

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

GRASIELE AUGUSTA FERREIRA NASCIMENTO

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

ARGEMIRO CARDOSO MOREIRA MARTINS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C758

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Argemiro Cardoso Moreira Martins, Grasielle Augusta Ferreira Nascimento, Paulo Roberto Barbosa Ramos – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-213-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Constituição. 3. Democracia. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

A presente obra é fruto dos trabalhos científicos apresentados no Grupo do Trabalho intitulado "CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II" do XXV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília nos dias 06 a 09 de julho de 2016.

Os autores, representantes das diversas regiões do país, apresentaram reflexões sobre a democracia, a concretização de direitos, os direitos fundamentais, o papel dos Tribunais Superiores, a relação entre poderes e o Estado Democrático de Direito.

Foram apresentados, ao todo, 26 (vinte e seis) artigos, de excelente conteúdo, conforme relação abaixo:

PODER DE AGENDA E ESTRATÉGIA NO STF: UMA ANÁLISE A PARTIR DA DECISÃO LIMINAR NOS MANDADOS DE SEGURANÇA Nº 34.070 E Nº 34.071

A PROPRIEDADE É UM DIREITO FUNDAMENTAL?

A CIDADANIA SOB A ÓTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

POR UMA CORTE CONSTITUCIONAL SEM FACE: O EXEMPLO DO CONSELHO CONSTITUCIONAL FRANCÊS

A LUTA POR RECONHECIMENTO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

PRÓ-HAITI: REFLEXÕES SOBRE AS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA HAITIANOS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

AS VICISSITUDES NA PRÁXIS DA SEPARAÇÃO DE PODERES COMO IMPEDITIVO À CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS

A TEORIA DE JUSTIÇA DE AMARTYA SEN E A DEMOCRACIA: REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO E A LIBERDADE

PUNIÇÃO E LIBERDADE: SOBRE FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA NA PERSPECTIVA DE KANT E SANTIAGO NINO

RELAÇÃO ENTRE PODERES: UMA ANÁLISE SOBRE A INFLUÊNCIA DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE/MG

REPENSAR O PODER JUDICIÁRIO E O SEU LIMITE NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA NECESSÁRIA RELAÇÃO HARMÔNICA.

RESGATE DO "RADICAL" NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: (RE) PENSANDO O EXERCÍCIO DO PODER

SOBERANIA POPULAR E SOBERANIA DAS URNAS

A JURISPRUDÊNCIA DO STF EM MANDADOS DE INJUNÇÃO: EXEMPLO DE EVOLUÇÃO RACIONAL OU INVOLUÇÃO DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL?

A LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE INJUNÇÃO AMBIENTAL

A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE NORMAS PENAS NÃO INCRIMINADORAS NA ESFERA JURISDICCIONAL COMO GARANTIA DA EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA HIPÓTESE DE OMISSÃO LEGISLATIVA

LIMITES DO ESTADO LAICO: DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA DOAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS EM FAVOR DE ENTIDADES RELIGIOSAS

O PAPEL DA LIBERDADE NA DEMOCRACIA DE TOCQUEVILLE.

O ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA, A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA CRIANÇA, DO JOVEM E DO ADOLESCENTE: INCLUSÃO SOCIAL E EXERCÍCIO DA CIDADANIA

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A TEORIA DO CONSTITUCIONALISMO POPULAR

LEI ANTITERRORISMO NO BRASIL E SEUS REFLEXOS NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A CONFLUÊNCIA DOS MODELOS DISPOSITIVOS E INQUISITIVO DO PROCESSO
CIVIL OPERADA PELO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

A (IN)EFETIVIDADE DO ATIVISMO JUDICIAL NA GARANTIA DO DIREITO
CONSTITUCIONAL À SAÚDE

UMA ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E
ALGUMAS DE SUAS INFLUÊNCIAS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

UMA ANÁLISE DA CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO FRENTE
À PERSPECTIVA DO CONFLITO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS NA ORDEM
CONSTITUCIONAL VIGENTE

SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E PARTICIPAÇÃO: UM MODELO MUNICIPAL DE
DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO SUSTENTÁVEL

Desejamos uma excelente leitura!

Brasília, julho/2016

Grasiele Augusta Ferreira Nascimento - Centro Universitário Salesiano de São Paulo
(UNISAL)

Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Argemiro Cardoso Moreira Martins -Universidade de Brasília

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A TEORIA DO CONSTITUCIONALISMO POPULAR

THE CONSTITUTIONAL CONTROL EXERCISED BY UNION COURT OF AUDITORS AND THE THEORY OF CONSTITUTIONALISM POPULAR

Luis Alberto Hungaro ¹

Resumo

A Teoria do Constitucionalismo Popular representa construção dogmática de relevante importância para o estabelecimento de um novo diálogo institucional e abrandamento da atual supremacia do controle de constitucionalidade promovido pelo Poder Judiciário. A aproximação da Constituição ao povo, com a consequente atribuição da autoridade interpretativa à população, pode ser viabilizada pelo Tribunal de Contas da União, instituição ainda legitimada a realizar o controle de constitucionalidade e capaz de romper com a supremacia do "judicial review".

Palavras-chave: Constitucionalismo popular, Tribunal de contas da união, Controle de constitucionalidade

Abstract/Resumen/Résumé

The Popular Constitutionalism Theory represents dogmatic construction of great importance to the establishment of a new institutional dialogue and relaxation of the current supremacy of judicial review promoted by the judiciary. The approach of the Constitution to the people, with the consequent assignment of interpretive authority to the population, can be made possible by the Federal Audit Court, institution also legitimized to carry out the constitutional control and able to break the supremacy of the judicial review.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutionalism popular, Court union accounts, Constitutionality control

¹ Mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-Graduando em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET. Bacharel em Direito pela UFPR. Advogado.

1. INTRODUÇÃO

O artigo pretende abordar o controle de constitucionalidade promovido pelo Tribunal de Contas da União, permitido pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, sob o viés da Teoria do Constitucionalismo Popular. Isto porque será demonstrado que, da maneira como é proposta, o controle de constitucionalidade exercido pelo TCU pode significar aproximação com o que a referida teoria preceitua, haja vista o enquadramento administrativo desta instituição ao Poder Legislativo e o seu exercício de auxílio ao Congresso Nacional (assessoria do Parlamento).

Há uma aproximação do controle exercido por essa instituição ao ideal democrático, inerente Teoria do Constitucionalismo Popular, sendo que a outorga de competência para realização de controle de constitucionalidade pelo TCU é elemento que eleva esta instituição como intermediadora de um novo diálogo institucional, a fim de que se aumente o caráter democrático do controle de Leis e possibilite a intervenção popular nessa atividade.

O método utilizado para elaboração do texto consistiu na análise dogmática do tema, ao fito de expor, em um primeiro momento, exposição relativa às principais noções atinentes ao Constitucionalismo Popular, ressaltando-se a noção de autoridade interpretativa da Constituição atribuída ao povo. Em um segundo momento, pretende-se evidenciar a noção de democracia imposta por essa corrente teórica, a qual tem fundamento o diálogo racional e a vinculação à concepção deliberativa, elementos esses atualmente inexistentes no atual modelo de *judicial review*.

Na sequência, após caracterização precisa da premissa eleita para análise do controle de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Contas da União, atentar-se-ão aos principais aspectos atinentes à Súmula nº 347, além da forma como se concretiza esse controle para, ao fim, promover a intersecção entre a atividade deste órgão constitucional e o Constitucionalismo Popular.

2. A INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL E AS TEORIAS DO CONSTITUCIONALISMO POPULAR

Preliminarmente a análise do controle de constitucionalidade promovido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), importante é a exposição dos principais aspectos da Teoria do Constitucionalismo Popular. Isso porque essa Teoria, de origem estadunidense, tem grande importância nos diversos constitucionalismos presentes nos países latino-americanos,

representando a ferramenta eleita para a análise do *constitutional review* facultado pela Súmula nº 347 do STF.

A exposição sobre os fundamentos do Constitucionalismo Popular servirá de base para os posteriores questionamentos, relativos ao controle de constitucionalidade realizado pelo TCU, iniciando-se, por exemplo, pela indagação quanto ao alinhamento desse tipo de *constitutional review* às diretrizes do *Popular Constitutionalism*.

Essa questão se mostra imprescindível, pois é possível perceber que, da maneira como é proposta, o controle de constitucionalidade exercido pelo TCU pode significar aproximação com o que a referida teoria preceitua, haja vista o enquadramento administrativo desta instituição ao Poder Legislativo e o seu exercício de auxílio ao Congresso Nacional (assessoria do Parlamento). Isso, de certa forma, aproxima o controle exercido por essa instituição ao ideal democrático, inerente à ferramenta eleita para análise, e distancia-se do caráter elitista e de supremacia que o *judicial review* atualmente é considerado. O cotejo entre a premissa eleita e o exercício do *Constitutional review* ficará para tópico específico, ao final, sendo por ora necessário o destaque do que exatamente a Teoria proposta se configura, iniciando-se pela importante obra de Larry Kramer: *The people Themselves*.

O autor inicia sua obra, ao comentar alguns fatos históricos ocorridos nos Estados Unidos da América, indicando que os estadunidenses, principalmente os fundadores, atribuíam grande relevo ao papel do povo no governo, de modo que este deveria se guiado fundamentalmente a partir do consentimento do povo, o que tornaria de difícil aceitação o que no Brasil é aceito com naturalidade: *judicial review* (KRAMER, 2004, p. 05).

Nesse contexto, os escritores modernos disseminaram o entendimento de que haveria um "excesso de democracia" no que os fundadores do regime republicano nos Estados Unidos postulavam, pois estes defendiam a ideia de que a Constituição teria sido originalmente concebida para controlar o povo e abrandar o seu papel no governo, o que o afastaria do cenário político (NINO, 2004, p.16). Esse papel do povo no exercício da interpretação constitucional e do controle de constitucionalidade, segundo o autor, teve início antes do caso *Marbury v. Madison*, adotando-se como objeto de exame (dentre outros), em sua obra, a natureza dessa histórica prática (KRAMER, 2004, p. 07).

Larry Kramer aduz que a defesa mais cuidadosa do controle judicial de constitucionalidade, para o fim de declarar nulas as leis que contrariassem Constituição, foi feita em 1780 por James Iredell, na época futuro juiz da Suprema Corte. Para Iredell, os controles naquele momento existentes eram insuficientes para o questionamento de um ato

legislativo, de modo que o *judicial review* seria uma consequência lógica de que a Constituição expressaria como soberania popular (KRAMER, 2004, p. 61). Os tribunais não teriam uma competência especial para a interpretação constitucional, mas seriam meros agentes do povo no exercício desse controle. Posteriormente à Carta elaborada por James Iredell, diversas foram as reações quanto à possibilidade do Poder Judiciário contestar o "supremo Poder Legislativo".

Percebe-se que o Constitucionalismo Popular está intrinsecamente relacionado ao impasse histórico sobre quem deveria ser a autoridade competente para declarar uma Lei inconstitucional. Seriam os juízes as autoridades competentes ou o povo? A Teoria utilizada como premissa indica que o poder sob a Constituição estará sempre no povo.

Kramer informa que atualmente o povo é mero ratificador de preceitos constitucionais, restringindo a Constituição ao status de simples direito, delegando aos juízes a sua interpretação e cumprimento.¹ Essa ideia se contrapõe ao que os estadunidenses do século XVIII pensavam, pois estes entendiam que o povo tinha a responsabilidade tanto de redigir quanto de interpretar e aplicar a Constituição (KRAMER, 2004, p. 29).

A ideia central do Constitucionalismo Popular, consoante ressalta Larry Kramer, é a de que a autoridade final para resolver conflitos constitucionais é o povo, haja vista que agentes do governo seriam regulados e não reguladores. Desse modo, a partir da tese departamentalista de *Madison*, os três poderes exerceriam suas respectivas funções relativas à lei (elaboração, veto e controle de constitucionalidade, referente ao Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente), no entanto seriam apenas ações supervisionadas por uma autoridade comum fixada no povo (KRAMER, 2004, p. 109).

Antes de se dar continuidade ao que os doutrinadores ensinam sobre o Constitucionalismo Popular, importante destacar, por último, que Larry Kramer deixa claro que essa Teoria jamais negou o *judicial review*, mas contrariou a supremacia judicial e a autoridade interpretativa fixada exclusivamente/majoritariamente no juiz (KRAMER, 2004, p. 208). A supremacia constitucional, ao contrário do que determina a Teoria eleita como premissa, entende que o povo não estaria apto à interpretação da Constituição, seja por ser emocional, ignorante ou simples, seja por não possuir "racionalidade constitucional" (SEROTA, 2012, p.1660). Todavia, Kramer conclui que a Suprema Corte não é a autoridade maior em relação ao Direito Constitucional, mas o povo.

¹ A ideia da Constituição como direito, isto é, como produto da ação de autores que receberam autorização do povo para produzi-la em seu nome, é defendida por Frank Michelman que, por sua vez, considera a Constituição caracterizada como lei expressamente promulgada, sendo produto sociocultural de aceitação em um país (MICHELMAN, 1998).

Roberto Gargarella, ao elencar critérios que identificam os diversos autores do Constitucionalismo Popular (que se somam a Larry Kramer), informa como uma de suas bases o exercício da interpretação extrajudicial, na qual o povo teria a tarefa de supervisionar e corrigir a apreciação do governo sobre as Leis, o que é observado especificamente por Ackerman em *We The People*. Além disso, importante para o posterior exame do exercício do controle de constitucionalidade pelo TCU, é a noção de democracia imposta pelo *Popular Constitutionalism*, sendo que em sua corrente progressista são defendidas a persuasão e o diálogo racional, ideias vinculadas à concepção deliberativa de democracia e que inexistem no modelo de *judicial review* (GARGARELLA, 2008, p. 203).

Ao defender um *nuevo constitucionalismo dialógico*, Gargarella entende que as soluções dialógicas enquadradas no sistema tradicional de freios e contrapesos entre os três Poderes restringiriam a consolidação de novas ideias e práticas apresentadas pela Teoria em comento, fazendo-se necessária uma nova organização institucional que superasse a clássica estrutura de *check and balances*. Segundo o autor, as soluções dialógicas prometem encerrar as tradicionais objeções democráticas do *judicial review*, auxiliando na promoção da democracia constitucional (GARGARELLA, 2013, p. 03).

Nesse aspecto em específico, observa-se que a proposta de um Constitucionalismo que supere o clássico sistema dialógico dos três Poderes, de *check and balances*, pode auxiliar no abrandamento do déficit democrático apresentado pelo atual *judicial review*. Ainda que constitua ideia prematura (apesar da súmula do STF ter sido promulgada há anos), a outorga de competência para realização de controle de constitucionalidade pelo TCU o eleva a possível elemento viabilizador de um novo diálogo institucional, a fim de que se aumente o caráter democrático do controle de Leis e possibilite a intervenção popular nessa atividade.

O Tribunal de Contas, portanto, pode vir a ser o meio de ajuste entre a participação popular na interpretação das Leis a partir do controle de constitucionalidade.

Interessante ressaltar que a Teoria que ora se utiliza como premissa também sofreu algumas críticas, dentre as quais se destaca a de Robert Post e Reva Siegel. Esses autores divergem de Larry Kramer e diferenciam o Constitucionalismo Popular do Democrático, sendo este último pautado na confiança dos cidadãos na sensibilidade democrática do ordenamento constitucional, não se contrapondo à supremacia judicial e tendo por objetivo a preservação da autoridade da Lei Fundamental. Nesse sentido, Post e Siegel entendem que o controle de constitucionalidade realizado pelos Tribunais não seria definitivo, tampouco

seriam os únicos locais de discussão da matéria constitucional (POST; SIEGEL, 2007, p. 374-375).

A despeito das críticas postas à Teoria, nota-se que, em síntese, o Constitucionalismo Popular atribui ao povo o caráter de intérprete e aplicador da Constituição, em total oposição à ideia de supremacia judicial (e não do *judicial review* em si) e da outorga aos juízes do poder de dar a última palavra em matéria de interpretação constitucional. É com base nessa perspectiva, de que o *constitutional review* deve ser reaproximado do povo, que se pretende analisar o controle realizado pelo Tribunal de Contas da União, além da perspectiva do *nuevo constitucionalismo dialógico* também já tratado, vez que o TCU pode representar instituição apta a intervir e ajustar o clássico modelo de *check and balance* observado no modelo brasileiro.

3. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O CONSTITUTIONAL REVIEW

Antes de se examinar o exercício do controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União, importante descrever, ainda que brevemente, as formas de controle existentes no Brasil e os motivos que conduziram à outorga deste exercício, ao Tribunal de Contas, pelo Supremo Tribunal Federal.

A constitucionalidade ou inconstitucionalidade de algo pode ser entendida, conforme Jorge Miranda entende, como a relação que se estabelece entre a Constituição e qualquer outra coisa, denominado por ele como "comportamento". Assim, a sistemática utilizada para exame de determinados elementos, se há conformidade ou compatibilidade entre si, configura-se em "uma relação de caráter normativo e valorativo" (MIRANDA, 1981, p. 273-274). Essa relação só é possível em vista da supremacia constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, vez que a Constituição é o "estatuto fundamental da comunidade", constituindo além da unidade de uma pluralidade de normas, a base de validade para as demais normas (CARVALHO, 1982, p. 12-13).

É a supremacia da Constituição em relação a outras leis que possibilita, no caso de conflito de normas, o prevalecimento daquela que possua hierarquia superior, demonstrando-se assim que o controle constitucional em exame possui relação próxima com a ideia de que temos uma Constituição rígida e dotada de normas para a proteção de direitos fundamentais dos cidadãos.

Essa é a noção que perpassa a ideia de Controle de constitucionalidade no Brasil, perfazendo-se de grande importância o entendimento prévio dos tipos de controle e os

aspectos atinentes ao seu exercício. Cumpre destacar, ainda, que o primeiro julgado que demonstra a avaliação de adequação ou compatibilidade de uma lei em face à Constituição aconteceu no caso *Marbury v. Madison*, em 1803, no qual a Corte dos Estados Unidos firmou entendimento acerca da possibilidade de realização do controle de constitucionalidade, conforme relatado por Mark Tushnet em sua obra *I Dissent* (TUSHNET, 2008, p. 03).

São três os modelos jurisdicionais de controle de constitucionalidade previstos para o ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam, o controle direto ou concentrado, o indireto ou difuso e o misto. O primeiro modelo, também denominado de austríaco, "deferre a atribuição para o julgamento das questões constitucionais a um órgão jurisdicional superior ou a uma Corte Constitucional" (MENDES; BRANCO, 2013, p. 1008). Além desse primeiro modelo de controle ter uma ampla variedade de estruturação, nota-se a adoção de ações individuais para a defesa de posições subjetivas, ao passo que "cria mecanismos específicos para a defesa dessas posições, como a atribuição de eficácia *ex tunc* da decisão para o caso concreto que ensejou a declaração de inconstitucionalidade do sistema austríaco." (MENDES; BRANCO, 2013, p.1009).

O controle concentrado é exercido em âmbito nacional pelo Supremo Tribunal Federal, por força do artigo 102 da Constituição Federal. A Suprema Corte, portanto, é a guardiã da carta magna e julgará as ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e, das mesmas espécies normativas, as ações declaratórias de constitucionalidade.

O segundo modelo jurisdicional de controle é denominado de difuso ou americano, no qual não há necessariamente a defesa de posições subjetivas, como se salientou no primeiro modelo descrito, pois adota uma "modelagem processual que valora o interesse público em sentido amplo" (MENDES; BRANCO, 2013, p. 1009).

Dessa forma, é facultado a qualquer órgão que integra o Poder Judiciário realizar esse tipo de controle, tornando tanto o juiz de primeiro grau quanto os desembargadores do Tribunal de Justiça legítimos a procederem com a avaliação comparativa de adequação da norma à Constituição. Esse modelo de controle possui estreita relação com o sistema de *check and balances*, pois presta à garantia de funcionalidade, integridade e correção do sistema, verificando-se se o agir dos demais poderes está em consonância com a Constituição (DUTRA, 2008, p. 04).

Por último, observa-se o modelo misto. Esse sistema faculta aos órgãos do Poder Judiciário a inaplicabilidade, a partir da análise de casos concretos, de leis que considerem

inconstitucionais. Além disso, delega a um órgão de cúpula, no caso o Supremo Tribunal Federal, a competência para proferir decisões em demandas com perfis abstratos ou concentrados.

Importa ao presente texto a noção de controle difuso ou incidental, pois é modelo exercido pelo Tribunal de Contas da União. Passa-se, então, ao exame da estrutura, função e finalidade que essa instituição possui no Brasil, além de entender a forma como esse controle é feito na prática. Os primeiros registros da criação do Tribunal de Contas no Brasil remetem ao ano de 1832, quando se instalou o Tribunal do Tesouro Público, o qual foi posteriormente modificado, pelo Decreto nº 966-A de 1890, para vir a ganhar a denominação de Tribunal de Contas. Nesse contexto, a instituição foi criada para fins de reorganização do defeituoso sistema de contabilidade orçamentária, no que tange o seu mecanismo de execução, dando ensejo à estruturação deste "corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura" (DUTRA, 2008, p. 04).

Após algumas alterações em suas competências ao longo do tempo, tem-se que na Constituição de 1946 restou atribuído a esta instituição de controle interno o status de integrante (mas não submetida ou pertencente) ao Poder Legislativo, sendo neste período que a Súmula 347 do STF acabou por ser editada.

O artigo 70 da Constituição Federal vigente prevê que a fiscalização financeira e patrimonial da União será realizada pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, tendo na sequência a previsão de que o Tribunal de Contas da União auxiliará o Congresso nessa finalidade, exercendo, dentre diversas competências a ele outorgadas, a apreciação e julgamento das contas apresentadas pelo Presidente da República e pelos dos administradores em geral. Assim prevê o art. 70 da Constituição Federal:

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.

Em vista da atual relevância que essa instituição ganhou, nota-se que a ela foi atribuída significância de órgão essencial à República e à democracia, deixando de ser mero integrante do Poder Legislativo (como historicamente se considerava), mas como instituição de estatura constitucional (OLIVEIRA, 2006, p. 504). Isto é, além de caracterizar-se como órgão de grandeza constitucional e administrativa, possui expressiva competência política,

possuindo "dignidade ínsita na estrutura republicana e democrática" (OLIVEIRA, 2006, p. 504).

Nesse sentido, cumpre destacar que, a despeito da denominação de "Tribunal", o TCU não é órgão integrante do Poder Judiciário, tampouco exerce a função jurisdicional, correspondendo a órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem que pertença a qualquer dos três poderes federais.

A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário (sendo atividade-fim desse Poder), razão pela qual o Tribunal de Contas se distingue dessa função inerente ao referido Poder para ter o "julgamento" como penas um dos muitos meios ou competências de atividade-fim do controle externo (BRITO, 2003, p. 23). Oswaldo Aranha Bandeira de Mello é claro em afirmar que "o Tribunal de Contas não exerce função jurisdicional e tão-somente administrativa de tomada de contas" (MELLO, 2007, p. 169). Com efeito, a Súmula nº 6 do Supremo Tribunal Federal assenta essa noção ao determinar que o Poder Judiciário exerce competência revisora dos atos aprovados pelo Tribunal de Contas.

Da mesma forma este órgão constitucional não integra o Poder Legislativo e, por sua vez, não exerce atividade legislativa formal, apenas auxiliando, consoante o artigo 71 da Constituição Federal prevê, o Congresso Nacional em diversas funções.

É nessa acepção que se pretende considerar o Tribunal de Contas da União e a sua relação com o Constitucionalismo Popular: não é mero órgão de fiscalização, auxiliar do Congresso Nacional, mas órgão constitucional fundamental à estrutura republicana e democrática, independente e distinto dos três poderes federais.

Em relação aos aspectos estruturais, nota-se que o art. 73 da Constituição informa que a composição do Tribunal de Contas será de nove ministros, tendo sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, exercendo "jurisdição" em todo o território nacional. Entendidos esses aspectos básicos sobre as competências, finalidades, natureza e estrutura do Tribunal de Contas da União, passa-se especificamente aos aspectos atinentes ao controle de constitucionalidade exercido por essa instituição.

Faculta-se ao Tribunal de Contas da União o exercício do controle de constitucionalidade a partir da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, aprovada em sessão plenária em dezembro de 1963, baseando-se no RMS8362 de relatoria do Ministro Pedro Chaves. Nesta oportunidade aprovou-se o seguinte: "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 indicado na Súmula não é exatamente a declaração de inconstitucionalidade de normas, mas a possibilidade de não aplicação de normas consideradas inconstitucionais pelo órgão. Ou seja, não se trata de um controle em sentido estrito, a exemplo do efetuado em âmbito jurisdicional, mas a possibilidade de inaplicabilidade de lei considerada inconstitucional por qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado, consoante Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina, focando-se no presente texto aquele executado pelo Tribunal de Contas da União (FERNANDES, 2003, p. 296).

Com efeito, o controle de constitucionalidade, da forma como é proposto, parte da realização de interpretação de leis e atos do poder público a fim de valorizar a Constituição Federal, concretizando-se o princípio da supremacia da Lei Fundamental em face das demais leis infraconstitucionais. Sendo assim, a Súmula permite que o juízo de legalidade executado pelo Tribunal de Contas da União seja acompanhado da apreciação quanto à constitucionalidade de tais atos normativos e, ainda que não se declare expressamente a inconstitucionalidade, deixe de dar-lhes aplicabilidade. Em outras palavras, nega-se a eficácia a determinada lei, pelo Tribunal, em vista da interpretação de sua consonância com a Lei Fundamental ter resultado negativa.

Além disso, conforme já dito anteriormente, o controle de constitucionalidade realizado pelo Tribunal de Contas da União se adéqua à modalidade difusa ou incidental, devendo ser exercida, atualmente, tão somente no caso concreto. Isto porque a Constituição Federal, em seu artigo 102, outorga competência exclusiva ao Supremo Tribunal Federal para a realização do controle abstrato ou concentrado.

De todo o exposto neste item, importante repisar que ao Tribunal de Contas da União é facultado, pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, a realização de controle de constitucionalidade, o qual se caracteriza pela modalidade incidental (não jurisdicional) e pela não aplicação de leis ou atos normativos considerados por si confrontantes à Constituição. Imperioso ao cotejo desse controle e à Teoria do Constitucionalismo Popular, também, é a valoração dessa instituição, a qual possui caráter de órgão constitucional e função de extrema importância à ordem republicana e democrática.

4. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O POPULAR CONSTITUTIONALISM

Após o necessário entendimento relativo à Teoria do Constitucionalismo Popular (premissa eleita para a análise do tema proposto), além da caracterização do exercício do controle de constitucionalidade no Brasil, principalmente no tocante ao TCU e a significância dessa instituição na ordem republicana e democrática nacional, importa examinar a atual validade da Súmula nº 347 do STF e a possibilidade de adequar a instituição tratada ao que preceitua o *Popular Constitutionalism*.

Com efeito, o debate sobre a validade da supramencionada Súmula, editada em 1963, ganhou força após a apreciação, pelo Ministro Gilmar Mendes, da medida liminar no Mandado de Segurança nº 25.888, *writ* em que se contestou a sua aplicabilidade e a possibilidade de o Tribunal de Contas da União exercer o controle de constitucionalidade incidental.

A decisão proferida pelo Ministro suspendeu o Acórdão nº 1498/2004 – TCU –, em que se manteve o entendimento firmado na decisão nº 663/2002, qual seja, de inconstitucionalidade do artigo 67 da Lei nº 9478/97, dispositivo que autorizava a Petrobrás (Impetrante) a adotar o Procedimento Licitatório Simplificado:

"Vê-se, então, que o art. 67 da Lei nº 9.478/97 revestiu-se de inconstitucionalidade, por remeter à norma de hierarquia inferior, o completo disciplinamento de questão que, nos termos do art. 37, XXI, da Carta Magna, deveria ser normatizado por lei. Por consequência, tem-se por inconstitucional o Decreto nº 2.745/98. (...) Considerando, entretanto, o sistema de controle difuso de constitucionalidade, adotado em nosso ordenamento jurídico, e em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal consignado em sua Súmula nº 347, no sentido de que "o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público", entendo que deva, esta Corte, firmar o entendimento de que são inconstitucionais o art. 67 da Lei nº 9.478/97 e o Decreto nº 2.745/98, afastando, por consequência, sua aplicação, dando ciência à Petrobrás de que os atos doravante praticados com base nos referidos dispositivos serão considerados irregulares por esta Corte e implicarão na responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa." (TCU, 2002).

Nesta decisão liminar de suspensão de efeitos, o Relator argumentou que a sistemática do controle de constitucionalidade teria se desenvolvido, principalmente quanto à modalidade difusa, havendo contemporânea restrição dos legitimados a esse exercício, dentre os quais a referida instituição se encontraria. Defendeu, então, a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula nº 347 em face da ordem constitucional vigente, conforme decisão proferida na Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 25.888/DF:

"Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam

submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas. Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988." (STF, 2006).

A decisão emitida pelo Ministro Gilmar Mendes reacendeu o debate sobre a validade do exercício do controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União, conferido em Súmula pelo STF em 1963.

Em primeiro lugar, nota-se que a mudança na sistemática e ampliação de legitimados a provocar o controle pelo Supremo Tribunal Federal não pode ser fator de supressão da faculdade concedida ao TCU, haja vista que o exercício por essa instituição é dotado de particularidades que o distingue dos demais controles jurisdicionais. Além disso, nota-se que as competências conferidas pela Constituição Federal de 1946 aos Tribunais de Contas somente aumentaram com a promulgação da Lei Fundamental em vigência, de modo que a importância dessa instituição na nova ordem constitucional se fortaleceu sobremaneira, passando a representar órgão constitucional de significância ímpar para o regime republicano e para a democracia.

Pode-se dizer, ademais, que a validade da referida Súmula decorre das próprias atribuições constitucionais conferidas ao Tribunal de Contas da União, a qual é extraída em grande parte da interpretação sistêmica da própria Lei Fundamental, que exige adequação e "impede o desrespeito aos princípios fundamentais em que se assenta, corolários do regime democrático de governo (SILVA, 2004, p. 88).

Diante de tais aspectos, a despeito da época em que foi conferida ao Tribunal de Contas da União a possibilidade de realizar controle de constitucionalidade, nota-se que a Súmula nº 347 continua válida e possui absoluta aplicabilidade na sistemática da Constituição Federal de 1988, haja vista a importância que essa instituição representa para o regime republicano e à atual ordem democrática, conforme Elke Silva comenta:

"(...) enquanto se reconhece a qualidade de legítimos intérpretes da Constituição a todos os cidadãos, de que resulta o *direito* de não cumprir norma que considere inconstitucional (direito esse conhecido como desobediência civil), ao Tribunal de Contas, apesar de não deter competência para o exercício do controle de constitucionalidade em sentido estrito, (...), se impõe o dever de negar aplicação a leis que lhe afigurem incompatíveis com as normas constitucionais. Esse dever pode ser extraído da simples leitura dos dispositivos da Lei Fundamental que moldam as competências e justificam a existência de uma instituição de controle das finanças públicas no seio de um Estado Democrático de Direito." (SILVA, 2004, p. 85).

Superada essa questão preliminar em relação ao atual poder do TCU na realização do *Constitutional Review*, inicia-se o cotejo proposto com a Teoria do Constitucionalismo Popular. Isto porque, alicerçado na ideia de que o povo deve retomar e incorporar a autoridade interpretativa da Constituição, em total oposição à ideia de supremacia judicial neste controle de constitucionalidade, percebe-se que o Tribunal de Contas pode representar via adequada para a intervenção popular.

A primeira vista pode representar ideia inviável, haja vista a atual estrutura deste órgão constitucional e que o exercício do controle é apenas a partir do caso concreto, entretanto não se pode negar que é uma importante instituição, externa ao Poder Judiciário, que está exercendo a mesma função que hoje é majoritária e concernente aos juízes. Portanto, percebe-se que o Tribunal de Contas da União e, guardadas as devidas proporções, tais tribunais em âmbito estadual, podem ser fator de reaproximação da Constituição Federal ao povo.

Questiona-se, então, como o Tribunal de Contas poderia representar o elemento viabilizador desse novo diálogo institucional, com o fim de aumentar o caráter democrático da interpretação da Constituição Federal e reaproximá-la do povo.

Com efeito, o problema a ser enfrentado se relaciona com a atual configuração do controle exercido pelo Tribunal de Contas, que é de caráter difuso e de mera inaplicabilidade da Lei que entender como inconstitucional. De todo modo, a apreciação da constitucionalidade de Leis por essa instituição, em caráter abstrato, poderia se dar pelo pronunciamento sobre consulta formulada por autoridade competente, consoante previsão do art. 1º, inciso XVII, da Lei Orgânica do TCU.

Assim, consoante Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina, essa apreciação feita por consulta, relativa a determinada dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, pode representar um caminho para o controle de constitucionalidade apartado de um caso concreto específico (FERNANDES, 2003, p. 291-292).

Nesse sentido, a consulta realizada ao Tribunal de Contas da União poderia corresponder, em certa medida, a uma consulta de caráter popular, em consonância (mesmo que distante e abrandada) ao que preceitua a Teoria do Constitucionalismo Popular, podendo-se criar mecanismos dentro da atual estrutura do TCU para que haja aproximação do povo em relação a essa opinião emitida.

Ainda que seja ideia extremamente abstrata (e não é o objetivo do texto a apresentação de soluções para a implementação dos ideais do Constitucionalismo Popular),

essa intermediação entre a opinião popular no controle de constitucionalidade realizado pelo Tribunal de Contas poderia ocorrer, de um lado, de forma passiva, momento em que o órgão constitucional, diante de determinada lei em tese, apreenderia a opinião popular em relação ao seu alinhamento constitucional. De outro lado, e de forma ativa, seria requerida, por uma autoridade representativa popular eleita, a intervenção popular e a emissão de opinião acerca da constitucionalidade da Lei que esteja sendo apreciada pelo Tribunal.

Independente dos mecanismos que poderão viabilizar essa reaproximação entre o povo e a Constituição Federal, bem como das alterações na estrutura deste órgão constitucional que poderão favorecer a interpretação da Lei Fundamental pelo Povo, tem-se que o Tribunal de Contas pode ser instituição capaz de realizar esse canal de comunicação e abrandamento da atual supremacia judicial do *Constitutional Review*.

É possível ventilar, ainda, que o caráter vinculante da interpretação constitucional realizada pelo Tribunal de Contas, no sentido de controle de constitucionalidade exercido em consonância à opinião popular, representa um dos principais elementos para que se possa dar efetividade e materialização ao que abstratamente preceitua a Teoria do *Popular Constitutionalism*. Isto porque, apesar da natureza administrativa das decisões emitidas por este órgão constitucional, nota-se que atualmente o conteúdo dos seus julgados permanece elidido de alteração pelo Poder Judiciário, sendo passível apenas de anulação e levando a efeito a vinculação de toda a atividade da Administração Pública.

De toda sorte, percebe-se que em meio à abstração e restrição teórica que o Constitucionalismo Popular se encontra, além da atual supremacia judicial na qual se exerce o controle de constitucionalidade no Brasil, defende-se a ideia do Tribunal de Contas da União como instituição capaz de intermediar e possibilitar, institucionalmente, a interpretação constitucional pelo povo.

O *Constitutional Review* exercido através da Súmula nº 347 se opõe à visão misoneísta do controle jurisdicional de constitucionalidade, mais conservador e restrito, representando ponto de partida para que haja maior concretização dos ideais manifestados pela Teoria do Constitucionalismo Popular, haja vista a grande relevância desta instituição ao regime republicano e democrático brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria do Constitucionalismo Popular eleva o povo na função de controle e de autoridade interpretativa da Constituição, em total oposição à ideia de supremacia judicial e da outorga aos juízes do poder de dar a última palavra em matéria de interpretação constitucional. Essa teoria representou ferramenta de análise deste texto, para que fosse examinado o exercício do controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União, possibilitado pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal. Esse controle, conforme visto, atualmente ocorre de forma incidental, sendo facultado ao órgão constitucional a não aplicação de leis ou atos normativos que sejam considerados inconstitucionais.

Além disso, a noção compartilhada a respeito do Tribunal de Contas, para efeito da sua relação com a Teoria do Constitucionalismo Popular, não foi a de mero órgão de fiscalização, auxiliar do Congresso Nacional, mas órgão constitucional fundamental à estrutura republicana e democrática, independente e distinto dos três poderes federais.

Desse modo, o que se propôs, portanto, foi a possibilidade de o Tribunal de Contas representar o elemento viabilizador desse novo diálogo institucional, com o fim de aumentar o caráter democrático da interpretação da Constituição Federal, reaproximando-a do povo e do ideal propagado pelo Constitucionalismo Popular.

Dentre os problemas enfrentados para a referida aproximação, nota-se, primeiramente, a questão do controle realizado, na formatação atual, apenas de forma incidental, consubstanciando-se na não aplicação da Lei que entender como inconstitucional. Suscitou-se como alternativa a essa barreira a possibilidade de consulta, por autoridade competente, indicada no artigo 1º, inciso XVII, da Lei Orgânica do próprio Tribunal. Esta forma representaria um possível caminho, ainda que inicial e prévio, para que haja provocação (apartada do caso concreto) do Tribunal de Contas e a emissão de juízo de constitucionalidade externa ao Poder Judiciário.

De todo modo, pretendeu-se amenizar a abstração e restrição teórica que o Constitucionalismo Popular encontra diante da atual supremacia judicial, na qual se exerce o controle de constitucionalidade no Brasil, utilizando-se de instituição já consagrada na ordem constitucional de 1988, de relevante significado democrático e republicano, para viabilizar, institucionalmente, a interpretação constitucional popular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Cadernos de soluções constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, Virgílio de Jesus Miranda. **Os valores constitucionais fundamentais: esboço de uma análise axiológico-normativa**. Coimbra: Coimbra Editora, 1982

COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. In: FREITAS, Ney José de. **Tribunais de Contas: Aspectos Polêmicos. Estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DUTRA, Micaela Dominguez. **O Tribunal de Contas e o verbete nº 347 da súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Observatório da Jurisdição Constitucional. Brasília: IDP, ano 1, jan. 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os Tribunais de Contas e o Exame de Constitucionalidade de Lei. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, v.26,p.33-53,jan./dez.2000.

_____. **Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

KRAMER, Larry. **The people themselves: popular constitutionalism and judicial review**. NY: Oxford University Press, 2004.

GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, vol. 14, nº 2, Diciembre de 2013.

_____. Una disputa imaginaria sobre el control judicial de las leyes: el "Constitucionalismo Popular" frente a La teoría de Carlos Nino. In: Gargarella et alli. **Homenaje a Carlos Santiago Nino**. Buenos Aires: La Ley, p. 203-218.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MICHELMAN, Frank. Constitutional Authorship. In. **Constitutionalism: Philosophical Foundations**. Larry Alexander Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1881.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2003.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, n. 131, S.l., Yale Law School Public Law & Legal Theory, Research Paper Series, p. 373-440, 2007.

SEROTA, Michael. **Popular Constitutional Interpretation**, v. 44, Conn. L. Rev. 1637 (2011-2012).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 25.888/DF**. Impetrante: Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 22 de março de 2006. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 27/07/2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão 663/2002-Plenário. Relatório de Auditoria**. Relatoria: Ministro Ubiratan Aguiar. Julgamento: 12/06/2002. Publicação DOU: 24 jun. 2002. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em 08/03/2016.

TUSHNET, Mark. **I Dissent: Great Opposing Opinions in Landmark Supreme Court Cases**. Boston: Beacon Press, 2008