usurpação da função constitucional atribuída aos juízes e tribunais, afrontando frontalmente a competência do próprio Supremo Tribunal Federal, que conforme disposto no artigo 102 da Constituição Federal, tem o papel de “guardião da Constituição”.

Além disso, frisou que a declaração de inconstitucionalidade não seria extensível a órgãos administrativos, uma vez que tal possibilidade apenas seria conferida e permitida de maneira excepcional aos órgãos detentores de função jurisdicional.

Tal entendimento foi mais uma vez proferido no dia 13.08.2018, em que outros 3 (três) Mandados de Segurança sobre o tema foram analisados: MS 35812 MC⁵¹, MS 35824 MC⁵² e MS 35836 MC⁵³.

Já no MS 35.410, última decisão monocrática filtrada por essa pesquisa, com julgamento em 25.03.2021, foi analisado requerimento do Tribunal de Contas da União, nos autos de

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 35490 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 06 fev. 2018.

⁴⁸ Id. **Mandado de Segurança n° MS 35500 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 06 fev. 2018.

⁴⁹ Id. **Mandado de Segurança n° MS 35498 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 06 fev. 2018.

⁵⁰ Id. **Mandado de Segurança n° MS 35494 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 06 fev. 2018.

⁵¹ Id. **Mandado de Segurança n° MS 35812 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 13 ago. 2018.

⁵² Id. **Mandado de Segurança n° MS 35824 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 13 ago. 2018.

⁵³ Id. **Mandado de Segurança n° MS 35836 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 13 ago. 2018.

Mandado de Segurança coletivo, em que a decisão anterior havia deferido a liminar para suspender as decisões da Corte de Contas exarada nos autos TC 021.009/2017-1. O pedido era o sobrestamento do processo até o julgamento final da ADI 6.532/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que tratava da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 6º a 25 da Lei 13.464/2017.

O Ministro Alexandre de Moraes indeferiu o pedido, sob o argumento de que as matérias tratadas não se aproximariam de forma alguma, não havendo risco de efeitos contraditórios das decisões.

Finalmente, no dia 13.04.2021, os Mandados de Segurança nº 35.410, 35.490, 35.494, 35.498, 35. 500, 35.812, 35.824 e 35.836 foram julgados de maneira definitiva e conjunta pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

No julgamento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria dos votos, determinou que o Tribunal de Contas da União, na análise de aposentadorias e pensões submetidas à sua apreciação, não poderia afastar a incidência de dispositivos da Lei 13.464/2017 que preveem o pagamento do bônus de eficiência e produtividade aos servidores da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Em sua defesa, o TCU alegou que possuía a prerrogativa de declarar tal prática inconstitucional com base na Súmula 347 do STF, já abordada anteriormente.

Contudo, o relator ressaltou que a Corte de Contas, por não ter função jurisdicional, não estaria legitimada a exercer o controle de constitucionalidade nos processos sob sua análise, tendo em vista que a subsistência do enunciado sumular é tema controvertido desde a promulgação da Constituição de 1988.

Na análise Ministro do Alexandre de Moraes, relator, ao declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 13.464/2017, o TCU estaria usurpando competência exclusiva do STF.

Em sua percepção, a atuação do TCU retiraria a eficácia da lei em questão de modo a determinar que os órgãos da administração pública federal deixem de aplicá-la a casos idênticos, o que extrapolaria os efeitos concretos entre as partes e suas decisões.

Utilizou ainda o termo “triplo desrespeito” ao denotar a atuação do TCU, por considerar que para além do desrespeito à função jurisdicional e à competência exclusiva do STF determinada na Magna Carta, o TCU também estaria afrontando as funções do Legislativo, responsável pela produção das normas jurídicas.

Em sua argumentação, alertou para o fato que a atuação do TCU teria como consequência o que chamou de “transcendência de efeitos”, uma vez que sua postura inclinaria outros órgãos da administração a deixar de aplicar a mesma lei para casos idênticos, extrapolando os efeitos interpartes das decisões.

Seguiram integralmente o voto do relator os Ministros Nunes Marques, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux (presidente) e Gilmar Mendes e a ministra Cármen Lúcia. A ministra Rosa Weber e o Ministro Roberto Barroso acompanharam o relator, mas com ressalvas quanto à fundamentação.

O Ministro Roberto Barroso defendeu em seu voto que toda autoridade administrativa de nível superior poderia incidentalmente declarar a inconstitucionalidade de lei, desde que limitada ao caso concreto.

Portanto, em sua visão, no caso do TCU, deveria haver o afastamento das determinações contidas no acórdão impugnado não pela impossibilidade de realização de controle de constitucionalidade, mas sim porque a Corte de Contas não teria observado a restrição de efeitos ao caso concreto.

O voto do Ministro Gilmar Mendes ressaltou a insubsistência da Súmula 347 do STF, sob o prisma de esta ter sido editada em uma outra ordem constitucional. Nesse cenário, com o incremento do controle abstrato de constitucionalidade, não haveria justificção para que o controle difuso de constitucionalidade pudesse ser exercido para além do âmbito do Judiciário.

Os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio votaram pela negativa dos pedidos, mantendo a validade da decisão do TCU. A argumentação dos Ministros se baseou no entendimento de que o TCU não teria realizado controle de constitucionalidade, mas sim mera verificação de compatibilidade entre as disposições da Lei 13. 464/2017 e a Constituição Federal, conforme autorizado pela Súmula nº 347 do STF.

Nesse sentido, o Ministro Edson Fachin apontou que a Corte de Contas assumiria tarefas quase-jurisdicionais, por não estarem restritas na seara meramente administrativa, uma vez que envolveriam o julgamento de contas de diversas autoridades e colaboradores do Poder Público, visando assegurar a correção e a economicidade nos gastos públicos.

O Ministro ainda citou que para o adequado desempenho das atividades do TCU, era necessário afirmar a existência de poderes implícitos, a exemplo da possibilidade de afastamento de ato ou lei tido como inconstitucional no caso concreto, devendo apenas ser realizado pela maioria de seus membros. Sendo assim, haveria uma diferenciação entre declaração de inconstitucionalidade, com efeitos erga omnes, e possibilidade de não aplicação da norma no caso concreto.

Sobre o tema o Ministro ainda asseverou que tal mecanismo serviria para garantir a supremacia da Constituição, evitando a permanência de atos inconstitucionais e contribuindo também para a participação dos diversos atores sociais no processo de controle constitucional.

Já o Ministro Marco Aurélio votou pelo indeferimento da ordem por entender que o Tribunal de Contas não teria exercido controle difuso de constitucionalidade propriamente dito.

Em sua percepção, a atuação do TCU teria apenas se restringido a analisar e julgar o caso administrativo concreto à luz do disposto na Constituição Federal, de modo a afastar, no campo administrativo, lei inconstitucional. Dessa forma, todo órgão administrativo poderia deixar de aplicar uma lei que reputasse ser inconstitucional.

A Ministra Rosa Weber invocou em seu voto a diferença entre a não aplicação de leis inconstitucionais e a declaração de inconstitucionalidade. Em sua percepção, somente seria possível o afastamento de dispositivo reputado inconstitucional com a junção de dois requisitos.

O primeiro seria a necessidade de que houvesse votação, com a concordância da maioria dos membros do TCU, no sentido de afastar uma norma em determinado caso concreto. Para além disso, a matéria sobre a qual recaísse a eventual inconstitucionalidade já deveria ter sido pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

2.4 GRUPO 4: CASOS RESIDUAIS

O MS 34.482 MC⁵⁴, julgado em 12.12.2016, possuía como impetrante a União de Educação e Cultura e apresentava demanda contra acórdão do TCU que teria determinado a continuidade de determinado chamamento público.

Em tal ocasião, a impetrante suscitou que a Corte de Contas deveria ter se pronunciado sobre eventuais inconstitucionalidades de dispositivos da Lei 12.871/2013.

O Ministro Ricardo Lewandowski, ao tratar sobre o tema, ressaltou que o TCU não possui obrigação de realizar controle de constitucionalidade das normas federais, uma vez que subsistem dúvidas inclusive sobre sua competência para tanto, citando o MS 25.888 de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

No MS 34482, julgado em 18.05.2018, o mesmo Ministro apontou que a atuação do TCU em controle de constitucionalidade extrapolaria os limites estabelecidos na Constituição Federal em seus artigos 70 e 71. Sendo assim, na percepção do Ministro, a competência do TCU residiria apenas em apreciar a legalidade, legitimidade e economicidade de atos e contratos administrativos.

Já no MS 36879 MC⁵⁵, com julgamento em 08.01.2020, ao analisar a possibilidade de afastamento de lei local com base em sua inconstitucionalidade pelo Tribunal de Contas, o Ministro concedeu liminar com base nos diversos precedentes que concluíram pela impossibilidade de atuação do TCU na esfera do controle de constitucionalidade difuso.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº MS 34482**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 18 maio 2018.

⁵⁵ Id. **Mandado de Segurança nº MS 36879 MC**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 08 jan. 2020.

Dentro do grupo residual, foram encontrados dois resultados de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. O primeiro é o MS 36705 MC⁵⁶, de 18.10.2019, em que o Ministro apontou que embora a Constituição Federal tenha dado ao TCU a competência de fiscalizar a aplicação do dinheiro público, tal fiscalização não poderia ocorrer de forma prévia, pois isso representaria um controle da constitucionalidade da eficácia do ato fiscalizado.

No caso, diante da inocorrência de qualquer operação com o dinheiro público, foi suscitado que o TCU teria buscado realizar o controle de constitucionalidade, embora a Corte de Contas tenha afirmado ser apenas controle de legalidade. Nesse sentido, o Ministro ressaltou que o TCU não teria tal competência, devendo, no caso de identificar suposta inconstitucionalidade, oficiar aos órgãos competentes.

O segundo é o MS 37602 MC⁵⁷, de 25.02.2021, em que o Ministro retomou a argumentação realizada no MS 36.705, apontando que caso fosse conferida ao TCU a prerrogativa de ordenar a ente federado que se absteresse de utilizar recursos para determinado fim de modo prévio, haveria ofensa à autonomia administrativa e financeira dos Estados.

Por fim, os últimos julgados filtrados pela pesquisa são de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. No MS 36190⁵⁸ MC, de 19.12.2018, ao analisar decisão do TCU que determinou ao Ministério do Trabalho a anulação de Portaria, o Ministro deferiu a liminar para suspender os efeitos do ato do TCU com base na percepção de que o órgão, mesmo sem possuir função jurisdicional, teria realizado controle de constitucionalidade no caso.

Já no MS 36190⁵⁹, com julgamento em 11.04.2019, o Ministro afirmou que o TCU, por ser um órgão técnico de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, não teria qualquer função jurisdicional, não lhe sendo permitido exercer controle de constitucionalidade.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº MS 36705 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 18 out. 2019.

⁵⁷ Id. **Mandado de Segurança nº MS 37602 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 25 fev. 2021.

⁵⁸ Id. **Mandado de Segurança nº MS 36190 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 19 dez. 2018.

⁵⁹ Id. **Mandado de Segurança nº MS 36190 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 19 dez. 2018.

Contudo, apontou que no caso objeto de análise, o TCU teria apenas realizado controle de legalidade. Dessa forma, teria atuado de acordo com suas prerrogativas constitucionais. Esse mesmo entendimento foi também adotado pelo Ministro no MS 36372⁶⁰, julgado em 26.04.2019.

Nesse capítulo foram exploradas todas as decisões selecionadas pela pesquisa, por meio da divisão de grupos. Como resultado, foi possível sintetizar a argumentação suscitada por 7 Ministros, conforme exposto no capítulo a seguir.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº MS 36372**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 26 abr. 2019.

CAPÍTULO 3 - SÍNTESE DOS ARGUMENTOS DE CADA MINISTRO

Uma vez exposto o panorama geral das decisões, inicia-se a análise individualizada dos Ministros nos julgamentos monocráticos.

3.1 GILMAR MENDES

Conforme observado nas decisões filtradas por essa pesquisa, o Ministro Gilmar Mendes possui um posicionamento tendente a delimitar a atuação do Tribunal de Contas da União, não concordando com a possibilidade da Corte de Contas realizar controle de constitucionalidade em hipótese alguma.

Sua argumentação principal se baseia na inaplicabilidade da Súmula 347 no contexto constitucional atual, devido à ampliação da legitimidade para propositura de ações no controle abstrato trazida pela Constituição Federal de 1988. Dessa forma, apenas órgãos jurisdicionais teriam legitimidade para afastar determinada norma considerada inconstitucional.

Outro argumento utilizado se refere à restrição de atuação prévia do TCU, mesmo quando na fiscalização do dispêndio de recursos públicos. Ou seja, mesmo quando o TCU estaria realizando competência determinada pela Constituição, deveria o fazer apenas de modo posterior à medida fiscalizada, sob o risco de se configurar controle de constitucionalidade ao invés de controle de legalidade.

3.2 RICARDO LEWANDOSKI

Nos julgados analisados, o Ministro Ricardo Lewandoski adota a postura de seguir o relator nas hipóteses em que é reconhecido que há a impossibilidade de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. Das 4 decisões monocráticas exploradas, em 3 o Ministro apenas suscita a existência de precedentes.

Já em uma das decisões, informa que a competência do TCU estaria limitada pela Constituição Federal, consistindo em apenas apreciar a legalidade, legitimidade e economicidade de atos e contratos administrativos, não sendo possível realizar controle de

constitucionalidade. Nesse sentido, haveria apenas a possibilidade de exercício do controle de legalidade.

3.3 ROSA WEBER

A Ministra Rosa Weber, nas decisões monocráticas do grupo 2, apenas reproduz o entendimento adotado pelo relator, quando do julgamento, pela 1ª Turma do STF, no MS nº 27796 AgR/DF⁶¹, não comentando sobre eventual controle de constitucionalidade do TCU.

Já nos casos referentes às aposentadorias e pensões, embora ressalte que o controle de constitucionalidade não seria passível de ser realizado em caráter abstrato pelo TCU, entende pela possibilidade da Corte de Contas afastar a aplicação concreta de determinada disposição tida como inconstitucional, desde que: (i) tal decisão tenha sido tomada pela maioria absoluta dos membros do TCU e (ii) a matéria já tenha sido pacificada pelo STF.

3.4 CÁRMEN LÚCIA

Nas 5 decisões monocráticas da Ministra filtradas por essa pesquisa, o assunto controle de constitucionalidade pelo TCU não foi abordado. A Ministra apenas reproduz o entendimento aferido no MS 25.888, em que o Ministro Gilmar Mendes estabelece o controle de constitucionalidade como uma competência não passível de ser exercida pela Corte de Contas, com fulcro no artigo 71 da Constituição Federal.

Embora fosse uma premissa da análise do caso, a Ministra apenas se detém em analisar a aplicabilidade ou não da lei 8.666/1993 e conclui que, com base no princípio da colegialidade deve decidir de acordo com os precedentes.

Contudo, ressalta que em sua opinião o TCU teria razão, uma vez que o disposto na Lei de Licitações seria aplicável, indistintamente, a todos os entes da Administração Pública, direta ou indireta.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº MS 27796 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 27 jan. 2009.

3.5 DIAS TOFFOLI

O Ministro Dias Toffoli em 3 das decisões analisadas apenas cita precedentes e não enfrenta a questão da possibilidade de controle de constitucionalidade exercido pelo TCU.

Em outros 2 resultados o Ministro se limita a comentar sobre a incompatibilidade entre a atividade da Petrobrás e os ditames da lei 8.666/1993, por se caracterizar como uma atividade especial, não abordando, contudo, o dilema referente ao controle de constitucionalidade e a Corte de Contas.

Invoca também a necessidade de respeito à jurisprudência como uma das suas razões de julgamento, ao justificar o embasamento em decisões pretéritas.

3.6 EDSON FACHIN

Na única decisão analisada a argumentação se restringe a citar o precedente do MS 25.888, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

3.7 ALEXANDRE DE MORAES

O Ministro expressamente adota uma posição pela impossibilidade de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. O seu primeiro argumento é a interpretação literal do artigo 71 da CF, limitando a atuação do TCU à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Para além disso, ressalta que o órgão não teria função jurisdicional, sendo inconcebível que nos processos sob sua análise promova controle difuso de constitucionalidade

A argumentação do Ministro também perpassa pela diferenciação entre controle de constitucionalidade e controle de legalidade. Nesse sentido, sinaliza para o fato de que se em determinado caso concreto fosse identificado violação às balizas determinadas por uma lei, a Corte de Contas, com base nas suas prerrogativas constitucionais, poderia determinar prazo para que órgão fiscalizado se adequasse à determinação da lei.

O Ministro aponta que os motivos que afastam a possibilidade do TCU exercer o controle incidental de constitucionalidade derivam da ausência de função jurisdicional.

Nesse contexto, afirma que a revisão judicial seria consequência do devido exercício das funções jurisdicionais, de modo a garantir a supremacia das normas dispostas na Constituição. Seria, portanto, uma competência excepcionalíssima, legitimada num regime democrático pela dinâmica dos freios e contrapesos existente na relação entre os poderes.

Argumenta também que a atuação do TCU fora dos limites constitucionais geraria subversão constitucional, uma vez que a Constituição, ao determinar a competência de interpretação de seus dispositivos pelo STF, estabeleceu meios de permitir o balanceamento entre os poderes.

Como exemplo, o Ministro cita no MS 35494 MC a legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, o quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros.

CONCLUSÕES E PERCEPÇÕES SOBRE O TEMA

O presente trabalho, por meio principalmente da análise empírica, tendo como base a jurisprudência do Supremo Tribunal em mandados de segurança monocráticos, explorou a possibilidade de realização de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União.

Inicialmente, foram selecionados os julgados com base em três combinações diferentes no site do STF, adotando-se um corte metodológico, no sentido de selecionar apenas as decisões que trouxessem a atuação do TCU vinculada à Súmula 347. Também houve a opção por apenas selecionar os resultados referentes aos membros pertencentes à composição atual do STF, de modo a restringir o escopo da pesquisa, em razão da limitação do espaço.

Após a primeira seleção, foi desenhado um panorama geral dos resultados obtidos e das controvérsias identificadas. Primeiramente, foram identificados 4 (quatro) grupos de julgados e a partir dessa divisão foi feita a abordagem dos resultados sobre cada tema. Posteriormente, foi sintetizado o posicionamento de cada Ministro identificado nos mandados de segurança monocráticos, o que mostrou uma variedade de posicionamentos entre os Ministros, para além da aferição de que algumas condutas e argumentos que se repetem.

Concluída a análise geral e individualizada dos mandados de segurança filtrados, aponta-se as principais conclusões resultantes dessa pesquisa.

É possível aferir algumas variações de posições dos Ministros do STF. Enquanto alguns desconsideram a possibilidade de controle de constitucionalidade pelo TCU sob o fundamento da segurança jurídica e do monopólio dessa atividade pelos órgãos jurisdicionais, há também aqueles que consideram a existência de um meio termo, em que embora o TCU não possa fazer controle de constitucionalidade, poderia, em sua atuação, afastar lei que considerasse inconstitucional se o STF já houvesse se pronunciado sobre o assunto.

Há ainda aqueles para os quais a atuação do TCU teria como prerrogativa o poder implícito de afastar norma considerada inconstitucional, de modo a não engessar a atuação do órgão.

Neste trabalho foi possível identificar pelo menos 3 grandes casos que suscitaram a mesma dúvida perante a Suprema Corte. Considerando que diversas decisões identificaram a Súmula 347 como ultrapassada, não subsistente ao contexto constitucional atual, talvez fosse o caso de cancelá-la.

Contudo, não há notícias de movimentação para que tal feito aconteça. Nesse sentido, a dúvida que permanece é: qual seria a razão que mantém ela presente dentro das disposições sumulares do STF?

Além disso, a partir da análise realizada é possível perceber que as decisões não dialogam entre si. O exemplo emblemático desse trabalho é o julgamento que determinou a observância do Regulamento simplificado pela Petrobrás em 2021, claramente em confronto com as disposições da Lei das Estatais, que é de 2016.

Outro ponto é perceber que alguns dos julgados apenas se restringem a citar outras decisões como embasamento. Isso se justifica pelo grande volume de casos que chegam à Suprema Corte para julgamento, mas não deixa de ser um fator que prejudica a análise caso a caso necessária.

O papel do Tribunal de Contas, referente a atuar de modo autônomo na fiscalização dos gastos públicos, deveria possuir uma maior gama de prerrogativas do que outros órgãos administrativos, tendo em vista sua expressiva independência e responsabilidade.

Parece extremamente problemática a postura da Suprema Corte de limitar em absoluto a possibilidade da Corte de Contas afastar determinada lei em sua aplicação. Em primeiro lugar, pelo fato de que eventual julgamento a ser realizado pelo STF para declarar a inconstitucionalidade propriamente dita de uma norma demanda algum tempo, permitindo que uma norma inconstitucional continue gerando prejuízos ao erário.

Para além disso, a própria ideia de supremacia da Constituição, que deve ser observada por todos os órgãos que compõe a Administração Pública, obrigaria o TCU a não se manter inerte perante eventual norma inconstitucional.

Mesmo que o efeito *erga omnes* somente possa advir do julgamento do Supremo Tribunal Federal, há a necessidade de prezar pelo respeito à Constituição dentro de cada caso concreto analisado, o que deveria ser uma premissa da atividade do TCU.

Inclusive, pela redação da Constituição Federal, realmente entende-se pela impossibilidade do Tribunal de Contas realizar controle abstrato e concentrado de constitucionalidade. Contudo, isso não exclui a possibilidade de que a Cortes de Contas, ao se deparar com um caso concreto, examine a constitucionalidade de uma norma quando da realização do controle externo.

Realmente, numa interpretação histórica, talvez fosse plausível concluir que por ter sido editada num contexto constitucional diferente do atual, a Súmula 347 teria perdido a aplicabilidade. Porém, esta ainda continua em plena vigência.

Nesse sentido, percebe-se a expressão da insegurança jurídica, uma vez que embora um dos argumentos utilizados pelos Ministros para justificar a limitação da atuação do TCU seja a necessidade de concentrar no Supremo Tribunal Federal a competência para tratar desses casos, a própria Súmula do STF dispõe no sentido da legitimidade da atuação do TCU. Logo, a Suprema Corte, ao proferir julgamentos contrários ao disposto em seu enunciado sumular e não promover o cancelamento deste também traz dúvidas quanto ao entendimento que deve ser seguido.

Outro ponto crítico identificado nessa pesquisa é a atuação de restringir o julgamento a determinado aspecto, não enfrentando a discussão por trás da questão. No grupo 1, embora a defesa do TCU possuísse como um dos principais elementos a alegação de que sua competência derivava da Súmula 347, tal questão foi deixada de lado, focando estritamente no regramento legal que a Petrobrás deveria seguir.

Como consequência, a matéria referente aos limites da atuação do TCU foi objeto de discussão novamente no âmbito do grupo 3. Isso mostra que uma vez que o STF escolhe não enfrentar todos os pontos trazidos em julgamento, a controvérsia permanece sem solução, permitindo que uma nova gama de processos seja ajuizada sobre uma temática que já poderia ter tido um desfecho.

Sobre o tema, entende-se que em uma interpretação literal do disposto na Súmula 347, não haveria uma autorização para o exercício do controle de constitucionalidade, mas sim uma autorização para que o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas funções, em determinado caso concreto, afastasse a incidência de uma lei inconstitucional, o que seria uma premissa da atuação de todos os poderes e seus respectivos órgãos.

Nesse ponto, importante ressaltar o aspecto da constitucionalização do direito, em que a Constituição é tida como norte da atuação de todas as atividades. Se o Tribunal de Contas não pudesse avaliar determinado caso e afastar lei considerada inconstitucional, sua autonomia perderia força.

Embora um dos argumentos suscitados seja uma comparação entre o TCU e o STF, por meio da afirmação de que apenas ao STF foi determinada a guarda da Constituição, não há como se comparar as atribuições de ambas as instituições. Em primeiro lugar, o que o TCU se propõe a fazer não constitui um controle de constitucionalidade propriamente dito, ou seja, não se trata de formular uma declaração formal de inconstitucionalidade. Para além disso, os atos do TCU estão submetidos ao controle judicial.

Logo, as consequências do exercício do controle externo realizado pelo TCU não encontram similaridades com a atuação da Suprema Corte. Nesse sentido, defende-se uma atuação conjunta entre o Tribunal de Contas da União e o STF, de modo que ao invés de um embate, haja coordenação entre as instituições de modo a garantir a supremacia e a forma normativa da Constituição

Em um contexto em que um grande número de demandas chega ao STF, é imprescindível que se reconheça no Tribunal de Contas da União um aliado e não um inimigo.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União possui importante papel de preservação dos preceitos constitucionais, dentro da sua competência de controle externo das finanças públicas, fiscalizando para que não sejam utilizadas leis inconstitucionais a fim de viabilizar a aplicação de recursos públicos.

Aspecto importante a ser considerado é a existência de dissonância entre os Ministros sobre qual seria o conceito de controle de legalidade, o que se mostra um obstáculo na

delimitação da atuação do TCU. Logo, percebe-se a existência de uma lacuna importante nesse tema, que deverá ser objeto de pesquisas futuras.

Portanto, conclui-se que embora a matéria não esteja pacificada, tendo em vista que a Súmula 347 não foi expressamente revogada, permanece a competência dos Tribunais de Contas da União para, no exercício de suas atribuições, afastar a aplicação de uma lei se verificar alguma irregularidade nela, sendo esse juízo de constitucionalidade ou inconstitucionalidade passível de revisão judicial.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer **AGU N° AC-15, de 21 de maio de 2003**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ConsolidacaodePareceresVinculantesatualizacao.pdf>. Disponível em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ConsolidacaodePareceresVinculantesatualizacao.pdf>. Disponível em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Decreto n° 2.745/1998, de 24 de agosto de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2745.htm. Disponível em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ConsolidacaodePareceresVinculantesatualizacao.pdf>. Disponível em: 14 set. 2022. Disponível em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Lei n° 13.303/2016, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13300.htm. Disponível em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Lei n° 13.464/2017, de 10 de julho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13464.htm. Disponível em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Lei n° 9.478/1997, de 06 de agosto de 1997**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Disponível em: 14 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **ROMS 10.208/SP**. Relator: Min. Marco Aurélio. 4ª Turma. Publicação em: 12 abr. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 21865-7**. 2ª Turma. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em: 01 dez. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 25888 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 22 mar. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 26410 MC**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 15 fev. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 26410**. Edson Fachin. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em: 23 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 26808**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 27232**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em: 29.07.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 27337 AgR**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 13 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 27344 AgR**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 13 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 27743 MC**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em: 01 dez. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 27796 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 27 jan. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 27837 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 19 jan. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 28252 AgR**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 13 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 28745**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 28744**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 29326 MC**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em: 13 out. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 29123**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 29123 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 02 set. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 29326**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em: 16 ago. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 29468 MC**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 19 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 31235**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 31235 MC**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 26 mar. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 32457**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 34482**. Relator: Min. Ricardo Lewandoski. Julgamento em: 18 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 34482 MC**. Relator: Min. Ricardo Lewandoski. Julgamento em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 35410**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 35410 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 35494 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 06 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 35490 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 06 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 35498 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 06 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 35500 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 06 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 35812 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 35824 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 35836 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 36190 MC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 19 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 36190**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 11 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 36372**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 26 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 36705 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 18 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 36879 MC**. Relator: Min. Ricardo Lewandoski. Julgamento em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° MS 37602 MC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 25 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 441.280**. 1ª Turma. Relator: Min. Carmen Lúcia. Julgamento em: 30 set. 2008.

CHADID, Ronaldo. **A Função Social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

DESCHAMPS, Gustavo Coelho. Controle de constitucionalidade e Tribunais de Contas do Brasil. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, ano 7, n. 84, dez. 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
Lei n° 8.666/1993

NUNES, José de Castro. **Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.