



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.208.460/GO

RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN

AGRAVANTE: EDUARDO PAGNONCELLI PEIXOTE

ADVOGADOS: RODRIGO FLEURY FERREIRA DA SILVA E OUTROS

AGRAVADO: ESTADO DE GOIÁS

PARECER AGEP-STF/PGR Nº 1260473/2023

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO
EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.
CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO.
TRIBUNAL DE CONTAS. ATRIBUIÇÕES.
CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.
IMPOSSIBILIDADE. REGULARIDADE DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS. ANÁLISE *IN CONCRETO*.
NORMA RECONHECIDA INCONSTITUCIONAL.
JURISPRUDÊNCIA DO ÓRGÃO JURISDICIONAL
COMPETENTE. NEGATIVA DE EFEITOS PARA A
HIPÓTESE SINDICADA. POSSIBILIDADE.
PROVIMENTO DO AGRAVO.

1. Agravo interno interposto de decisão que reconheceu legitimidade ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás para, no exercício de suas atribuições, afastar atos administrativos baseados em leis tidas por inconstitucionais.

2. A questão subjacente ao recurso extraordinário diz respeito à possibilidade de os tribunais de contas realizarem controle de constitucionalidade das normas, bem como aos parâmetros de sua atuação para, no caso concreto, afastar os efeitos de atos normativos considerados inconstitucionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. A controvérsia – atinente aos limites da atuação dos tribunais de contas – detém densidade constitucional apta a evidenciar a repercussão geral, eis que dotada de acentuado interesse público, dos pontos de vista jurídico, social e político, com reflexos que se irradiam por toda a sociedade.

4. A análise deste recurso deve ocorrer na sistemática da Repercussão Geral, fixando a Suprema Corte orientação com efeitos vinculantes e *erga omnes* acerca das balizas para a atuação dos tribunais de contas no controle de regularidade dos atos administrativos.

5. Os tribunais de contas não têm competência para, sob qualquer modalidade ou terminologia, realizar controle de constitucionalidade de leis e atos normativos primários. Apenas ao Poder Judiciário, mediante provocação, foi atribuído, pela Constituição Federal, o poder de declarar a inconstitucionalidade das normas que contrariem seus preceitos.

6. Os tribunais de contas podem, no estrito cumprimento de seu mister, afastar em concreto a eficácia de lei, com efeitos *inter partes*, desde que a deliberação de contas esteja amparada na jurisprudência do órgão jurisdicional competente para a declaração de inconstitucionalidade.

7. O Enunciado 347 da Súmula STF deve ser cancelado, uma vez que não se compatibiliza com os comandos constitucionais pertinentes, tampouco com a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal à matéria.

8. Proposta de teses de repercussão geral:

I) É vedado aos Tribunais de Contas realizar o controle de constitucionalidade, sob qualquer modalidade ou nomenclatura, de leis e de atos normativos primários



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

editados por órgãos constitucionais autônomos com atribuição regulamentar;

II) É permitido aos Tribunais de Contas, apenas no exercício da atribuição de controle concreto da regularidade dos atos administrativos, negar efeitos em específico a normas reconhecidas como inconstitucionais, desde que com fundamento e em observância à jurisprudência do Tribunal competente para o exame da constitucionalidade em abstrato da norma afastada.

— Manifestação pelo provimento do agravo regimental, para que seja desprovido o recurso extraordinário com agravo, com fixação das teses sugeridas.

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de agravo regimental interposto da decisão de Vossa Excelência que, nos termos do art. 932, V, *b*, do Código de Processo Civil¹, deu provimento ao recurso extraordinário com agravo, para reformar o acórdão de segundo grau, assentando que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás teria legitimidade para determinar aos órgãos sujeitos à sua

1 *“Art. 932. Incumbe ao relator:*

[...]

V – depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:

b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

fiscalização o afastamento de atos administrativos baseados em leis tidas por inconstitucionais.

Na origem, o ora agravante ajuizou ação declaratória de nulidade contra atos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, pelos quais a Corte de Contas **(i)** declarou a inconstitucionalidade de leis do Município de Chapadão do Céu/GO (Resolução 7796/2007) e **(ii)** rejeitou a prestação de contas do recorrente como prefeito daquela municipalidade, ao fundamento de que as leis municipais que fixaram a remuneração dos agentes públicos haviam sido consideradas inconstitucionais pelo órgão nos autos da Resolução 7796/2007 (Acórdão 01839/2008).

Na inicial, argumentou-se que, por intermédio da Resolução 7796/2007, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, *“arvorando-se como guardião da constitucionalidade de leis e exorbitando da competência constitucionalmente a ele assegurada pela Magna Carta via art. 71 e incisos da CRFB/88, aplicada aos Tribunais Estaduais por força do princípio da simetria ao centro, ora Réu, promoveu a apreciação, para fins de registro, anotação e acompanhamento, da constitucionalidade das Leis Municipais nºs 534/2005, 535/2005, 537/2005 e 540/2005 do Município de Chapadão do Céu”* (Grifos do original).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Questionou-se, ainda, a validade do acórdão pelo qual a Corte de Contas apreciou as contas do ora agravante como gestor municipal, afirmando-se que a rejeição teria tomado como base a declaração de inconstitucionalidade das leis objeto da Resolução 7796/2007 e não teria o órgão de contas legitimidade para o controle de constitucionalidade das normas.

Invocando, outrossim, os princípios do contraditório e da ampla defesa, requereu o autor a declaração de nulidade dos referidos atos proferidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido, reconhecendo a nulidade das deliberações objeto da inicial, sob o fundamento de que *“o TCM, na qualidade de órgão administrativo de controle, segundo o atual sistema de controle de constitucionalidade, não possui legitimidade para apreciar, ainda que em sede de controle difuso, a constitucionalidade de leis, por ser esta função privativa do Poder Judiciário”*.

Interposta apelação pelo Estado de Goiás, decidiu o Tribunal de Justiça respectivo pela manutenção da sentença, reiterando o entendimento de que não teria o Tribunal de Contas legitimidade para apreciar a constitucionalidade de leis, por ser essa função privativa do órgão jurisdicional competente. O *decisum* ficou assim ementado:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS PELO TRIBUNAL DE CONTAS. SÚMULA 347, DO STF. INCOMPETÊNCIA. DÉBITO IMPUTADO AO AUTOR. NULIDADE RECONHECIDA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS. SENTENÇA MANTIDA.

I – Do impulso dos autos, constata-se que a celeuma é adstrita à aferição da legalidade ou não da imposição de débito ao autor\apelado em decorrência do reconhecimento pelo TCM da inconstitucionalidade de leis municipais de Chapadão do Céu-GO, as quais resultaram na modificação da sua remuneração.

II – O teor da súmula nº 347, do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”, foi aprovado na Sessão Plenária de 13/12/1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Logo, no que tange à competência institucional no controle de constitucionalidade de atos normativos, cabe a Corte de Contas apenas fiscalizar a legalidade dos procedimentos administrativos, consoante prevê o artigo 71, inciso XI, da CF/88, no sentido de que incumbe-lhe representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. Precedentes do STF.

III – Ainda, é cediço que a análise do controle de constitucionalidade concentrado é de competência originária do Supremo Tribunal Federal, ‘ex vi’ do artigo 102, inciso I, “a”, da Constituição Federal/88.

IV – Nesses termos, sem mácula o édito sentencial respaldado na orientação de que o Tribunal de Contas do Município – TCM, na qualidade de órgão administrativo de controle, em sintonia ao atual sistema de controle de constitucionalidade, não possui legitimidade para apreciar a constitucionalidade de leis, por ser a aludida função privativa do Poder Judiciário.

V – Como consectário lógico do julgado, tendo em vista que a única razão para a imputação do débito ao autor fora o reconhecimento pelo Tribunal de Contas do Município (TCM) da inconstitucionalidade das leis municipais, estas modificativas de sua remuneração, por óbvio, não sendo comportável ao aludido órgão o exercício do controle de constitucionalidade, deve imperar, na espécie, à conclusão da nulidade da dívida àquele atribuída.

VI – No tocante ao arbitramento dos honorários advocatícios sucumbenciais, na espécie, ausente condenação, deve-se observar a regra do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 2º do artigo 85 do Código de Processo Civil, o qual determina a fixação da verba honorária entre o percentual de 10% (dez por cento) a 20% (dez a vinte por cento) sobre o valor da causa.

APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA.

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, alega o Estado de Goiás ofensa aos arts. 70 e 71 da Carta da República, ao argumento de que *“os tribunais de contas, quando no exercício de suas atribuições, podem determinar à administração pública direta e indireta a não-aplicação de lei por considerá-la incompatível com a Constituição Federal”*.

Invoca o Enunciado 347 da Súmula STF², afirmando a permanência de sua vigência e sua conformidade com a atual ordem constitucional, para sustentar que o acórdão impugnado ofende a Constituição Federal, na medida em que nega legitimidade ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás para, no exercício das suas atribuições constitucionais de controle externo, apreciar a constitucionalidade das leis e atos normativos dos Poderes Públicos sob sua jurisdição.

Defende que os órgãos de controle administrativo, a exemplo dos Tribunais de Contas e do Conselho Nacional de Justiça, teriam o *“poder implicitamente atribuído”* de adotar a prática autorizada pela Súmula 347/STF

2 *“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de, concluindo que o ato objeto de análise funda-se em norma contrária à Constituição, afastar a aplicação da lei.

Conclui que *“os tribunais de contas conservam sua competência para declarar a inconstitucionalidade de atos normativos do Poder Público, de forma incidental, diante do caso concreto e no exercício de suas atribuições”*, pugnando pela reforma do acórdão de segundo grau.

O recurso extraordinário foi inadmitido na origem e, interposto o respectivo agravo, subiram os autos ao Supremo Tribunal Federal.

Distribuído, o recurso extraordinário foi provido pelo Relator que, com base no julgamento da PET 4.656/PB, concluiu que *“tendo em vista que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás insere-se no rol de órgãos administrativos autônomos, constitucionalmente competentes para controlar e fiscalizar a validade dos atos administrativos, verifica-se que o acórdão recorrido está a confrontar o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria”*.

Daí o presente agravo regimental, no qual se sustenta que não haveria identidade entre a presente hipótese e a questão tratada na PET 4.656/PB, cujas razões teriam servido de fundamento para a decisão agravada. O agravante afirma que o julgado paradigma examinou ato do Conselho Nacional de Justiça, órgão que teria natureza, atribuições e limites diversos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

dos outorgados aos tribunais de contas, de modo que inaplicáveis seriam as conclusões daquele julgado a este recurso.

Argumenta que não poderia ser estendida aos tribunais de contas a legitimidade para a declaração de inconstitucionalidade, sob pena de violação aos dispositivos da Constituição Federal que preveem a competência dos órgãos jurisdicionais para o controle de constitucionalidade das leis.

Pontua que a pretensão recursal não é restringir a capacidade de os órgãos administrativos, em especial os de controle externo e interno, determinarem a não aplicação de leis manifestamente inconstitucionais, mas sim de demonstrar que não poderiam realizar o controle difuso de leis, normas e atos administrativos.

Requer, ao final, o provimento do agravo, a fim de reformar a decisão monocrática, no sentido de reconhecer **(i)** *“a inaplicabilidade do acórdão paradigma – PET 4.656/PB – ao caso presente, ante a falta de qualquer similitude ou pertinência temática com o caso aqui versado, dado que há diferenças orgânicas importantes e intransponíveis entre Tribunais de Contas e o Conselho Nacional de Justiça, quer quanto à composição, quer quanto à competência”*; e **(ii)** *“que falece ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás o poder, a competência, de declarar a inconstitucionalidade de leis, ou para exercer o controle difuso da constitucionalidade de leis, municipais ou estaduais ou federais, conforme o caso,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

devendo para tanto, caso assim entendam, provocar o órgão competente a fazê-lo pelas vias ordinárias previstas na Constituição da República”.

Incluído na pauta de julgamentos da Segunda Turma e iniciado o exame do recurso, após os votos dos Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, que negavam provimento ao agravo regimental, e do voto divergente do Ministro Gilmar Mendes, que dava provimento ao regimental para negar provimento ao recurso extraordinário com agravo, pediu vista dos autos o Ministro Nunes Marques.

Devolvidos os autos e reiniciado o julgamento, foi suscitada questão de ordem pelo Ministro Gilmar Mendes, tendo a Turma, por maioria, decidido por afetar o processo a exame pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, o Tribunal de Contas da União – TCU, a Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON, a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil – AUDICON e o Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Contas – CNPGC requereram o ingresso no feito na condição de *amici curiae* e tiveram o pedido deferido pelo Relator.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Tendo em vista a decisão de afetar o julgamento do recurso ao Plenário, abriu-se nova vista dos autos à Procuradoria-Geral da República, para emissão de parecer.³

Eis, em síntese, o relatório.

**2. DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL
AFETADA AO PLENÁRIO.**

2.1 Delimitação da questão constitucional debatida: legitimidade dos tribunais de contas para o reconhecimento da inconstitucionalidade de leis e atos normativos primários e limites para a atuação dos tribunais de contas diante da norma inconstitucional.

O acórdão de segundo grau, ao anular as decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, baseou-se na premissa de que “é autorizado ao Tribunal de Contas deixar de aplicar ato considerado inconstitucional, todavia, não lhe compete declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, propriamente ditos, pois, tal prerrogativa é do Poder Judiciário”.

³ O processo, quando ainda no âmbito da Segunda Turma, veio à Procuradoria-Geral da República e recebeu parecer do Subprocurador-Geral da República Dr. Wagner Natal Batista, pelo desprovimento do agravo regimental (Parecer N. 45.756 – WNB/2020).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O entendimento exposto no voto do Relator, Ministro Edson Fachin, é no sentido de *“conferir legitimidade ao TCM/GO para determinar, aos órgãos sujeitos à sua fiscalização, o afastamento de atos administrativos baseados em leis tidas por inconstitucionais”*.

Já o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto-vogal, consigna que *“só aparentemente a controvérsia contida nos autos se reduz a saber se o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO) tem competência para exercer controle difuso de constitucionalidade. A questão de fundo tem uma complexidade adicional”*.

Entende que, no caso, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás não se limitou a realizar o controle difuso, com incidência apenas para o caso concreto, mas teria realizado verdadeiro controle em abstrato, afastando a aplicação de lei com efeitos para todos.

Elencados os posicionamentos, percebe-se que, nos autos do processo administrativo objeto da inicial, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás considerou inconstitucional o ato que fixou a remuneração dos agentes públicos municipais e julgou irregulares as contas do ora agravante, ao fundamento de que as leis municipais pertinentes



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

havam sido consideradas inconstitucionais pela própria Corte de Contas, nos autos da Resolução 7796/2007.⁴

Na referida Resolução 7796/2007, o Órgão de Controle **“realizou a apreciação, para fins de registro, anotação e acompanhamento”**, de leis do Município de Chapadão do Céu/GO que concediam a revisão geral anual para os anos de 2005 e 2006. O ato implicou, na prática, determinação do TCM/GO que acabou por esvaziar o conteúdo normativo das leis, afastando, por completo, suas aplicações, adentrando no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade.

Assim, o órgão de contas realizou verdadeiro exame de compatibilidade das normas com a Constituição, expressamente declarando a inconstitucionalidade das leis municipais, em deliberação dotada de

4 Eis o teor da Resolução 7796/2007: *“VISTOS, oralmente expostos e discutidos o presente processo de nº 3.20-08290107, que trata da apreciação e registro, para anotação e acompanhamento, neste Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, das Leis Municipais nº 534/05 (fls. 33/35), nº 535/05 (fls. 09/11), nº 537/05 (fls. 39) e nº 540/05 (fls. 01), do Município de CHAPADÃO DO CÉU, que concede a REVISÃO GERAL ANUAL para 2005 e das Leis Municipais nº 591/06 (fls. 40/41), nº 592/06 (fls. 42/43), nº 596/06 (fls. 44/46) e 597/06 (fls. 06/08), do Município de CHAPADÃO DO CÉU, que concede a REVISÃO GERAL ANUAL para 2006. [...] RESOLVE o TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, pelos membros integrantes de seu Colegiado, considerar inconstitucionais as das Leis Municipais nº 534/05 (fls. 33/35), nº 535/05 (fls. 09/11), nº 537/05 (fls. 39) e nº 540/05 (fls. 01), do Município de CHAPADÃO DO CÉU, que concede a REVISÃO GERAL ANUAL para 2005 e das Leis Municipais nº 591/06 (fls. 40/41), nº 592/06 (fls. 42/43), nº 596/06 (fls. 44/46) e 597/06 (fls.06/08), do Município de CHAPADÃO DO CÉU, que concede a REVISÃO GERAL ANUAL para 2006, aos subsídios dos agentes políticos do referido município.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

eficácia que ultrapassa o caso concreto, como se órgão de controle concentrado de constitucionalidade fosse.

Nesse sentido, tem razão o Ministro Gilmar Mendes quando conclui, acerca da delimitação da discussão, que *“o simples fato de o TCM/GO proceder a um exame de compatibilidade entre, por um lado, as leis municipais e, por outro, o inciso X do art. 37 da Constituição Federal, já é suficiente para evidenciar que estamos a tratar, aqui, de um juízo feito, ilegitimamente, in abstracto”*.

Há, assim, duas questões controvertidas, de cariz constitucional, que se apresentam agora afetadas ao Plenário.

A primeira diz respeito à possibilidade de o Tribunal de Contas, de ofício ou em abstrato, sob qualquer nomenclatura, retirar efeitos, para todos, de um ato normativo primário, que, como se demonstrará, já se apresenta pacificada na jurisprudência da Corte Suprema como a comportar resposta negativa.

A segunda, de certo modo conseqüente da primeira, diz com a possibilidade de admitir a retirada de efeitos desses atos normativos primários no exame concreto da legalidade de atos administrativos.

Isso porque essa atribuição, na atuação de um órgão de controle administrativo, com capacidade de intervenção de ofício e com certa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

liberdade de delimitação do escopo de suas auditorias, notadamente no exercício das atribuições do art. 71, IV, IX e X, da Constituição Federal, poderia, ao fim, tornar sem efeito a restrição anterior, em patente de desequilíbrio do desenho constitucional de autonomia de funções e poderes e do próprio devido processo legal substantivo.

Desse modo, a fixação dos parâmetros dentro dos quais a retirada de efeitos dos atos normativos primários na apreciação concreta das contas seria permitida é essencial para preservar a competência jurisdicional de controle abstrato da constitucionalidade como corolário do equilíbrio entre os poderes, evitando verdadeira cacofonia de comandos contraditórios entre instâncias de controle.

**3. MÉRITO DO AGRAVO: NECESSIDADE DE EXAME PELO
PLENÁRIO DO TEMA SUBJACENTE AO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO NA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO
GERAL.**

Como a delimitação da controvérsia afetada já deixa transparecer, está evidente a repercussão geral da matéria constitucional objeto do recurso extraordinário, sendo tema de notória relevância, que ultrapassa o interesse



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

subjeto das partes, até mesmo pela corrente divergência acerca da recepção e alcance do Enunciado 347 da Súmula do STF.

Como explicitado, o recurso extraordinário foi provido monocraticamente, com fundamento no art. 932, V, *b*, do Código de Processo Civil, segundo o qual pode o Relator, desde logo, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, ao tratar do procedimento relativo à sistemática da Repercussão Geral, o diploma processual estabelece que haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que contrarie súmula ou jurisprudência dominante da Suprema Corte.⁵

Na espécie, tanto o acórdão de segundo grau, como a decisão agravada e os votos proferidos antes da afetação, fundamentaram-se, embora com compreensões diversas, em precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Assim, fica evidenciado que o recurso é dotado de relevância, bem como de transcendência, para o reconhecimento do requisito.

De fato, a controvérsia em debate – atinente aos limites da atuação dos tribunais de contas – detém densidade constitucional apta a evidenciar a repercussão geral, eis que presente acentuado interesse público, dos pontos

5 *“Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.*

[...]

§ 3º *Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que:*

I - contrarie súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal;”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de vista jurídico, social e político, com reflexos que se irradiam por toda a sociedade.

Ao julgar o presente recurso extraordinário, assentando a possibilidade ou não de o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás reconhecer a inconstitucionalidade de leis do Município de Chapadão do Céu/GO, estará o Supremo Tribunal Federal, em verdade, estabelecendo balizas para a atuação de todos os tribunais de contas do país, em âmbito municipal, estadual e federal, situação que traz em si notória importância jurídico-institucional, além de patente potencial multiplicador.

A controvérsia é relevante do ponto de vista jurídico, circunscrevendo-se à adequada interpretação acerca das atribuições dos tribunais de contas de auxiliar o respectivo Poder Legislativo no controle externo, a partir, por exemplo, do exame das contas daqueles agentes submetidos à sua fiscalização, da apreciação da legalidade dos atos de admissão e aposentadoria no âmbito do Poder Público e da fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Perceptível, ainda, a relevância jurídica e política do tema pela perspectiva do controle de constitucionalidade das normas, função precipuamente outorgada aos órgãos jurisdicionais, aos quais compete, dentro da respectiva esfera de atuação, averiguar a compatibilidade das leis e dos atos normativos com a ordem constitucional, e cujas decisões



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

declaratórias de inconstitucionalidade produzem eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta.

Assim, para além dos dispositivos constitucionais que dispõem acerca das atribuições dos tribunais de contas e que dispõem sobre o controle de constitucionalidade, está em discussão o princípio da separação dos poderes e o adequado equilíbrio institucional entre os órgãos de controle e jurisdicional.

Faz-se recomendável, portanto, que a análise deste recurso aconteça na sistemática da repercussão geral, de modo que a Suprema Corte fixe orientação com os efeitos próprios dos precedentes qualificados, vinculantes e *erga omnes*, pacificando a discussão acerca da legitimidade dos tribunais de contas para realizar controle de constitucionalidade de leis e atos normativos primários.

**4. EXAME DO TEMA SUBJACENTE AO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO.**

Como explicitado, a partir da discussão delimitada pelo caso subjacente, há duas questões a serem examinadas pela Suprema Corte, no rito dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

precedentes qualificados, as quais, no entender da Procuradoria-Geral da República, acarretam duas conclusões a serem evidenciadas nos itens seguintes:

– **A impossibilidade de os tribunais de contas exercerem, sob qualquer modalidade ou nomenclatura, controle de constitucionalidade de leis e atos normativos primários.**

– **A possibilidade de os tribunais de contas, no exame da legalidade de atos administrativos em casos concretos, negarem efeitos em específico a normas reconhecidas inconstitucionais pela jurisprudência dos Tribunais com competência para o controle abstrato de constitucionalidade.**

4.1 – A ausência de competência dos tribunais de contas para realizar, sob qualquer modalidade ou nomenclatura, o controle de constitucionalidade das normas.

Os Tribunais de Contas – da União, dos Estados e dos Municípios – têm a atribuição de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo, competindo-lhes a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos respectivos entes federados e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, dentro de determinadas balizas estabelecidas pelo texto constitucional.

Embora inexista submissão dos tribunais de contas aos demais Poderes instituídos, sendo imperioso reconhecer que detêm autonomia na realização técnica da função de controle externo, há de se estabelecer, à luz do princípio da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

separação dos poderes, na busca pelo equilíbrio institucional, que existem restrições constitucionais ao exercício de tal competência, que deve limitar-se à prática de atos de verificação, fiscalização e julgamento de contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal.

São as Cortes de Contas, assim, órgãos técnicos, a quem incumbe:

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 contênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Sua competência constitucional está, pois, limitada à prática daqueles atos de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, relacionada à hipótese sob exame, não tendo as cortes de contas legitimidade para decidir com efeitos que extrapolem o caso concreto.

Os tribunais de contas não têm, assim, competência para declarar a inconstitucionalidade de atos normativos primários. Apenas ao Poder Judiciário, mediante provocação, foi atribuído, pela Constituição Federal, o poder de declarar a inconstitucionalidade das normas que contrariem seus preceitos e, por consectário, afastá-las do ordenamento jurídico.

O Supremo Tribunal Federal, aliás, tem reiterado posicionamento no sentido de que os tribunais de contas não podem declarar a inconstitucionalidade de ato normativo com efeitos *erga omnes* e vinculantes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No MS 35.410/DF, por exemplo, em que o ato apontado coator consistia em decisão do Tribunal de Contas da União que considerava inconstitucionais dispositivos da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, assentou a Suprema Corte a impossibilidade de as Cortes de Contas, órgãos sem função jurisdicional, declararem a inconstitucionalidade de leis com efeitos *erga omnes* e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública.

Na oportunidade, registrando que a competência do Tribunal de Contas, no que diz respeito ao caso concreto, está limitada à apreciação da legalidade dos atos administrativos submetidos à sua análise técnica, concluiu o Pretório Excelso não ter o órgão de contas legitimidade para exercer controle de constitucionalidade.

Explicitou que a limitação faz-se presente tanto para o controle de constitucionalidade em abstrato, em que há expressa declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, com a consequente exclusão da norma do ordenamento jurídico, como para o reconhecimento de inconstitucionalidade no controle difuso, quando atribuídos efeitos que ultrapassem o caso concreto, concluindo que, em ambas as situações, estaria configurada a usurpação da função jurisdicional pelo órgão administrativo.

Concluiu que não cabe ao Tribunal de Contas da União declarar inconstitucional lei ou ato normativo em abstrato ou com efeitos genéricos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Apenas quando já houvesse manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade da lei, ainda que sem efeito *erga omnes*, poderia o órgão respaldar o seu julgamento de contas com o afastamento dos efeitos da lei considerada inválida.

O *decisum* ficou assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.

2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal.

3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes.

4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004. (Grifos nossos).⁶

No voto condutor, o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, ressaltou a impossibilidade de o Tribunal de Contas, de ofício, afastar a lei, que é presumida sempre constitucional, mesmo em decisão de caso individual e concreto. Fez o Ministro as seguintes considerações:

Dentro dessa perspectiva constitucional de sua definição, organização e fortalecimento institucional, é inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão administrativo sem qualquer função jurisdicional, exercer controle de constitucionalidade nos julgamentos de seus procedimentos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude de sua competência constitucional para zelar, em auxílio ao Congresso Nacional, pelo controle externo da Administração Pública.

Assim como outros importantes órgãos administrativos previstos na Constituição Federal com atribuições expressas para defender princípios e normas constitucionais (Conselho Nacional de Justiça, artigo 130-B; Ministério Público – Constituição Federal, artigo 129, II, e Conselho Nacional do Ministério Público, cuja previsão constitucional de atribuição é idêntica ao CNJ – Constituição Federal, artigo 130-A, § 2º, II), no exercício de sua missão e finalidades previstas no texto maior, compete ao Tribunal de Contas da União exercer na plenitude todas as suas competências administrativas, sem obviamente poder usurpar o exercício da função de outros órgãos, inclusive a função jurisdicional de controle de constitucionalidade.

O exercício dessa competência jurisdicional pelo TCU acarretaria triplo desrespeito ao texto maior, atentando tanto contra o Poder Legislativo, quanto contra as próprias competências jurisdicionais do Judiciário e as competências privativas de nossa Corte Suprema.

O desrespeito do TCU em relação ao Poder Judiciário se consubstanciaria no alargamento de suas competências originárias, pois estaria usurpando função constitucional atribuída aos juízes e tribunais (função jurisdicional) e ignorando

6 MS 35.410/DF, Plenário, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 13 abr. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

expressa competência do próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (“guardião da Constituição”). [...]

Porém, a possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade pelo TCU é mais grave do que somente a configuração de usurpação de função jurisdicional por órgão administrativo, em virtude da extensão dos efeitos de suas decisões para todos os procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública, como no caso em questão.

Exatamente como na presente hipótese, o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo a transcendência dos efeitos, pois, na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eufemisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, o TCU não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes no âmbito daquele tribunal.

A decisão do TCU configuraria, portanto, além de exercício não permitido de função jurisdicional, clara hipótese de transcendência dos efeitos do controle difuso, com usurpação cumulativa das competências constitucionais exclusivas tanto do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (controle abstrato de constitucionalidade, Constituição Federal, artigo 102, I, “a”), quanto do Senado Federal (mecanismo de ampliação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade, Constituição Federal, artigo 52, X). [...]

Em verdade, nas hipóteses de afastamento incidental da aplicação de lei específica no âmbito da administração pública federal, o Tribunal de Contas da União, por via reflexa, estaria automaticamente aplicando a transcendência dos efeitos do controle difuso e desrespeitando frontalmente a competência para o exercício do controle concentrado reservada com exclusividade ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL pelo texto constitucional, pois estaria obrigando, a partir de um caso concreto, toda a administração pública federal a deixar de aplicar uma lei em todas as situações idênticas (efeitos vinculantes).

A transformação do controle difuso em concentrado em virtude da transmutação de seus efeitos, com patente usurpação da competência exclusiva do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, não é admitida em nosso ordenamento jurídico constitucional nem mesmo em âmbito jurisdicional, quanto mais em âmbito administrativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em hipóteses semelhantes, no âmbito do exercício de função jurisdicional, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não entende possível que a decisão jurisdicional e incidental de inconstitucionalidade de juiz ou tribunal em um caso concreto extrapole seus efeitos entre as partes e passe a gerar reflexos erga omnes. [...]

Não bastasse a configuração do desrespeito à função jurisdicional e à competência exclusiva do STF, essa hipótese fere as funções do Legislativo, pois a possibilidade de o TCU declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público incidentalmente em seus procedimentos administrativos atentaria frontalmente contra os mecanismos recíprocos de freios e contrapesos (check and balances) estabelecidos no texto constitucional como pilares à Separação de Poderes, e que se consubstancia em cláusula pétrea em nosso sistema normativo, nos termos do artigo 60, parágrafo 4º, III, da Constituição Federal, pois ausente a necessária legitimidade constitucional a que esse, ou qualquer outro órgão administrativo, possa afastar leis devidamente emanadas pelo Poder Legislativo.

Não restam dúvidas, portanto, de que permitir ao Tribunal de Contas da União o exercício do controle difuso de constitucionalidade em relação às leis federais de regência de toda a administração pública federal, com conseqüente transcendência dos efeitos de suas decisões, vinculando todos os órgãos de administração, seria o reconhecimento de novas e perigosas competências originárias de caráter jurisdicionais não previstas no texto constitucional, em usurpação às competências do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Aceitar a possibilidade de exercício de controle difuso pelo Tribunal de Contas da União seria reconhecer substancial e inconstitucional acréscimo à sua competência de controle da atividade administrativa e financeira da administração pública federal, quando o próprio legislador constituinte de 1988 não o fez. [...]

A Constituição Federal não permite, sob pena de desrespeito aos artigos 52, inciso X, 73 e 102, I, "a", ao Tribunal de Contas da União o exercício do controle difuso de constitucionalidade, mesmo que, repita-se, seja eufemisticamente denominado de competência administrativa de deixar de aplicar a lei vigente e eficaz no caso concreto com reflexo amplo e geral para todos os órgãos da administração pública federal. (Grifos nossos.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Extrai-se do precedente que, independentemente da terminologia adotada, não cabe aos tribunais de contas, por iniciativa própria, realizar controle de constitucionalidade de atos normativos primários e negar efeitos ou deixar de aplicá-los. Tal atribuição, exclusiva do Judiciário, só poderia se justificar como efeito sobre a Administração Pública das decisões do próprio Judiciário, como melhor se explicitará adiante.

No MS 25.888/DF, em que se impugnava ato do Tribunal de Contas da União que considerava inconstitucionais dispositivos da Lei 9.478/1997 e do Decreto 2.745/1998, a Suprema Corte reafirmou aquele entendimento, reiterando a inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte dos tribunais de contas:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS. SÚMULA 347. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. DEVER DE LICITAR. EMPRESA ESTATAL.

1. O Tribunal de Contas da União firmou compreensão no sentido da inconstitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997, segundo o qual "os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República"; e por conseguinte do Decreto 2.745/1998, que com base no dispositivo legal veiculou Regulamento licitatório da empresa estatal.

2. Ausência de inconstitucionalidade manifesta. No caso em exame, a invocação da Súmula 347 do STF, pela autoridade coatora, rendeu-lhe a possibilidade de vulnerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, considerando que o quadro revelava cenário em que: (i) não havia inconstitucionalidade manifesta; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União.

3. *A Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país. Embora a nova Constituição tenha preservado a apreciação incidental ou difusa, é certo que a tônica reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado, o que causa necessário decote do âmbito de atuação daquele. Doutrina de Gerhard Anschütz.*

4. *A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever a ser observado por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos. Jurisprudência desta Corte quanto à apreciação de questões constitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de reforçar a normatividade constitucional. Da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo.*

5. *Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).*

6. ***Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas*** (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021).

7. *Caso concreto. O Tribunal de Contas da União incorreu em uso inadequado da Súmula 347: simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a presunção de constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2.745/1998. *Disso, entretanto, não exsurge a concessão da segurança, dada a perda do objeto: o advento da Lei 13.303/2016 não só revoga o art. 67 da Lei 9.478/1997, mas também elimina a lacuna até então existente quanto a tal importante aspecto do regime próprio das empresas estatais. Precedente: MS 27.796 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 29.3.2019, DJe 69, 4.4.2019.*

8. *Inviabilidade de o mandado de segurança em curso firmar tese no sentido da impossibilidade de o TCU aplicar sanções à Petrobras por atos praticados antes da vigência da Lei 13.303/2016: (i) ausência de pedido expresse, na petição inicial; (ii) o ordenamento jurídico brasileiro não comporta a veiculação de tutela declaratória pela via do mandado de segurança, o assim chamado “mandamus normativo”, desde sempre proscrito pela jurisprudência superior.*

9. *Agravo regimental conhecido e, no mérito, não provido. (Grifos nossos)*⁷

De fato, não cabe aos tribunais de contas, órgãos técnicos sem função jurisdicional, exercer controle de constitucionalidade em abstrato ou, ainda, no caso concreto, notadamente se imbuído de transcendência, eis que desbordaria dos limites constitucionais de sua atuação e caracterizaria exercício não permitido de função jurisdicional.

Como bem apontou a Suprema Corte no referido MS 35.410/DF, decisões dos tribunais de contas que declaram a inconstitucionalidade de leis e atos normativos, em abstrato, ou que afastam sua aplicação, de ofício, em controle difuso com efeitos *ultra partes*, além de constituírem desrespeito à função jurisdicional, ferem as funções do próprio Legislativo e dos outros órgãos com função constitucional regulamentar autônoma, atentando contra os mecanismos recíprocos de freios e contrapesos.

⁷ MS 25.888/DF, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 22 ago. 2023.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A existência de balizas limitadoras à ação dos tribunais de contas integra a própria natureza de suas funções de fiscalização dos gestores públicos, garantindo que estes procedam à adequada administração dos recursos públicos, dentro dos marcos do ordenamento jurídico.

Não podem os tribunais de contas, *de per si*, reconhecerem que determinada lei ou ato normativo primário é inconstitucional e não deve ser seguido pelo gestor, sem que haja decisão do Poder Judiciário no sentido de sua inconstitucionalidade.

Nesses casos, as cortes de contas acabariam se colocando em posição maior do que a de órgão auxiliar de controle externo do Poder Legislativo, na medida que passariam a controlar a própria atividade daquele Poder, ao passo que estariam considerando que determinadas leis e atos normativos ofendem a Constituição e não devem ser aplicadas pelos gestores públicos. Extrapolariam, assim, a autotutela administrativa para assumir posição de intérprete original e antecedente da Carta Magna e das leis, retirando tal prerrogativa do próprio Parlamento.

Impende salientar que a Constituição, atenta à importância de sua própria efetividade, já previu os mecanismos necessários para sanar eventual crise de constitucionalidade, ao conferir ao Poder Legislativo, por meio das mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Câmara Legislativa do Distrito Federal, a legitimidade para a propositura das ações de controle concentrado (art. 103, II, III e IV⁸); e aos chefes do Executivo e do Ministério Público, na hipótese de inconstitucionalidade praticada pelo Legislativo (art. 103, V e VI⁹).

Por outro lado, a realização de controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas consubstancia não só extrapolação dos poderes que lhe são constitucionalmente atribuídos, mas também invasão da competência constitucional do tribunal com atribuição para o controle concentrado, a ensejar, inclusive, o manejo da reclamação constitucional, na forma do art. 102, I, *l*, da Constituição Federal¹⁰ (no caso do STF) e do art. 988, I, do Código de Processo Civil¹¹.

-
- 8 *“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] II – a Mesa do Senado Federal; III – a Mesa da Câmara dos Deputados; IV – a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;”*
- 9 *“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI – o Procurador-Geral da República;”*
- 10 *“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: [...] l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;”*
- 11 *“Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para: I – preservar a competência do tribunal;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Importante esclarecer que a ausência de competência dos tribunais de contas para o controle de constitucionalidade, *in abstracto* ou com efeitos *ultra partes*, sem amparo na jurisprudência pertinente, incide não somente para as leis *stricto sensu* mas também para os atos normativos primários editados por órgãos constitucionais autônomos com atribuição regulamentar.

São exemplos disso os atos regulamentares inseridos na Constituição a partir do modelo inaugurado pela Emenda Constitucional 45/2004, que instituiu o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

Tais Conselhos promovem o planejamento superior da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público, com a função de fiscalizar a atuação administrativa e financeira, bem como de zelar pela observância da legalidade, moralidade e eficiência nos respectivos órgãos, com o poder de “*expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências*”, consoante autorizam os arts. 103-B, § 4º, I, e 130-A, § 2º, I, da Constituição Federal¹², introduzidos pela citada emenda.

12 “§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;”

“§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Esses órgãos autônomos detêm, assim, competência oriunda da própria Constituição da República para produzir atos normativos primários, no que se refere aos temas indicados nos dispositivos constitucionais que delineiam a sua atuação.

Interpretação nesse sentido foi estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADC 12/DF, relativa à resolução do CNJ sobre nepotismo. Na oportunidade, a Suprema Corte assentou que a Constituição Federal é norma diretamente habilitadora da atividade administrativa e critério imediato de fundamentação da decisão administrativa advinda do órgão. Registrou o Ministro Eros Grau que “[...] é a própria Constituição, no inciso I do § 4º do seu artigo 103-B, que atribui ao Conselho Nacional de Justiça o exercício da função normativa regulamentar”.¹³

Em outras ocasiões, como, por exemplo, na ADI 5.454/DF, o Supremo Tribunal Federal reafirmou o “*poder regulamentar autônomo*” dos Conselhos Nacionais da Justiça e Ministério Público, concluindo que eles podem inovar na ordem jurídica quando atuam dentro de seus limites constitucionais. O *decisum* ficou assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. RESOLUÇÃO 27/2008 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). EXERCÍCIO LEGÍTIMO DE SUAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS. VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ADVOCACIA

13 ADC 12, Plenário, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 20 ago 2008.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

POR PARTE DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. EFETIVO RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA, VETORES IMPRESCINDÍVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

- 1. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) possui capacidade para a expedição de atos normativos autônomos (CF, art. 130-A, § 2º, I), desde que o conteúdo disciplinado na norma editada se insira no seu âmbito de atribuições constitucionais. Precedentes.*
- 2. A Resolução 27/2008 do CNMP tem por objetivo assegurar a observância dos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da eficiência no Ministério Público, estando, portanto, abrangida pelo escopo de atuação do CNMP (CF, art. 130-A, § 2º, II).*
- 3. A atuação normativa do CNMP é nacional, podendo abranger tanto o Ministério Público da União quanto os Ministérios Públicos estaduais, preservada a competência dos Estados-Membros no sentido de, por meio de lei complementar, estabelecer “a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público” (CF, art. 128, § 5º).*
- 4. A liberdade de exercício profissional não é um direito absoluto, devendo ser interpretada dentro do sistema constitucional como um todo. A vedação do exercício da advocacia por determinadas categorias funcionais apresenta-se em conformidade com a Constituição Federal, devendo-se proceder a um juízo de ponderação entre os valores constitucionais eventualmente conflitantes. Precedentes.*
- 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (Grifos nossos.)¹⁴*

Também no Mandado de Segurança 27.621/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o poder normativo autônomo do Conselho Nacional de Justiça, afirmando que, “no exercício de suas atribuições administrativas, encontra-se o poder de expedir atos regulamentares”, e que, “esses, por sua vez, são atos de comando

14 ADI 5.454/DF, Plenário, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 15 abr. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*abstrato que dirigem aos seus destinatários comandos e obrigações, desde que inseridos na esfera de competência do órgão”.*¹⁵

Já na ADI 5.547/DF¹⁶, a Suprema Corte reconheceu o caráter de ato normativo primário a resolução expedida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que estabelecia procedimentos para licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária, entendendo que o regramento detinha generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. Entendimento semelhante foi adotado no julgamento das ADPF 747¹⁷, 748¹⁸ E 749¹⁹.

Portanto, o poder regulamentar autônomo é reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal a órgãos constitucionais autônomos, como o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional do Meio Ambiente. Uma vez exercido, seus termos passam a integrar a ordem jurídica nacional, eis que, como todo ato regulamentar originário, contam com presunção de constitucionalidade e legalidade.

Desse modo, da mesma maneira que acontece com as leis *stricto sensu*, é vedado aos tribunais de contas, sob pena de ultrapassarem os limites de sua

- 15 MS 27.621/DF, Plenário, Rel. Min. Cármen Lúcia, Red. acórdão Min. Ricardo Lewandowski, DJe 7 dez. 2011.
- 16 ADI 5.547/DF, Plenário, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 22 set. 2020.
- 17 ADPF 747/DF, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 14 dez. 2021.
- 18 ADPF 748/DF, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 23 maio 2022.
- 19 ADPF 749/DF, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 14 dez. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

atuação e de usurpação da competência jurisdicional, realizar controle de atos normativos primários editados por órgãos dessa natureza.

4.2 – A possibilidade de os tribunais de contas, no exercício da atribuição de controle concreto da regularidade dos atos administrativos, afastarem, in concreto, os efeitos de lei reconhecida como inconstitucional pelo órgão competente do Poder Judiciário.

Conforme delineado, há farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a demonstrar que a adequada interpretação da Constituição Federal conduz à conclusão de que os tribunais de contas são destituídos de legitimidade para, sob qualquer modalidade (concentrada ou difusa) ou, a partir de qualquer nomenclatura, afastar efeitos, com incidência para todos, de um ato normativo primário, eis que tal proceder consubstanciaria violação à ordem jurídico-constitucional.

De fato, compreender que as cortes de contas poderiam, por iniciativa própria, declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos primários ou afastar os seus efeitos, ainda que somente para o caso concreto, sem jurisprudência que lhe respalde, significaria exceder os limites impostos pela Constituição Federal para sua atuação, bem como constituiria violação ao princípio da separação dos poderes e ao próprio mecanismo de supremacia e conservação da ordem constitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O que se está a afirmar é que os tribunais de contas não têm legitimidade para reconhecer, por si mesmos, sob qualquer forma ou nomenclatura, a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos primários. Todavia, não se está a negar a possibilidade de os tribunais de contas, no exercício concreto de suas atribuições, afastarem a aplicação de norma já reconhecida inconstitucional pelo respectivo órgão jurisdicional competente.

Em verdade, admitir que tais órgãos possam realizar a retirada de efeitos, com eficácia *inter partes*, dessas normas já tidas por inconstitucionais pelo Poder Judiciário é consectário da própria lógica do controle de constitucionalidade de garantia da estabilidade, supremacia e preservação da Constituição Federal, bem como de observância à natureza vinculativa das decisões proferidas pelos Tribunais judiciais nas ações de controle concentrado, nos termos do art. 102, § 2º, da Constituição da República²⁰ (no caso do STF).

Ocorre que, como ponderou o Ministro Alexandre de Moraes no citado MS 35.410/DF, é necessário distinguir a não aplicação de lei reputada inconstitucional pelo Poder Judiciário do reconhecimento de sua inconstitucionalidade pela própria Corte de Contas, admitindo-se a competência

20 *“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...]*

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

do órgão correicional apenas para, uma vez concluída a apreciação da inconstitucionalidade de determinado tipo de norma pelo órgão jurisdicional competente, determinar sua inaplicabilidade estritamente para o ato administrativo sob sua sindicância.

Essa atuação com efeitos concretos e específicos precisa ter balizas bem estabelecidas, sendo necessário assentar a impossibilidade de que, baseados em sua competência constitucional de zelar pela regularidade dos atos administrativos, os tribunais de contas inovem acerca da análise de constitucionalidade, restringindo sua atuação no caso concreto à possibilidade de negar aplicação a norma já tida por inconstitucional pela jurisprudência do Tribunal judicial competente.

É relevante deixar claro que, seja utilizando a denominação “controle difuso” seja usando a expressão “afastar incidentalmente a aplicação de uma lei ou norma”, não podem os tribunais de contas, sem amparo em jurisprudência do órgão jurisdicional com competência precípua para o exercício do controle abstrato, retirar a eficácia do ato normativo ou impedir a aplicação dos seus dispositivos pelos órgãos sob sua fiscalização.

Nessa linha, aliás, é o entendimento da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, admitida neste feito na qualidade de *amicus curiae*, e que, em sua manifestação, sugere “que seja admitida aos Tribunais de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Contas a apreciação, no caso concreto, da constitucionalidade de leis e atos normativos editados pelo poder público, desde que baseada em decisão deste Supremo Tribunal Federal sobre o tema, compreendendo, assim, que os órgãos de controle não jurisdicionais, no exercício de suas respectivas competências, podem e devem atuar como instrumento de consolidação das decisões proferidas por este STF*²¹ (Grifos nossos).

Por outro lado, merece reparos a proposta da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, no sentido da compatibilidade do Enunciado 347 da Súmula STF com a atual ordem constitucional, com o reconhecimento “do papel das Cortes de Contas de ‘reforço constitucional’, podendo vir a afastar a aplicação de lei ou ato normativo reputado por inconstitucional, desde que tal inconstitucionalidade seja manifesta ou haja jurisprudência do STF sobre o tema”.²²

Também requer ajustes a sugestão do Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Contas que, de forma semelhante, entende que “é lícito aos órgãos de controle não jurisdicionais apreciarem, no caso concreto, a constitucionalidade de leis e atos normativos editados por órgãos e entes submetidos à sua esfera de fiscalização, desde que tal análise e a respectiva deliberação esteja expressamente

21 Petição nº 89756/2023, de 17.8.2023. Subsidiariamente, propõe, em caso de revisão da Súmula 347/STF, a seguinte redação a um potencial novo enunciado sobre a questão: “É lícito aos órgãos de controle não jurisdicionais apreciarem, no caso concreto, a constitucionalidade de leis e atos normativos editados por órgãos e entes submetidos à sua esfera de fiscalização, desde que tal análise e a respectiva deliberação esteja expressamente fundada em decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.”

22 Petição nº 130363/2023, de 22.11.2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*fundada na Constituição Federal ou em decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema*²³.

É que, como visto, não podem os tribunais de contas, ainda que no exercício estrito de suas atribuições, inovar na análise acerca da constitucionalidade de leis e atos, devendo suas deliberações sempre estarem fundadas em jurisprudência do respectivo órgão judicial competente para o controle de conformidade com a Constituição.

As razões utilizadas no julgamento da PET 4.656/PB, referida pelo Relator para dar provimento ao recurso, também, corroboram a conclusão (i) pela impossibilidade de os tribunais de contas substituírem-se aos órgãos jurisdicionais para fins de controle de constitucionalidade; e (ii) pela permissão para, no exercício *in concreto* de suas atribuições, afastar os efeitos, apenas para a hipótese sob análise, de norma já reconhecida como inconstitucional pelo órgão do Poder Judiciário competente.

23 Petição nº 117682/2023, de 19.10.2023. Na mesma esteira é a proposta constante da manifestação apresentada pela Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil – AUDICON, propondo, em caso de revisão da Súmula 347/STF, que seja fixada orientação com a seguinte redação: “É lícito aos órgãos de controle não jurisdicionais apreciarem, no caso concreto, a constitucionalidade de leis e atos normativos editados por órgãos e entes submetidos à sua esfera de fiscalização, desde que tal análise e a respectiva deliberação esteja expressamente fundada na Constituição Federal ou em decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema”. (Petição nº 107358/2023, de 25.9.2023).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O ato examinado naquele processo consistia em decisão do Conselho Nacional de Justiça que, no exercício de suas atribuições de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, baseado em sua conclusão quanto ao desrespeito ao art. 37, II e V, da Constituição Federal, que dispõem sobre a exigência de concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, declarou irregulares as nomeações realizadas pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba com base em dispositivo de lei estadual e determinou que o Tribunal paraibano adotasse as providências necessárias para a exoneração dos ocupantes dos cargos objeto do procedimento.

O ato praticado pelo CNJ fez-se atento e calcado na jurisprudência da própria Suprema Corte sobre o tema, em desdobramento da observância obrigatória, para a Administração Direta e Indireta, dos precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal, como padrões constitucionalmente adequados de conduta dos agentes públicos.

No julgado, concluiu o Supremo Tribunal Federal que o Conselho Nacional de Justiça atuou nos limites de suas atribuições, tendo em vista que a Constituição da República conferiu-lhe competência para zelar pela observância do art. 37 e apreciar a validade de atos administrativos praticados pelos órgãos do Poder Judiciário, nos termos do art. 103-B, § 4º, II, do texto constitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No voto condutor do acórdão, a Ministra Cármen Lúcia esclarece que, “quanto à natureza da decisão impugnada, há de se ter em conta a distinção entre a conclusão sobre o vício a macular lei ou ato normativo por inconstitucionalidade, adotada por órgão jurisdicional competente, e a restrição de sua aplicação levada a efeito por órgão estatal sem a consequência de excluí-lo do ordenamento jurídico com eficácia erga omnes e vinculante”.

Na ocasião, afirmou a Relatora que, se o órgão de controle concluir fundar-se o ato objeto de análise em norma legal contrária à Constituição, poderia afastar-lhe a aplicação apenas para o caso concreto, assentando a impossibilidade de que tal deliberação tenha efeitos *erga omnes* e vinculantes. Explicitou que:

19. Importante realçar não significar essa atuação do Conselho Nacional de Justiça reconhecer-lhe competência para declarar inconstitucionalidade de norma jurídica, menos ainda atribuir efeito erga omnes à inconstitucionalidade assentada no julgamento do processo administrativo, por não resultar em anulação ou revogação da lei, cuja vigência persiste. Para obter esse efeito e pela impossibilidade de se valer do Senado Federal para suspender a execução da lei considerada inconstitucional (art. 52, inc. X, da Constituição da República), deverá o órgão autônomo de controle representar ao Procurador-Geral da República para, se for o caso, propor ele ação de controle abstrato de constitucionalidade neste Supremo Tribunal. Isso porque a inconstitucionalidade assentada administrativamente não emana, por óbvio, de órgão ao qual a Constituição da República atribuiu função judicial, sendo válida, ainda hoje, a observação feita pelo Ministro Sepúlveda Pertence no Recurso Extraordinário n. 240.096/RJ, de que “somente o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Justiça têm competência para a declaração por via principal e em abstrato da ilegitimidade constitucional da lei” (RE 240.096/RJ, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 21.5.1999). (Grifos nossos.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Raciocínio semelhante aplica-se aos tribunais de contas, mostrando-se imprescindível que o Supremo Tribunal Federal fixe entendimento no sentido de que os órgãos de contas não têm legitimidade para o controle de constitucionalidade de normas, só podendo negar efeitos a um ato normativo primário em concreto e sem efeitos *erga omnes*, no âmbito de suas atribuições de fiscalização, como observância e sempre calcados na jurisprudência do órgão jurisdicional competente para a declaração de inconstitucionalidade *in abstracto*.

4.3 – A necessidade de cancelamento do Enunciado 347 da Súmula STF, tendo em vista sua desconformidade com a atual jurisprudência da Suprema Corte.

No recurso extraordinário, um dos fundamentos invocados pelo Estado de Goiás para defender a legitimidade dos atos impugnados na ação originária é o teor do Enunciado 347 da Súmula STF, editado em 13.12.1963, segundo o qual “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

Entende o Estado-membro que o enunciado permanece vigente, conformando-se com a atual ordem constitucional, defendendo que o Tribunal de Contas, no exercício das suas atribuições de controle externo, poderia apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos dos Poderes Públicos sob sua jurisdição.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ocorre que, como fartamente demonstrado, a partir da ordem jurídico-constitucional instaurada pela Constituição Federal de 1988, é vedado aos tribunais de contas realizar o controle de constitucionalidade, sob qualquer espécie ou terminologia, de leis e de atos normativos primários editados por órgãos constitucionais autônomos com atribuição regulamentar.

Assim, acertada a conclusão do acórdão de segundo grau, no sentido de que o Enunciado 347 da Súmula STF foi editado em contexto constitucional diverso do atual e não se compatibiliza com os comandos constitucionais pertinentes, tampouco com a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal à matéria.

Desse modo, mostra-se recomendável o cancelamento do referido enunciado, tendo em vista que seu conteúdo vai de encontro à atual jurisprudência da Suprema Corte sobre a questão. Nova orientação pretoriana, em sintonia com a hodierna exegese dada ao texto constitucional, virá com o exame deste recurso e com a fixação de tese de repercussão geral que detalhará os parâmetros de aplicação do precedente, evitando confusão quanto à matéria.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

5. DA APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO.

No agravo regimental, impugna-se a decisão do Relator que, nos termos do art. 932, V, *b*, do Código de Processo Civil, deu provimento ao recurso extraordinário com agravo, para reformar o acórdão de segundo grau, assentando a legitimidade dos atos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás questionados na inicial.

Na decisão recorrida, concluiu o Relator que *“tendo em vista que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás insere-se no rol de órgãos administrativos autônomos, constitucionalmente competentes para controlar e fiscalizar a validade dos atos administrativos, verifica-se que o acórdão recorrido está a confrontar o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria”*.

O agravante defende que não poderia ser outorgada aos tribunais de contas a legitimidade para a declaração de inconstitucionalidade, sob pena de violação às normas da Constituição Federal que preveem a competência dos órgãos jurisdicionais para o controle de constitucionalidade das leis.

Argumenta, ademais, que a ação subjacente foi proposta com dois fundamentos – a incompetência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás para declarar a inconstitucionalidade de lei municipal; e a nulidade do procedimento administrativo por ofensa à ampla defesa e ao contraditório – e não



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

teria havido análise quanto ao segundo ponto nem determinação de retorno dos autos ao Tribunal *a quo* para reexame da discussão, o que denotaria supressão de instância.

Consoante destacado no item de análise do tema, de fato, falta aos tribunais de contas competência para realizar, sob qualquer espécie (concentrado ou difuso) ou terminologia, o controle de constitucionalidade das normas, mostrando-se acertada a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que concluiu pela nulidade dos atos impugnados na inicial, tendo em conta que baseados exclusivamente no reconhecimento de inconstitucionalidade de leis realizado pela própria Corte de Contas.

Portanto, o agravo regimental há de ser provido para que seja desprovido o recurso extraordinário com agravo, mantendo-se a decisão de segundo grau que assentou a ilegitimidade do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás para declarar a inconstitucionalidade das leis do Município de Chapadão/GO.

Por outro lado, tem razão também o agravante quando aponta a ausência de análise quanto à regularidade do procedimento administrativo no que diz respeito à observância dos princípios do devido processo legal e da ampla defesa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A suposta ofensa a tais preceitos, realmente, foi veiculada como causa de pedir e não foi examinada pelas instâncias ordinárias, em razão do pedido prejudicial de reconhecimento da ilegitimidade do Tribunal de Contas para a declaração de inconstitucionalidade das leis municipais. Assim, caso seja mantido o provimento do recurso extraordinário com agravo, deve o processo retornar ao Juízo de origem para análise dessa questão, sob pena de supressão de instância.

6. CONCLUSÃO.

Em face do exposto, opina a PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA pelo provimento do agravo regimental, para que, reconhecida a repercussão geral do tema afetado, seja desprovido o recurso extraordinário com agravo, com a fixação das seguintes teses:

I) É vedado aos Tribunais de Contas realizar o controle de constitucionalidade, sob qualquer modalidade ou nomenclatura, de leis e de atos normativos primários editados por órgãos constitucionais autônomos com atribuição regulamentar;

II) É permitido aos Tribunais de Contas, apenas no exercício da atribuição de controle concreto da regularidade dos atos administrativos, negar efeitos em específico a normas reconhecidas como inconstitucionais, desde que com fundamento e em observância



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*à jurisprudência do Tribunal competente para o exame da
constitucionalidade em abstrato da norma afastada.*

Sugere, por fim, o cancelamento do Enunciado 347 da Súmula STF, por não ser mais inteiramente representativo da posição atualizada da Corte acerca da questão.

Brasília, data da assinatura digital.

Elizeta Maria de Paiva Ramos
Procuradora-Geral da República
Assinado digitalmente

[VCM-LF-MC]