



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Monografia

MICAEL FERREIRA FERNANDES

SÚMULA Nº 347 DO STF:

**Os Tribunais de Contas podem exercer Controle de
Constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público?**

Brasília - DF

2024

MICAEL FERREIRA FERNANDES

SÚMULA 347 DO STF

**Os Tribunais de Contas e o Controle de Constitucionalidade das leis e dos atos do Poder
Público**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília, como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento.

Brasília - DF

2024

Ferreira Fernandes, Micael

* SÚMULA Nº 347 DO STF: Os Tribunais de Contas e o controle de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público? / Micael Ferreira Fernandes. – Brasília - DF, 2024.

XI, 60 f. il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade de Brasília - UnB, Darcy Ribeiro, Brasília, 2024

Orientadora: Profa Dra. Roberta Simões Nascimento

1. Tribunais de Contas. 2. Supremo Tribunal Federal. 3. Controle de Constitucionalidade. 4. Súmula nº 347 – STF. I. Título. II. Orientador (Sobrenome, Prenome). III. Universidade de Brasília - UnB.

* CDD

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF

Bibliotecário: XXXXXXXX – CRB XXXXXX.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB

FOLHA DE APROVAÇÃO

MICAEL FERREIRA FERNANDES

SÚMULA 347 DO STF

**Os Tribunais de Contas e o Controle de Constitucionalidade das
leis e dos atos do Poder Público**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito,
pela Universidade de Brasília -UnB.

Aprovado em: 26 de agosto de 2024.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento (Orientadora)
Professora adjunta da Faculdade de Direito/UnB

Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão
Professor adjunto da Faculdade de Direito/UnB

Prof. Rafael Santos de Barros e Silva
Doutor pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Dedico este trabalho à minha querida mãe Maria Divina por sempre ter me incentivado a estudar e a lutar por um futuro melhor.

AGRADECIMENTOS

À Deus pela força e saúde para perseverar em meio às circunstâncias da vida.

Aos meus pais, Heleno Florêncio e Maria Divina pelos valorosos ensinamentos na vida e pelo apoio nos diversos aspectos.

À minha querida e amada esposa Jeniffer pelo companheirismo e apoio ao longo dessa jornada.

À minha querida Profa. Dra. Roberta Simões pela orientação de excelência para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos docentes, servidores, terceirizados e colegas da Universidade de Brasília pela contribuição para a minha formação.

“Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina.”

(Cora Coralina)

RESUMO

O presente trabalho aborda sobre o controle de constitucionalidade de normas pelo Tribunal de Contas da União – e, por simetria, os Tribunais de Contas Estaduais – bem como se houve permissão no texto constitucional para que as Cortes de Contas fizessem controle de constitucionalidade. Veremos que o reconhecimento dessa competência se deu na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF). A referida Súmula tem gerado diversos debates entre a doutrina e jurisprudência, com indicações de manutenção e de cancelamento. Ocorre que não há motivos para cancelamento, tendo em vista que o controle constitucional de atos infralegais se coaduna com a função controladora exercida pelos tribunais de contas eminentemente sobre a função administrativa realizada pelos três Poderes respaldada na Constituição da República. A criação de um rito processual no âmbito das cortes de contas para apreciar a legalidade em obediência à cláusula de reserva de plenário é medida que deve ser feita para a manutenção do verbete. O trabalho valeu-se de revisão bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de decisões do STF e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Controle de Constitucionalidade. Súmula 347 - STF.

ABSTRACT

This work addresses the control of constitutionality of standards by the Federal Court of Auditors – and, by symmetry, the State Courts of Accounts – as well as whether there was permission in the constitutional text for the Courts of Auditors to control constitutionality. We will see that the recognition of this competence occurred in Summary 347 of the Federal Supreme Court (STF). The aforementioned Summary generated several debates between doctrine and controversies, with frequency of maintenance and cancellation. It turns out that there are no reasons for cancellation, given that the constitutional control of infralegal acts is in line with the controlling function exercised by the three courts of accounts eminently over the administrative function exercised by the Powers supported by the Constitution of the Republic. The creation of a procedural rite within the courts of accounts to assess the legality of the agreement with the plenary reservation clause is the measure that must be done to maintain the verb. The work used a bibliographical review, documentary research and a survey of decisions from the STF and the Federal Audit Court (TCU).

Key-words: Accounting Courts. Constitutionality Control. Precedent 347 - STF.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
MS	Mandado de Segurança
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE/CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCU	Tribunal de Contas da União
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

Introdução.....	12
1. A Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) e o contexto histórico constitucional da sua edição.....	14
1.1. Origem e conteúdo da Súmula nº 347 do STF.....	14
1.2. A jurisprudência do STF em aplicação do entendimento sumular.....	17
1.3. A jurisprudência do Tribunal de Contas União (TCU) na apreciação da constitucionalidade à luz da Súmula 347 do STF.....	21
2. O julgamento dos Mandados de Segurança 35.410 e 35.824 pelo STF.....	25
2.1. O caso concreto.....	25
2.2. A fundamentação.....	28
2.3. Análise crítica do entendimento do STF e da compatibilidade da Súmula nº 347 com Constituição de 1988.....	34
3. O equacionamento das competências do TCU e do STF no exame da constitucionalidade.....	43
3.1. A jurisprudência (atual) do TCU após a superação da Súmula nº 347 do STF.....	43
3.2. Problemas e perspectivas da questão.....	46
3.3. Sugestão de fluxo para o exercício da competência do TCU suscitar inconstitucionalidade.....	49
Conclusão.....	51
Referências.....	53

INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro os Tribunais de Contas gozam de status constitucional, de modo que são importantes órgãos de controle externo da administração pública a fim de proporcionar o correto o funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Na Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União, apesar de dotar de nome semelhante a órgãos do Judiciário, não está inserido no Capítulo III (Do Poder Judiciário). Está, porém, inserido no Capítulo I (Do Poder Legislativo), especificamente na Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária).

Desse modo, é sedimentado na doutrina que o TCU não compõe o Poder Judiciário e, apesar de constar no Capítulo do Poder Legislativo, também não compõe esse Poder. Desse modo, entende a doutrina e a jurisprudência pátria que o Tribunal de Contas é um órgão independente, dotado de autonomia administrativa, financeira e orçamentária (Medauar, 2014, p. 153)¹.

Cumprе salientar que o Tribunal de Contas é considerado órgão de natureza administrativa e não judiciária, apesar de conter poder jurisdicional sobre todo o território nacional.

Disso surge a controvérsia sobre se os Tribunais de Contas, no âmbito de sua competência de controle externo da administração pública, podem declarar e/ou apreciar a inconstitucionalidade e ilegalidade das leis e dos atos do poder público.

Tal debate chegou até o Supremo Tribunal Federal (STF), que, por meio da Súmula nº 347, aprovada em 1963, assentou que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.

¹ Resta verificar se a Corte de Contas insere-se no âmbito do Poder Legislativo. A expressão com o auxílio do Tribunal de Contas, contida no art. 71 da Constituição Federal, tem gerado certa confusão no tocante aos vínculos entre este e o Legislativo, sobretudo no sentido de considerá-lo subordinado hierarquicamente a tal poder; muito comum é a menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que acarretaria, para muitos, a ideia de subordinação; confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. Na verdade, a Constituição Federal em nenhum dispositivo utiliza a expressão “órgão auxiliar”; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer controle financeiro e orçamentário da Administração, em auxílio, em apoio, ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria Constituição assegura, ao Tribunal de Contas, as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é de instituição independente, desvinculada da estrutura de qualquer dos três poderes. Por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

O tema vem sendo objeto de controvérsias na literatura e na jurisprudência, sobretudo após o advento da Constituição de 1988. O STF voltou a discutir o assunto nos Mandados de Segurança (MS) nºs 35.410 e 35.824 e entendeu, com várias divergências, que os Tribunais de Contas podem apreciar a constitucionalidade das leis no caso concreto e não abstratamente.

Nesse sentido, este trabalho procura responder à seguinte questão de pesquisa: qual é o atual entendimento do STF sobre sua Súmula nº 347? De forma especial, concentram-se atenções nos argumentos utilizados pelos ministros e pela literatura de referência. O objetivo do trabalho é esclarecer, de acordo com ordenamento jurídico pátrio e o STF, se os Tribunais de Contas podem ou não apreciar a constitucionalidade das leis de forma ampla; ou os termos em que tal declaração de inconstitucionalidade seria possível.

No primeiro capítulo do presente trabalho será abordado como se deu a elaboração da Súmula nº 347 e o contexto histórico de modo a explicar a origem e o conteúdo da Súmula. Será visto como se formou a jurisprudência do STF em aplicação do entendimento da súmula, bem como a jurisprudência do TCU na apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos à luz da referida Súmula.

No segundo capítulo será falado a respeito dos Mandados de Segurança 35.410 e 35.824 do STF que dizem respeito da atuação do TCU no controle de constitucionalidade. Será analisado o caso concreto dos respectivos mandados de segurança, a fundamentação do entendimento adotado e a análise do entendimento do STF sobre a compatibilidade da Súmula nº 347 com a Constituição de 1988.

No terceiro capítulo será abordada a jurisprudência atual do TCU a respeito da referida Súmula, os problemas e perspectivas da questão, bem como será sugerida um modo de fluxo para o exercício da competência do TCU em suscitar a inconstitucionalidade das leis e atos normativos sob seu exame.

A metodologia empregada no trabalho é a revisão da literatura de referência sobre o assunto, combinada com o estudo de caso dessa discussão, que se desenrola, como se pode ver, desde a aprovação da Súmula nº 347 do STF, passando pelo julgamento dos Mandados de Segurança 35.410 e 35.824 e o que aconteceu na sequência. A escolha do método se justifica por ser o adequado para responder o tipo de pergunta de pesquisa formulado (no caso, “o que” e “como”) e para lidar como o objeto (os contornos de uma discussão concreta).

1. A Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) e o contexto histórico constitucional.

1.1. Origem e formação da Súmula 347 do STF

A Súmula nº 347 do STF tem o seguinte enunciado: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

A referida Súmula foi editada em 13 de dezembro de 1963, com base no julgado do Recurso de Mandado de Segurança (RMS) nº 8.372, de 11 de dezembro de 1961, cujo relator foi o Ministro Pedro Chaves. O RMS tratou de recurso de servidor público estadual contra decisão do Tribunal de Contas do Ceará – TCE/CE, que negou efetuar registro de aposentadoria, e contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que manteve a decisão do TCE/CE.

O recorrente foi aposentado como delegado de polícia substituto, nos termos da Lei Estadual nº 4.316/1958. No exame de legalidade da aposentadoria do servidor, o Tribunal de Contas do estado negou registro ao referido ato de aposentadoria por entender que estava fundamentado em lei inconstitucional (AGUIAR, 2012, p. 80).

(...) a inconstitucionalidade residiu em afronta à Constituição Estadual de 1947, perpetrada por meio da Lei Estadual n.º 4.316/58 que, ao arripio da Carta Política Estadual, reduziu em 10 (dez) anos o requisito tempo de serviço – de 35 (trinta e cinco) anos para 25 (vinte e cinco) anos – para fins de concessão de aposentaria (AGUIAR, 2012, p. 81).

A referida Lei do Estado do Ceará nº 4.316, de 13 de novembro de 1958, foi tornada sem efeito pela Lei Estadual nº 4.468, de 11 de abril de 1959, devido à inconstitucionalidade. O Acórdão do TCE/CE impugnado foi disponibilizado no Diário Oficial do Estado do Ceará de 14 de outubro de 1959 (AGUIAR, 2012, p. 80-81; CEARÁ, 1958; CEARÁ, 1959).

Assim, o fundamento da negativa de registro foi o que a lei em que se baseava o pedido de aposentadoria havia sido revogada e tornada sem efeito por outra lei, e esta última já havia sido proclamada constitucional pelo STF.

Inconformado com a negativa de registro, em sede de mandado de segurança, o servidor pugnou pela ilegalidade da decisão do TCE/CE com o

argumento de que o Poder Judiciário era o único competente para negar a aplicação de lei contrária à Constituição. Dessa forma, alegou que a Corte de Contas teria usurpado competência do Judiciário.

O julgado do Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) entendeu que o Tribunal de Contas não poderia declarar a inconstitucionalidade da lei. O entendimento do Ministro Relator foi que esta declaração escapa à competência específica dos Tribunais de Contas. Entretanto, entendeu que se deve distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é a obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado.

O Mandado de Segurança impetrado foi negado pelo TJCE, fato que fez o impetrante recorrer ao STF para ter a demanda atendida.

O RMS Nº 8.372 – Ceará tinha a seguinte Ementa: “não ofende a direito líquido e certo o ato do Tribunal de Contas que nega registro a aposentadoria fundada em lei revogada”.

Eis um trecho do voto do Desembargador Relator²:

Nego provimento ao recurso. Considerando sem efeito a lei que servira de fundamento ao ato de aposentadoria do recorrente, não poderia ser feito o registro por falta de supedâneo jurídico. A meu ver o acórdão recorrido bem decidiu a espécie, mas não posso deixar de lhe opôr um reparo de ordem doutrinaria, pois não quero ficar vinculado a uma tese que tenho constantemente repellido.

Entendeu o julgado que o Tribunal de Contas não poderia declarar a inconstitucionalidade da lei. Na realidade, esta declaração escapa à competência específica dos Tribunais de Contas.

Mas há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é a obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado. Feita essa ressalva, nego provimento ao recurso. (BRASIL, 1961)

No julgado, o RMS teve seu provimento negado de modo unânime pelo STF.

Nesses termos, depreende-se que os Tribunais de Contas não tinham competência para realizar o controle de constitucionalidade de leis. Ocorre que a Súmula dispôs que a Corte de Contas pode “apreciar” e não “declarar” a

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso em Mandado de Segurança n.º 8.372**. Não ofende a direito líquido e certo o ato do Tribunal de Contas que nega registro a aposentadoria fundada em lei revogada. Recurso não provido. Relator: Ministro Pedro Chaves, 11 de dezembro de 1961. Disponível em: <<https://www.escavador.com/jurisprudencia/acordaos/520764/rms-8372-stf-ce-recurso-emmandado-de-seguranca-rms-8372?aba=resumo>>. Acesso em: 11 abril. 2024.

inconstitucionalidade de leis, de modo que a intenção do STF não era delegar o controle de constitucionalidade difuso aos Tribunais de Contas.

É exatamente nessa circunstância que se dá a justificativa da apreciação da constitucionalidade pelos tribunais de contas, que deixa de aplicar uma lei manifestamente inconstitucional “obstando a continuidade de sua utilização, ao sentido de evitar os decorrentes prejuízos de natureza jurídica, econômica e financeira” (MILESKI, 2003, p. 248).

Ademais, considera-se obrigação de qualquer Tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado a incumbência de afastamento de lei inconstitucional, de modo a preservar o ordenamento jurídico pátrio.

A Súmula nº 347 do STF foi aprovada antes da instituição do controle abstrato de constitucionalidade, realizada por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 16 de 1965. Até então, o modelo de controle difuso adotado no Brasil desde a Constituição de 1891 era peculiar ao Poder Judiciário. Ocorre que os Tribunais de Contas não pertenciam e não pertencem ao Poder Judiciário, o que de modo concreto não teria a incumbência de órgão jurisdicional por natureza para declarar ou apreciar a inconstitucionalidade de lei.

A EC nº 16/1965 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o controle abstrato de normas infraconstitucionais, antes dessa introdução, admitia-se a recusa, por parte de órgãos não jurisdicionais, a aplicação de lei considerada inconstitucional.

Ocorre que, a introdução do controle abstrato, em 1965, alterou de forma significativa o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro.

Posteriormente não só à edição da Súmula nº 347, mas também à instituição de controle abstrato no sistema constitucional brasileiro, o STF se deparou com o RMS nº 18.655 proveniente do Ceará, que possuía a seguinte ementa: “Súmula 347. Equiparação de proventos, vedada pela Constituição do Ceará. Recurso desprovido” (BRASIL, 1968).

O caso dizia respeito à equiparação de proventos de aposentadoria negada pelo TCE/CE em razão de lei que autorizava a equiparação, em afronta à vedação expressa existente na então Constituição do Estado do Ceará.

O relator do recurso, o Ministro Oswaldo Trigueiro, exarou o seguinte voto acompanhado por unanimidade³:

A razão que conduziu o Tribunal de Contas, ora impetrado, a deixar de aplicar essa lei foi por considerá-la em choque com o parágrafo 1º do art. 159 da então vigorante Constituição do nosso Estado, dispositivo [ilegível] mandado acrescentar pela Emenda Constitucional n. 7 de 28 de fevereiro de 1966. Quando foi editada a Lei 8.674, invocada em seu favor pelo postulante, já vigorava o precitado parágrafo primeiro do art. 159 da anterior Constituição do Estado, mandado acrescentar pela Emenda Constitucional n. 7, de 28 de fevereiro de 1966, que tem a seguinte redação: “observar-se-á, quanto aos servidores dos três (3) Poderes do Estado e de suas Instituições auxiliares para os cargos ou funções de igual categoria, denominação **ou** responsabilidade, não admitida, em nenhum caso, a correção monetária como privilégio de quaisquer cargos, grupos ou categorias funcionais, nem a equiparação, vencimentos e vantagens entre cargos e funções de denominação, categoria ou responsabilidade diferentes”. Quando a lei invocada pelo impetrante veio conceder a permissão, isto é, a equiparação por ele ora pretendida, não mais podia fazer, pois contra isso se opunha o princípio constitucional acima transcrito, que teve suas origens na própria legislação federal. A citada lei chegou tarde. A lei 8.674 é, portanto, inconstitucional e bem andou a nossa Corte Contista em deixando de aplicá-la. Adiu o impetrado em defesa da Constituição e das finanças do Estado, tão carecido de contenção de despesas. (BRASIL, 1968)

Diante disso, tem-se que o STF negou provimento à peça recursal em razão de não ver ilegalidade no Acórdão recorrido, de modo que entendeu a atuação do Tribunal de Contas adequada ao não aplicar a lei considerada inconstitucional, mesmo sem decisão anterior do Poder Judiciário.

Nesses termos, poderia se inferir que o STF, por ocasião deste julgado, teria interpretado a Súmula nº 347 como autorizativa de controle difuso por parte do Tribunal de Contas. Ocorre que no julgado do RMS nº 8.372, anterior ao referido verbete, já se havia firmado o entendimento da Suprema Corte que a não aplicação de leis inconstitucionais era dever de qualquer Tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado.

1.2. A jurisprudência do STF em aplicação do entendimento sumular

No ano de 2006, o ministro Gilmar Mendes levantou dúvidas acerca da subsistência da Súmula nº 347, após a ordem constitucional de 1988, visto que houve modificação do sistema de controle de constitucionalidade de leis no ordenamento jurídico brasileiro.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso em Mandado de Segurança n.º 18655 CE**. Súmula 347. Equiparação de proventos, vedada pela Constituição do Ceará. Recurso desprovido. Relator: Ministro Oswaldo Trigueiro, 23 de outubro de 1968. Disponível em: <<https://www.jus-brasil.com.br/jurisprudencia/stf/14557256>>. Acesso em: 11 abril. 2024.

O ministro concedeu liminar no mandado de segurança para suspender decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que havia declarado inconstitucional o artigo 67 da Lei nº 9.478/1997 que dispunha: “*Os contratos celebrados pela Petrobrás, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República*”.

Percebe-se que o dispositivo autorizava a Petrobrás a celebrar contratos para aquisição de bens e serviços mediante a adoção de procedimento licitatório simplificado. Tal dispositivo foi regulamentado pelo Decreto nº 2.745/1998, que instituiu o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS, sendo um regime de licitação especial para a Petrobras.

Nesse contexto, o TCU decidiu, no âmbito de uma auditoria, que o referido Decreto regulamentador do art. 67 da Lei 9.478/1997 era inconstitucional e, conseqüentemente, a Petrobras deveria conduzir seus procedimentos licitatórios pelas regras do regime geral de licitação, postas na Lei 8.666/1993.

Em 2020, o relator extinguiu o mandado de segurança, ao fundamento de que a nova Lei das Estatais, Lei nº 13.303/2016, art. 96, inciso II, revogou expressamente o artigo 67 da Lei nº 9.478/1997. Além disso, a Lei das Estatais estabeleceu um regime licitatório voltado para as estatais, consoante requerido pela Constituição de 1988, art. 173, §1º, inciso III, *in verbis*:

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(...)

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(...)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;”

A Petrobras apresentou agravo contra a decisão do ministro, alegando a necessidade de exame do mérito do mandado de segurança porque as normas revogadas ainda teriam repercussão em situações jurídicas anteriores à revogação.

Ao votar pelo desprovisionamento do agravo, o ministro Gilmar Mendes alegou que a problemática residia na compreensão que a Corte de Contas possuía sobre a extensão da prerrogativa conferida pela Súmula 347 do STF. O relator afirmou a importância de recuperar o significado originário da Súmula 347, ressaltando que o precedente do verbete é do remoto ano de 1961, quando tratou sobre julgamento do

Tribunal de Contas do Estado do Ceará que negou registro a ato de aposentadoria fundamentado em lei estadual que já havia sido reputada inconstitucional pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Sob essa luz, o ministro Gilmar Mendes apontou que a Súmula nº 347 jamais poderia ser lida como uma licença para que as Cortes de Contas realizem controle abstrato de constitucionalidade. E alegou que na realidade:

(...) 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. (MS 25.888/DF, p. 34)

Nesse sentido, o relator concluiu que a Súmula nº 347 mostra-se compatível com a ordem constitucional de 1988, desde que se perceba que o tratamento de questões constitucionais por Tribunais de Contas observe “a finalidade de reforçar a normatividade constitucional”. Em suas palavras: “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”.

Assim, o relator ressaltou, em seu voto, que a invocação da Súmula nº 347 do STF, pelo TCU, conferiu à Corte de Contas 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 doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União.

Assinalou, contudo, a perda do objeto do MS nº 25.888, em razão da superveniência da Lei das Estatais, sendo seguido pelos ministros Cristiano Zanin, Dias Toffoli, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Alexandre de Moraes e Edson Fachin (com ressalvas de fundamentação).

O ministro André Mendonça abriu divergência para prover o agravo e cassar a decisão do TCU, por entender que, a partir da EC nº 9/1995, a Petrobras passou a explorar petróleo em regime de livre competição e, até a edição da Nova Lei

das Estatais, se submetia ao procedimento licitatório simplificado. Seu voto, vencido, foi seguido pelos ministros Nunes Marques e Luiz Fux.

No ordenamento jurídico pátrio o afastamento incidental da aplicação de leis e atos normativos, em julgamento no âmbito das Cortes de Contas, deve se atentar para a existência de jurisprudência do STF sobre tema. Nesse aspecto, o STF, na sessão virtual realizada em 21 de agosto de 2023, fixou entendimento a respeito do tema no julgamento de agravo da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) no Mandado de Segurança (MS) nº 25.888/DF. No referido julgamento foi discutida a recepção, pela Constituição de 1988, da Súmula nº 347 do STF.

Como se vê, desde a sua edição a Súmula nº 347 vinha sendo aplicada pelo STF até que, em 2006, começou a discussão sobre a sua superação. Entretanto, houve perda de objeto no julgado em que se aventou essa possibilidade (o MS nº 25.888).

O entendimento de que o STF possuía acerca do exercício do controle de constitucionalidade por parte dos Tribunais de Contas assim permaneceu por razoável tempo. A subsistência da Súmula nº 347, nesse interregno, nunca deixou de ser posta em dúvida.

Ressalte-se que uma inflexão dessa postura apenas teve início quando do julgamento de casos relacionados à possibilidade de o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com fundamento no art. 103-B, § 4º, da Constituição de 1988, avaliar a compatibilidade de leis com o texto constitucional. Uma história que tem início com o MS 26.739/DF.

O Supremo Tribunal Federal tratou sobre a possibilidade de o Conselho Nacional de Justiça afastar a aplicação de determinado ato normativo tido por inconstitucional, quando existir jurisprudência pacífica do STF que ateste a referida inconstitucionalidade.

O caso versava sobre o afastamento, pelo CNJ, da aplicação de ato do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) tido por inconstitucional pelo Conselho, que fixara férias em 60 dias para servidores de segunda instância da Justiça estadual mineira. A edição do ato impugnado, assim, contrariava frontalmente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – que reconhece, de forma pacífica, a inconstitucionalidade da ocorrência de férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau – o que motivou o afastamento de sua aplicação pelo CNJ.

Contudo, os Ministros da 2ª Turma do STF entenderam que é possível que órgãos autônomos – como o CNJ, CNMP, dentre outros – profiram decisão no sentido de afastar a aplicação de determinado ato normativo por vício de inconstitucionalidade, desde que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal seja pacífica em já reconhecer a inconstitucionalidade da matéria.

Segundo Gilmar Mendes, em sua obra de direito constitucional:

Nessa linha, o que se espera dos órgãos não jurisdicionais é a aplicação da jurisprudência da Corte ao caso concreto, com possível afastamento de determinado ato normativo caso verificada expressa incompatibilidade com o texto constitucional, nos termos fixados pelo próprio Supremo Tribunal Federal. Consoante preconizei em meu voto no MS 31.667/DF – AgR (rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, j. 11-9-2018), não há empecilho para que a administração pública deixe de aplicar solução normativa inconstitucional, assim entendida como aquela em confronto com a Lei Maior ou baseada em interpretação tida como incompatível pela Suprema Corte, em jurisprudência solidificada. (Curso de Direito Constitucional, 2024, p. 1320)

Assim, a cristalização desse entendimento, em relação ao CNJ e ao CNMP, foi definitivamente transposta ao âmbito dos Tribunais de Contas com o julgamento do mérito do MS 25.888/DF, em agosto de 2023.

1.3 A jurisprudência do Tribunal de Contas União (TCU) na apreciação da constitucionalidade à luz da Súmula nº 347 do STF

A jurisprudência do TCU na apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos federais à luz da Súmula nº 347 do STF se consolidou no sentido da sua aplicação em casos concretos com efeitos interpartes.

O TCU formou sua jurisprudência sobre o tema, com destaque especial para o Acórdão 2000/2017, Processo TC 0216.009/2017-1, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que analisou a legitimidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade instituído pela Lei nº 13.464/2017 aos aposentados e pensionistas dos então Ministérios do Trabalho e da Fazenda.

A ementa do referido Acórdão diz, *ipsis litteris*:

AGRAVO CONTRA MEDIDA CAUTELAR. REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. POSSÍVEL INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 13.464/2017 QUE INSTITUIU O BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE À CARREIRA DE AUDITORIA FISCAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA E DO TRABALHO. NÃO-CONHECIMENTO, UMA VEZ QUE O CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE IN ABSTRATO DE NORMA LEGAL É COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO STF. REVOGAÇÃO DA MEDIDA

CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO. DETERMINAÇÕES.

No voto do relator foi abordado o seguinte:

2. Quanto ao mérito, entendo que a impugnação recursal pode ser sintetizada em dois fundamentos: i) a impossibilidade de o Tribunal de Contas da União declarar a inconstitucionalidade de atos normativos, tendo em vista a sua natureza jurídica de órgão auxiliar do Poder Legislativo fixada pela Constituição Federal, cabendo-lhe tão somente efetuar o controle de legalidade dos atos administrativos; e ii) a legitimidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade instituído pela Lei nº 13.464/2017 aos aposentados e pensionistas dos Ministérios do Trabalho e da Fazenda, por se tratar de vantagem cujo pagamento não representa qualquer ônus imposto ao Tesouro Nacional, já que será custeada pela divisão direta dos recursos do FUNDAF, além de não apresentar qualquer repercussão de natureza previdenciária.”

3. No tocante ao primeiro fundamento, a recorrente afirma que a Súmula 347 do STF foi editada em 13.12.1963 e tomou como referência o art. 77 da Constituição de 1946, “o que poderia indicar qualquer coisa acerca da defasagem desse comando sumular”. Alega, ainda, que “a análise adequada da Súmula 347 STF e do precedente que a embasa revela a não adequação de se pretender garantir ao TCU a declaração de inconstitucionalidade de lei (ADI 2645: ADI 1140: Q0/ADI 870). Isso porque o entendimento do STF dizia respeito tão-somente à não-aplicação de lei que já havia sido declarada inconstitucional pelo próprio STF, e esse sim seria um dever de qualquer órgão ou de qualquer dos poderes do Estado. Por isso fala-se em ‘apreciar’ a inconstitucionalidade, e não em ‘declarar’. Nunca houve, pois, manifestação do STF no sentido de se garantir aos Tribunais de Contas a declaração de inconstitucionalidade de lei, o que aliás está em consonância com a própria natureza dos Tribunais de Contas (...)”.

4. Desse modo, a cautelar merece ser reformada “por fugir à acepção possível para a Súmula 347 STF, cuja única linha de compreensão válida é que o TCU afaste a aplicação de lei que já tenha sido declarada inconstitucional pelo Juízo competente. (Acórdão 2000/2017 – Plenário, p. 9)

Segundo o relator, o fato de a Súmula nº 347 ter sido editada à época da Constituição de 1946, por si só, não a torna ineficaz. Caso contrário, todas as súmulas do STF anteriores à Constituição de 1988 não seriam mais aplicáveis, o que, de fato, não ocorre.

Ademais, afirma o relator, *in verbis*:

7. À época, a competência do Tribunal de Contas da União encontrava-se estampada no art. 77 da Constituição Federal de 1946 (...)

8. Atualmente, a competência deste Tribunal de Contas da União encontra-se regulada no art. 71 da Constituição Federal em vigor. Note-se que nem o revogado dispositivo da Constituição de 1946 nem o atual deram competência específica a esta Corte para afastar a aplicação de leis consideradas inconstitucionais. Daí resulta que essa competência que lhe atribuiu o STF não decorre da letra do art. 77 da Constituição de 1946, razão pela qual não tem pertinência o fato de a súmula ter sido editada com base em dispositivo há muito revogado.

9. As súmulas do Pretório Excelso somente perdem a validade quando são por ele revogadas, não sendo este o caso da súmula mencionada. E nem

haveria razão para tanto, visto que a Carta de 1988 não só manteve as competências do TCU presentes na Constituição de 1946, como as alargou consideravelmente.

(...)

13. Consequentemente, se a edição da Súmula 347 já se justificava diante do texto da Constituição de 1946, com mais razão encontra ela fundamento perante a atual Lei Fundamental. (Acórdão 2000/2017 – Plenário, p. 7/8)

Ademais, conforme o relator, nas palavras de Canotilho, citado:

(1) a administração, ao exercer a sua competência de execução da lei, só deve executar as leis constitucionais, isto é, as leis conforme ao preceitos constitucionais consagradores de direitos, liberdades e garantias; (2) a administração, ao praticar actos de execução de leis constitucionais (=leis conforme os direitos fundamentais), deve executá-las constitucionalmente, isto é, interpretar e aplicar estas leis de um modo conforme os direitos, liberdades e garantias.” (in Direito Constitucional e Teoria da Constituição, pág. 443). (Acórdão 2000/2017 – Plenário. p. 14)

Em seu voto, Zymler alega que o controle de constitucionalidade preserva supremacia da Constituição e é o único meio pelo qual os poderes constituídos poderão fazer o exame da adequação das leis e dos atos normativos à Constituição, do ponto de vista material ou formal, em estrita observância ao princípio da compatibilidade vertical, segundo o qual a validade e, portanto, a aplicação da norma inferior depende de sua compatibilidade com a Constituição Federal.

Ainda pontua que o controle de constitucionalidade típico é o jurisdicional, que recebe tal denominação por ser exercido por um órgão do Poder Judiciário. Ressalta, também que, não é a única forma de controle prevista no ordenamento jurídico pátrio.

Ademais, argumenta que onde há jurisdição, há o poder-dever de se declarar a inconstitucionalidade das leis e dos atos administrativos incompatíveis com a Constituição. Daí a atualidade do entendimento do STF, consubstanciado na Súmula nº 347.

Noutro giro, ressalta que o em dado momento, o STF reconheceu ao TCU o poder geral de cautela. Nesse raciocínio, mesmo na ausência de previsão constitucional ou legal expressa e em homenagem ao princípio da supremacia da Constituição, impõe-se reconhecer ao TCU o poder de afastar a aplicação das leis por ele consideradas inconstitucionais, no regular exercício de suas atribuições constitucionais.

Ainda, ressalta o seguinte:

37. De resto, cumpre dizer que a ampla legitimação para o controle abstrato de constitucionalidade, conferida pela atual Carta Política, não eliminou o controle difuso de constitucionalidade, ainda que possa tê-lo reduzido, sendo certo que ainda hoje podem os juízes e tribunais declarar, em cada caso concreto, a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos do poder público. Em menor extensão, segundo o STF, pode o TCU deixar de aplicar ao caso concreto sob sua análise lei que considere inconstitucional. Nesse contexto, pode-se afirmar que permanecem válidos os pressupostos que ensejaram a edição pelo STF da Súmula de nº 347 em 1963. (Acórdão 2000/2017 – Plenário. p. 21)

Concluindo seu voto, o relator pontuou o seguinte:

61. Por esse motivo, não resta a menor dúvida de que este Tribunal, em observância aos princípios constitucionais do equilíbrio financeiro e atuarial e do regime solidário e contributivo da previdência social, consoante afirmado na decisão impugnada, pode e deve afastar a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei 13.464/2017 nos casos concretos submetidos à sua apreciação, por exemplo, nos atos de aposentadoria que lhe serão encaminhados para fins de registro ou em representações versando sobre situações concretas, consoante lhe autoriza o enunciado nº 347 da Súmula do STF (...). (Acórdão 2000/2017 – Plenário. p. 27)

A partir do que se viu até aqui, o TCU adotou o entendimento, conforme a Súmula nº 347, no sentido de que a Corte de Contas tem competência para apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, mas, tão somente, em caráter incidental e com efeitos apenas entre as partes, dado que a declaração de inconstitucionalidade em abstrato, com efeito *erga omnes*, é privativa do STF.

2. O julgamento dos Mandados de Segurança nºs 35.410 e 35.824 pelo STF

2.1. Os casos concretos

O MS nº 35.410 impetrado perante o STF teve como autor o Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (SINDIRECEITA). A ementa do referido remédio constitucional é a seguinte:

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 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. (MS 35.410/DF, p. 1-2)

No mesmo giro, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil impetrou o MS nº 35.824/DF no STF, cuja ementa é a seguinte:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DETERMINAÇÃO DA CESSAÇÃO DO PAGAMENTO DO “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA”, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. A declaração incidental de inconstitucionalidade somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais, devendo o magistrado garantir a supremacia das normas constitucionais ao solucionar de forma definitiva o caso concreto posto em juízo. Trata-se, portanto, de excepcionalidade concedida somente aos órgãos exercentes de função jurisdicional, aceita pelos mecanismos de freios e contrapesos existentes na separação de poderes e não extensível a qualquer outro órgão administrativo.
2. Decisão do TCU que, no exercício de sua função constitucional de apreciação da legalidade de atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos (art. 71, III, CF), determinou a cessação do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, criado pelos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17, ambos da Lei 13.464/2017, aos servidores substituídos pelo impetrante.

3. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para determinar ao Tribunal de Contas da União que reaprecie os julgados que ensejaram a presente impetração, abstendo-se de afastar a incidência dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017. (MS 35824, p. 1-2).

O MS coletivo, com pedido de liminar, impetrado pelo SINDIRECEITA atacava ato do TCU, qual seja, o Acórdão proferido nos autos do TC 021.009/2017-1.

O MS nº 35.410 objetivou impedir que o TCU afastasse a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei nº 13.464/2017, nos casos concretos submetidos à sua apreciação, como aventado no acórdão proferido no TC 021.009/2017-1.

A Lei nº 13.464/2017, resultante de negociações entre as entidades representativas dos servidores da Receita Federal do Brasil, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e o Ministério do Planejamento, alterou a estrutura remuneratória dos cargos de Analista Tributário e Auditor Fiscal da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, os quais voltaram a ser remunerados pelo formato “vencimento básico e gratificação de natureza permanente”, em substituição ao subsídio que vinha sendo pago desde 2008.

A gratificação criada pela lei foi denominada Bônus de Eficiência e possui uma metodologia de apuração própria, que envolve verbas que integram o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF).

Em 2017, o TCU determinou o corte do bônus de eficiência previsto nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017, sob o fundamento de sua inconstitucionalidade decorrente da ausência de desconto de Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor – CPSS sobre a referida parcela.

A decisão do TCU foi impugnada pela Advocacia-Geral de União - AGU, que defendeu a constitucionalidade da Lei nº 13.464/2017, destacando não caber ao TCU exercer o controle de constitucionalidade.

A Corte de Contas deu provimento ao agravo interposto pela AGU para restabelecer o pagamento do bônus aos servidores inativos, sob o fundamento de não possuir competência para realizar o controle abstrato de constitucionalidade de normas.

Em seu julgado, o TCU pontuou que não resta a menor dúvida de que a Corte de Contas, em observância aos princípios constitucionais do equilíbrio financeiro e atuarial e do regime solidário e contributivo da previdência social, pode e

deve afastar a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei nº 13.464/2017 nos casos concretos submetidos à sua apreciação, consoante lhe autoriza o enunciado 347 da Súmula do STF.

A favor do impetrante, a Procuradoria Geral da República (PGR) opinou pela confirmação da liminar e, no mérito, pela concessão da segurança, com a seguinte ementa de parecer:

(...) IMPOSSIBILIDADE DE O TCU, ÓRGÃO SEM QUALQUER FUNÇÃO JURISDICIONAL, EXERCER CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE NOS PROCESSOS SOB SUA ANÁLISE. SUPERAÇÃO DA SÚMULA 347/STF.
(...) É INCONCEBÍVEL QUE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO POSSA PERMANECER A EXERCER CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE NOS JULGAMENTOS DE SEUS PROCESSOS, SOB O PRETENSO ARGUMENTO DE QUE LHE SEJA PERMITIDO EM VIRTUDE DO CONTEÚDO DA SÚMULA 347/STF, EDITADA EM 1963, CUJA SUBSISTÊNCIA, OBVIAMENTE, FICOU COMPROMETIDA PELA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.
(...). (MS 35.410/DF, p. 6-7)

Como se vê, a PGR emitiu parecer atacando a competência do TCU de apreciar a constitucionalidade de leis. Pugnou pela superação da Súmula nº 347 do STF em face da Constituição de 1988.

Nessa linha, a PGR apontou a impossibilidade de o TCU exercer o controle difuso de constitucionalidade nos processos sob sua análise, e alegou que é órgão sem qualquer função jurisdicional. Entendeu pela superação da Súmula nº 347 do STF.

Ademais, entendeu que é inconcebível que o Tribunal de Contas da União possa permanecer a exercer controle difuso de constitucionalidade nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da súmula nº 347, editada em 1963. Argumentou que a subsistência da Súmula nº 347 ficou comprometida pela promulgação da Constituição de 1988.

No entendimento da PGR, não se está a dizer que o TCU e os demais tribunais de contas são “inimigos do estado ou do administrador público, ou ainda, um usurpador dos poderes, funções e instituições da república”, mas apenas que é inconcebível que o TCU possa “permanecer a exercer controle difuso de constitucionalidade nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da súmula nº 347”.

Por sua vez, o MS nº 35.824/DF não se confunde com o MS 35.494/DF por ter pedidos diferentes, visto que este último versa sobre homologação e registro de aposentadoria e pensão, a fim de assegurar o julgamento de legalidade destes (art.

71, inciso III, da Constituição de 1988) com a manutenção do pagamento do Bônus de Eficiência; ao passo que o MS nº 35.824 pretendia determinar ao TCU o restabelecimento da parcela do Bônus de Eficiência ilegalmente suprimida, relativamente a processos (108 casos) julgados antes da notificação da medida liminar deferida nos autos do MS nº 35.494/DF.

Ocorre que os dois MS têm a *ratio decidendi* semelhante, qual seja, a análise da Súmula 347 do STF.

2.2. A fundamentação dos julgados

No MS nº 35410/DF, a insatisfação do impetrante se deu por pelo fato de que o TCU adotou as conclusões do corpo técnico do Tribunal, autor da representação feita ao TCU, no sentido de que “os §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.494/2017, colidem com os princípios da solidariedade, da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do art. 40 da CF”.

Nesse sentido, “em razão da não incidência de contribuição previdenciária sobre o valor do bônus pago aos servidores em atividade, fez-se necessário determinar aos gestores que afastassem a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei 13.464/2017, suspendendo o pagamento dessa parcela aos aposentados e pensionistas”. A Corte de Contas utilizou como fundamento o entendimento de que segundo a Súmula nº 347 do STF, o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

Cumpra sopesar que o comando derivado do Acórdão proferido pelo TCU tem o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do agravo interposto pela União, para, no mérito, dar-lhe provimento, para se negar conhecimento à presente representação e determinar o seu arquivamento, com a conseqüente revogação da medida cautelar anteriormente deferida, sem prejuízo de autorizar a Sefip a realizar a fiscalização do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituída pela Lei nº 13.464/2017 nos casos concretos que lhe forem submetidos ou de que tenham conhecimento, observando-se o direito ao contraditório e à ampla defesa, quando for o caso; (MS 35.410/DF, p. 5-6)

Com isso, o Acórdão do TCU permitiu que a unidade administrativa, ao apreciar a legalidade das aposentadorias de servidores substituídos pelo impetrante,

afaste a incidência dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei nº 13.464/2017, com fundamento na autorização entendida por existente por força da Súmula nº 347 do STF.

Segundo o relator do MS nº 35.410/DF, o ministro Alexandre de Moraes, há limitação constitucional de competência do TCU no que diz respeito ao caso concreto, à apreciação de legalidade de atos administrativos de aposentadoria submetidos à sua análise técnica, com base na Constituição e na legislação positivada.

Informa que é inconcebível a hipótese de o TCU, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle de constitucionalidade – principalmente, como no presente caso, em que simplesmente afasta a incidência de dispositivos legislativos para todos os processos da Corte de Contas – nos julgamentos de seus processos, sob o pretense argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula nº 347 do STF.

Alega que tal Súmula teve subsistência comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse esteio, aponta que da perspectiva constitucional de sua definição, organização e fortalecimento institucional, é inconcebível a hipótese de o TCU, órgão administrativo sem qualquer função jurisdicional, exercer controle de constitucionalidade nos julgamentos de seus procedimentos, sob o pretense 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.

Pontua que o exercício dessa competência jurisdicional de controle de constitucionalidade 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 do STF.

Alega que 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 expressa competência do STF. Ocorre que a possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade pelo TCU é mais grave que a 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.

Assim, ao declarar incidentalmente a inconstitucionalidade, o TCU impedirá a aplicação de dispositivos jurídicos pelos órgãos de administração, não somente para o caso julgado, mas também para todos os demais, de modo que a decisão terá efeitos *erga omnes* e vinculantes no âmbito daquele órgão, a quem se aplica a lei.

Ademais, pontua que além de ofender a competência exclusiva do STF, ofende também a competência do Legislativo em afronta aos mecanismos de freios e contrapesos. Assim, no entendimento do relator, aceitar a possibilidade de exercício de controle difuso pelo TCU 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.

Após o voto do relator para pugnar o controle de constitucionalidade feito pelo TCU, os ministros do STF votaram conforme abaixo:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: 1. Acompanho o relator para assentar a impossibilidade de exercício de controle de constitucionalidade com efeitos *erga omnes* e vinculantes pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Reconheço também que – pela estrutura decisória do acórdão proferido no processo TC 021.009/2017-1 e pelas características daquele procedimento, que não tratava de nenhum caso concreto – o controle de constitucionalidade ali exercido pelo TCU teve efeitos transcendentais e equivaliu ao afastamento da eficácia dos arts. 7º, §§ 2º e 3º, e 17 da Lei nº 13.464/2017. Trata-se, portanto, de provimento vedado pela Constituição.

2. Ressalvo, contudo, minha discordância em relação ao primeiro dos dois fundamentos expostos no voto do relator, como tenho feito nas demais ações em que se discute a possibilidade de controle incidental de constitucionalidade por órgãos administrativos. Toda autoridade administrativa de nível superior pode, a meu ver, incidentalmente declarar a inconstitucionalidade de lei, desde que limitada ao caso concreto. No presente caso, considerando que tal restrição de efeitos não foi observada, voto igualmente pelo afastamento das determinações contidas no acórdão impugnado. (MS 35.410/DF, p. 25-26).

Nota-se que o Ministro Barroso acompanhou o relator argumentando sobre a impossibilidade do exercício de controle de constitucionalidade com efeito vinculantes e *erga omnes* pelo TCU. O Ministro entende que toda autoridade administrativa de nível superior pode declarar, de modo incidental, a inconstitucionalidade de lei limitando-se ao caso concreto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: (...) sob pena de desvirtuamento do equilíbrio atuarial e financeiro, entendo assistir razão à Corte de Contas, sendo inconstitucional o pagamento de verbas de natureza remuneratória a servidores inativos, sem o devido desconto da contribuição previdenciária. (...) (MS 35.410/DF, p. 58).

Diferentemente, o Ministro Fachin entendeu que cabe à Corte de Contas exercer o controle de constitucionalidade, de modo que naquele caso concreto se mostrou necessário para preservar o equilíbrio atuarial e financeiro respaldado na Constituição Federal.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: (...) O Tribunal de Contas assentou a possibilidade de enfrentar situação concreta e concluir que prevalece não a lei, mas sim a Constituição, no que a Administração não está compelida a observar norma incompatível com a Lei Maior. Atuando, não exerceu o controle difuso, propriamente dito, por não ser órgão jurisdicional. Teve como viável julgar caso administrativo concreto de determinada forma. Seria verdadeira incongruência afastar-se essa possibilidade. Prevaleceria, muito embora no campo administrativo, lei inconstitucional. O que não pode o órgão administrativo é exercer o controle concentrado de constitucionalidade. É algo diverso. (MS 35.410/DF, p. 59-60).

O Ministro Marco Aurélio entendeu que o Tribunal de Contas pode, em situação concreta, entender que prevalece a Constituição e não a lei, de modo que a Administração não é obrigada a observar norma incompatível com a Constituição.

A Senhora Ministra Rosa Weber: (...) considero que a ordem jurídica inaugurada pela Carta de 1988 não permite ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da validade de lei em caráter abstrato, apenas possibilita que aquele órgão de controle, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, afaste a aplicação concreta de dispositivo legal reputado inconstitucional, quando em jogo matéria pacificada nesta Suprema Corte. (...) Acrescento que a matéria abordada pela autoridade impetrada não se encontra pacificada em precedentes específicos desta Suprema Corte, de modo que não há falar em excepcional legitimidade do afastamento *tout court* da aplicação das referidas disposições legais por parte do órgão de controle. (MS 35.410/DF, p. 63-67).

A Ministra Rosa Weber considera que a Constituição de 1988 não permite ao TCU a fiscalização da validade de lei em caráter abstrato, mas, tão somente, em caráter concreto quando se tratar de matéria pacificada no STF.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: (...) é coerente com nosso sistema constitucional que a presunção de constitucionalidade das normas somente possa ser afastada por órgãos jurisdicionais competentes. (...) Órgãos administrativos, como o Tribunal de Contas da União, não encontram esteio no novo texto constitucional para o exercício do controle de constitucionalidade, dados o franco acesso ao Poder Judiciário e a existência de instrumental seguro e célere no controle abstrato de constitucionalidade, dirigido diretamente ao STF. (...) Observo, no entanto, que, apesar desse entendimento pacífico, não há empecilho para que a Administração Pública deixe de aplicar lei ou ato normativo inconstitucional ou interpretação tida como incompatível com a

Constituição pela Suprema Corte, consoante jurisprudência pacífica. (MS 35.410/DF, p. 76-77).

O Ministro Gilmar pontuou que apesar de a Constituição de 1988 assegurar o controle de constitucionalidade explicitamente aos órgãos do Poder Judiciário, tendo os instrumentos específicos para isso, não há impedimento para que a Administração Pública deixe de aplicar lei ou ato normativo inconstitucional, bem como interpretação tida como incompatível com a Constituição, consoante a jurisprudência pacificada.

Segundo o Relator, o controle difuso é interdito ao TCU porque ele não se submete à cláusula de reserva de plenário:

Haveria nessa hipótese inaceitável subversão constitucional, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao Tribunal de Contas da União, que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros), e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder. (MS 35.410/DF, p. 22).

Segundo o Ministro Gilmar, a mudança de entendimento do STF iniciou-se com a recusa de eficácia à Súmula nº 347 do STF, em função da Constituição Federal de 1988, que outorgou apenas ao Poder Judiciário o julgamento sobre a (in)constitucionalidade de leis e atos normativos.

Permitir o contrário implicaria uma tríplice ofensa à Constituição, conforme exposto a seguir.

Primeira ofensa: violação às competências do Poder Judiciário, pois

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 expressa competência do próprio Supremo Tribunal Federal ('guardião da Constituição') (MS 35.410/DF, p. 22).

Segunda ofensa: violação à competência do STF de declarar a (in)constitucionalidade de forma geral e vinculante, pois

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) (MS 35.410/DF, p. 22).

Terceira ofensa: violação à competência do Senado Federal prevista no inc. X do art. 52 da Constituição.

Ao final ficou decidido pelo STF a concessão de segurança para afastar a determinação contida no item 9,2 do Acórdão 2.000/2017 do TCU e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes. Ficou vedado o afastamento da eficácia de dispositivo legal por decisão administrativa do TCU.

O STF já assentou, em vários julgados, o colorido quase-jurisdicional das atribuições do TCU, já que não se tratam de atividades meramente administrativas, mas sim, de julgamento de contas dos gestores públicos a fim de assegurar a correção e economicidade nos gastos públicos.

A rigor, os julgados não chegaram a efetivamente superar o verbete da Súmula nº 347. Como se acaba de ver, só se manifestaram nesse sentido os Ministros Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes; ao passo que os Ministros Roberto Barroso e Edson Fachin opinaram pela manutenção da súmula. Houve ainda uma terceira posição (da Ministra Rosa Weber), que na prática limita a declaração de inconstitucionalidade do TCU quando a matéria já tiver sido pacificada no âmbito do STF.

Nada obstante, em que pese a súmula estar em vigor no ordenamento jurídico pátrio, cumpre ressaltar que diversas decisões monocráticas do STF afastavam a incidência da Súmula nº 347 do STF⁴.

Portanto, como explicado, a inclinação é pelo posicionamento contrário do STF à consideração, pelo TCU, sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, adotado atualmente, sustenta que o TCU não pode exercer controle de

⁴ cf. MS 27.344/DF, rel. min. Eros Grau, julgado em 26/5/2008; MS 27.232/DF, rel. min. Eros Grau, julgado em 14/5/2008; MS 25.986/DF, rel. min. Celso de Mello, julgado em 22/6/2006; MS 26.783/DF, rel. min. Marco Aurélio, julgado em 9/7/2007; MS 26.808/DF, rel. min. Ellen Gracie, julgado em 25/7/2007; MS 35410 MC/DF, rel. min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/12/2017; MS 35490 MC/DF, rel. Alexandre de Moraes, julgado em 7/2/2018; MS 36879 MC/RO, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgado em 8/1/2020

constitucionalidade, porque haveria uma violação tríplice à CF — pela violação às competências do Poder Judiciário, à competência do STF de declarar a (in)constitucionalidade de forma geral e vinculante, e à competência do Senado Federal prevista no inc. X do art. 52 da CF. Além disso, na prática, qualquer controle de constitucionalidade pelo TCU implicaria a transcendência dos seus motivos.

2.3. Análise crítica do entendimento do STF e da compatibilidade da Súmula nº 347 com Constituição de 1988

Como visto, em que pese a Súmula nº 347 ter origem no ano de 1963, quando da vigência de Constituição revogada, até os dias atuais existem divergências sobre sua aplicabilidade.

Alguns entendem que a referida Súmula não tem validade porque se tornou incompatível com a Constituição de 1988. Outros asseveram que ela possui plena validade pelo fato de ser compatível com a Constituição de 1988 e por não ter sido revogada pelo STF.

Conforme demonstrado, há divergência no STF sobre a validade da referida súmula. Alguns ministros entendem que ela ainda é válida e deve ser aplicada pelas cortes de contas em caso concreto. Outros entendem que tal súmula foi superada e não surte mais efeito no mundo jurídico, de modo que não compete aos Tribunais de Contas exercer o controle de constitucionalidade de nenhum modo, nem em abstrato e nem em concreto.

Contudo, esse entendimento não foi ratificado pela maioria dos ministros, de modo que ainda se permite que os Tribunais de Contas exerçam o controle de constitucionalidade, de modo incidental, em caso concreto.

Dentre os argumentos contrários ao teor da Súmula nº 347, destaca-se o fato de o enunciado ter sido editado em momento de vigência de ordem constitucional pretérita. Na visão de João Paulo Gualberto Forni (2020, p. 83-84), tal argumento não é suficiente para questionar o enunciado sumular, porque “esse raciocínio levaria à inaplicabilidade de todas as súmulas anteriores à CF/88, o que seria impraticável ou, no mínimo, contraindicado”.

Ademais, há o entendimento no que diz respeito à ampliação indevida e ilegítima do rol de legitimados a exercer o controle abstrato de constitucionalidade. Para Forni (2020, p. 84), entretanto, “a ampliação do rol de legitimados tem pouca ou

nenhuma relação com a atuação do Tribunal de Contas, que continua não podendo, por si só, dar início ao controle abstrato”.

Outro aspecto levantado ao longo do debate trata da ausência de função jurisdicional. Conquanto, a própria Constituição Federal de 1988 assegura ao TCU poder de jurisdição em todo o território nacional, conforme delineado no art. 73: “*O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.*”

Ademais, a doutrina admite que o Tribunal de Contas possui competência para apreciar as leis e os atos administrativos no que se refere a legalidade e constitucionalidade.

Nas palavras de Marçal Justen Filho:

Mais do que em qualquer outro caso, é cabível aludir, a propósito do Tribunal de Contas, a uma atuação quase jurisdicional. Essa fórmula se justifica pela forma processual dos atos e em vista da estrutura autônoma e independente para produzir a instrução e o julgamento. A fórmula quase jurisdicional é interessante não para induzir o leito a imaginar que a atuação do Tribunal de Contas é idêntica à do Judiciário, mas para destacar como se diferencia do restante das atividades administrativas e legislativas. Nenhum outro órgão integrante do Poder Executivo e do Poder Legislativo recebeu da Constituição poderes de julgamento equivalentes, inclusive no tocante à relevância e eficácia, aos assegurados ao Tribunal de Contas. (JUSTEN FILHO, Marçal. 2018)

Sopese-se que a apreciação da constitucionalidade pelos tribunais de contas não deve ocorrer de modo abstrato e sim no caso concreto. A atuação do órgão de controle deve contribuir com a manutenção da ordem constitucional e não usurpar a competência do Poder Judiciário acerca do controle de constitucionalidade, especialmente, o controle abstrato das normas.

Segundo Vilella, na concepção de alguns ministros do STF, os tribunais de contas não detêm competência para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos do poder público. Nesse sentido, é considerado inconveniente o exercício do controle de constitucionalidade no âmbito dos tribunais de contas com fundamento na Súmula nº 347 porque, em verdade, pela análise da origem da súmula, aos tribunais de contas foi garantida a possibilidade de examinar a coerência de leis ou atos normativos com o texto constitucional diante de casos concretos sob sua análise (VILELLA, 2021).

No entendimento de Cláudio Fajardo, quando da elaboração da súmula, havia “a necessidade de os Tribunais de Contas interpretarem as leis aplicáveis à sua matéria em conformidade com a Constituição Federal” com base em três premissas básicas. A primeira versa sobre a competência de todos os órgãos e tribunais para deixar de aplicar norma inconstitucional. A segunda trata da diferença entre afastar aplicação de leis e declarar a inconstitucionalidade. Já a terceira considera lei ou ato normativo inconstitucional como inexistente e incapaz de surtir efeitos. (FAJARDO, 2008, p. 28)

Na visão desse autor, como contraponto a essas premissas, tem-se as seguintes teses: i) a primeira premissa mostra-se incompatível com a presunção de constitucionalidade das normas; ii) a segunda estaria ultrapassada em razão da ausência de diferença entre afastar a aplicação de uma norma e a declaração de sua inconstitucionalidade⁸; e iii) a terceira premissa estaria carregada de formalismo, deixando de considerar a necessidade de adequação do direito à realidade a sua volta (FAJARDO, 2008, p. 28).

Ademais, segundo Farjado tem-se o seguinte:

Podemos verificar, no Direito Brasileiro, uma tendência de se valorizar o controle de constitucionalidade concentrado, em tese, operado no STF. Mas não por isso há de prosperar uma redução das prerrogativas de juízes e tribunais, incluindo os Tribunais de Contas, para apreciar a constitucionalidade no caso concreto, sistema que fundou o controle de constitucionalidade em nosso País, pois seria retirar um instrumento essencial para a dicção do direito e a apreciação da legalidade de atos sujeitos a registro, que se pretende dos Tribunais de Contas (FARJADO, 2008, p.31).

Em que pese o entendimento acima exposto, sob a perspectiva do Supremo Tribunal Federal (STF), os tribunais de contas não podem exercer controle de constitucionalidade com efeito *erga omnes*. Mas, numa acepção mais refinada, é possível sustentar que aos tribunais de contas não compete exercer controle de constitucionalidade, mas apenas deixar de aplicar norma manifestamente inconstitucional à luz da jurisprudência do Supremo no exame de um caso concreto.

Sobre a inaplicabilidade de atos normativos contrários à Constituição da República, leciona Hely Lopes Meirelles:

O cumprimento de leis inconstitucionais tem suscitado dúvidas e perplexidades na doutrina e na jurisprudência, mas vem-se firmando o entendimento – a nosso ver exato – de que o Executivo não é obrigado a acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou a leis

hierarquicamente superiores. Os Estados de direito, como o nosso, são dominados pelo princípio da legalidade. Isso significa que a Administração e os administrados só se subordinam à vontade da lei, mas da lei corretamente elaborada. Ora, as leis inconstitucionais não são normas jurídicas atendíveis, pela evidente razão de que colidem com mandamento de uma lei superior, que é a Constituição. Entre o mandamento da lei ordinária e o da Constituição deve ser atendido o deste e não o daquela, que lhe é subordinada. Quem descumpra lei inconstitucional não comete ilegalidade, porque está cumprindo a Constituição (MEIRELLES, 1993, p. 538-539).

Vê-se que no Estado Democrático de Direito, deve ser observado o cumprimento de leis constitucionais e afastada as leis evidentemente contrárias à Constituição. Observa-se que, no entendimento de Meirelles, é correto que o Executivo não é obrigado a acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou a leis hierarquicamente superiores, tendo em vista o princípio da legalidade do Estado de Direito, como é o caso do Estado brasileiro.

Nesse sentido, é válido considerar que a atuação das cortes de contas fornece um suporte eminentemente técnico para a proporção de gestões públicas que busca se desenvolver em consonância com a norma constitucional e com o ordenamento jurídico pátrio.

Nesse espeque, em que pese a divergência jurisprudencial e doutrinária, os Tribunais de Contas podem exercer o controle de constitucionalidade, de modo incidental, em caso concreto, conforme parte da doutrina.

Como asseverou o i. Min. Roberto Barroso, todos os Poderes da República tem o dever de interpretar e assegurar o cumprimento da constituição. O Judiciário detém este dever natural por ser o aplicador e interpretador legítimo da lei e da Constituição, conforme dispôs em obra doutrinária:

Todos os Poderes da República interpretam a Constituição e têm o dever de assegurar seu cumprimento. O Judiciário, é certo, detém a primazia da interpretação final, mas não o monopólio da aplicação da Constituição. De fato, o Legislativo, ao pautar sua conduta e ao desempenhar a função legislativa, subordina-se aos mandamentos da Lei Fundamental, até porque a legislação é um instrumento de realização dos fins constitucionais. Da mesma forma, o Executivo submete-se, ao traçar a atuação de seus órgãos, aos mesmo mandamentos e fins. Os órgãos do Poder Executivo, como órgãos destinados a dar aplicação às leis, podem, no entanto, ver-se diante da mesma situação que esteve na origem do surgimento do controle de constitucionalidade: o dilema entre aplicar uma lei que considerem inconstitucional ou deixar de aplica-la, em reverência à supremacia da Constituição. (...) (MS 35.410/DF, p. 46-47).

Ainda, segundo Barroso, descumprir lei inconstitucional não foi superado pela doutrina e jurisprudência. Contudo, o fundamento da supremacia constitucional

é o que deve prevalecer, e desse fundamento aplicar lei inconstitucional é negar a aplicação à Constituição. Aponta que até o particular pode descumprir lei que considere inconstitucional, conforme sua convicção, que dirá uma autoridade pública como é o chefe de Poder. Nesse sentido, dispôs:

Sem embargo da razoabilidade do argumento adverso, o conhecimento tradicional acerca da possibilidade de o Estado descumprir lei que fundamente considere inconstitucional não foi superado, como se colhe na jurisprudência e na doutrina que prevaleceram. (...) Mas o principal fundamento continua a ser o mesmo que legitimava tal linha de ação sob as Cartas anteriores: o da supremacia constitucional. Aplicar a lei inconstitucional é negar aplicação à Constituição. A tese é reforçada por outro elemento: é que até mesmo o particular pode recusar cumprimento à lei que considere inconstitucional, sujeitando-se a defender sua convicção caso venha a ser demandado. Com mais razão deverá poder fazê-lo o chefe de um Poder.” (BARROSO, 2011, p. 91; 93)

Ademais, Barroso apregoa que:

A possibilidade de controle da constitucionalidade se assenta no postulado da supremacia constitucional, segundo o qual nenhuma lei ou ato normativo, ou mesmo qualquer ato jurídico, pode subsistir validamente se for incompatível com a Constituição, que desfruta de superioridade jurídica em relação a todas as demais normas (BARROSO, 2015, p. 233).

O sistema constitucional brasileiro permite a proteção das normas constitucionais. Não há que se falar em aplicar uma lei inconstitucional por um órgão investido de poder e autoridade, como é o caso do TCU que possui diversas prerrogativas e atribuições constitucionais.

Realmente, os Poderes da República e os órgãos instituídos têm a atribuição de cumprir os mandamentos constitucionais. Como diz o doutrinador e Ministro Barroso, aplicar uma lei inconstitucional seria negar a Constituição. Nesse sentido, pode ser por isso que ainda o STF não teve a iniciativa de cancelar a Súmula nº 347.

Segundo Ruy Carlos, existem três correntes doutrinárias relativas à possibilidade de o Poder Executivo deixar de aplicar a legislação, por considerá-la inconstitucional (1983, p. 101). A primeira, albergada por Miguel Reale, defende que o Executivo pode deixar de aplicar determinada lei quando entender que ela estaria em desacordo com Constituição. A segunda, representada por Alfredo Buzaid, entende que apenas o Poder Judiciário detém competência para apreciar a constitucionalidade das leis, sendo vedado ao Legislativo e Executivo deixar de aplicá-las, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes. E a última, assumindo

um viés intermediário e capitaneada por Victor Leal Nunes, consigna que apenas até a edição da EC nº 16/65 se apresentava autêntica a recusa do Poder Executivo de cumprir lei supostamente inconstitucional.

Conclui o autor que “cada autoridade deve manter-se nos limites da própria competência, que é a que o direito objetivo lhe determina”, sob pena de configurar-se o abuso de poder. Assim, deve sempre prevalecer “a claríssima intenção do legislador constituinte que, em todo tempo, deferiu a alta missão privativamente ao Poder Judiciário, vedando assim que o Poder Executivo, tanto pelo seu Chefe, como pelos seus agentes, se sobreponha aos órgãos da jurisdição” (CARLOS, 1983, p. 119).

Cumprе ressaltar, que em 2016, o Tribunal Pleno do STF⁵ apontou que:

Embora o enfoque desse entendimento [descumprimento de lei inconstitucional] dirija-se à atuação do Chefe do Poder Executivo, parecem ser suas premissas aplicáveis aos órgãos administrativos autônomos, constitucionalmente incumbidos da relevante tarefa de controlar a validade dos atos administrativos, sendo exemplo o Tribunal de Contas da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça. (MS 28.112/DF, p. 18)

Amparando o reconhecimento (o que difere da declaração) da inconstitucionalidade na teoria dos poderes implícitos, argumentou a relatora: “Cuida-se de poder implicitamente atribuído aos órgãos autônomos de controle administrativo para fazer valer as competências a eles conferidas pela ordem constitucional. Afinal, como muito repetido, quem dá os fins, dá os meios”.

A relatora, ministra Cármen Lúcia, também reconheceu a possibilidade do reconhecimento da inconstitucionalidade, por órgão constitucional autônomo não jurisdicional, com base na teoria da sociedade aberta dos intérpretes:

Esse entendimento conjuga-se com o ideal da sociedade aberta de intérpretes, preconizada por Peter Häberle, segundo o qual ‘[a] interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta’, que envolve todas as potências públicas, participantes materiais do processo social. (MS 28.112, p. 19)

Dessa forma, é possível depreender que constitucionalismo brasileiro permite ampla participação de órgãos estatais, instituições públicas e privadas, cidadãos e grupos no processo de interpretação da Constituição. Trata-se da

⁵ Pet. 4656, Rel. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2016

concretização do que o jurista alemão Peter Häberle define como Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição⁶.

Na lição de Jane Reis Gonçalves Pereira (2006, p. 56):

Sem embargo da existência de teses críticas à atuação construtiva do Judiciário quando se trata definir o significado da Constituição, este é normalmente apontado como a instância mais importante na interpretação constitucional. A despeito disso, há uma forte tendência na dogmática contemporânea em destacar o caráter pluralista da interpretação constitucional, tendo em vista que se trata de tarefa ínsita às três funções estatais: a executiva, a legislativa e a judicial.

A pluralidade de intérpretes da Constituição deriva, essencialmente, de sua supremacia hierárquica, bem como de seu caráter originário e fundador de todo o ordenamento. A circunstância de a Constituição ser a fonte de autoridade de todos os agentes estatais – e, correlatamente, determinar o fundamento de validade de todos os atos por estes praticados – implica necessariamente que o exercício das funções públicas pressuponha um constante labor interpretativo.

Por fim, saliente-se a oportuna observação de Julio Cesar Manhães de Araújo (2010, p. 340-341):

[...] Tribunal de Contas, apesar de não deter competência para o exercício do controle concentrado de constitucionalidade, dispõe de competência para negar aplicação a leis e atos do poder público que se lhe afigurem incompatíveis com as normas constitucionais, revelando-se como legítimo intérprete da Constituição naquilo que lhe foi conferido como missão própria, a teor da redação do art. 71, do texto de 1988.

Nessa linha de raciocínio, retirar das Cortes de Contas a possibilidade de apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos, no exercício de suas atribuições, vai de encontro ao entendimento consonante com a nova hermenêutica constitucional de pluralidade de intérpretes da constituição.

Outra lição que se pode captar dos julgados é o reconhecimento, por alguns ministros, dentre eles Edson Fachin, de que o TCU, embora não possua competência para declarar, em abstrato, a inconstitucionalidade de atos normativos, pode declará-la quando da apreciação, em concreto, de atos normativos e demais atos do poder público.

Nesse diapasão, menciona-se que, para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, o efeito decorrente do controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, diferentemente do STF, “é tão-somente o de conduzir a interpretação de lei a

⁶ HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição; contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

parâmetros centrados na Constituição Federal, sem, de fato, implicar em efeito objetivo sobre a norma” (2008, p. 328) e argumenta que (2008, p. 329):

Aos Tribunais de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, competência essa restrita aos órgãos do Poder Judiciário. O que lhes assegura a ordem jurídica, na efetivação do primado da Constituição Federal no controle das contas públicas, é a inaplicabilidade da lei que afronta a Magna Carta [...]

No mesmo entendimento, pontua Uadi Lammêgo Bulos (2005, p. 891):

Significa dizer que os Tribunais de Contas, embora não detenham competência para declarar a inconstitucionalidade das leis ou dos atos normativos em abstrato, pois essa prerrogativa é do Supremo Tribunal Federal, poderá, no caso concreto, reconhecer a desconformidade formal ou material de normas jurídicas, incompatíveis com a manifestação constituinte originária.

[...] Sendo assim, os Tribunais de Contas podem deixar de aplicar ato por considerá-lo inconstitucional, bem como sustar outros atos praticados com base em leis vulneradoras da Constituição (art. 71, X). Reitere-se que essa faculdade é na via incidental, no caso concreto, portanto.

Mariana Sodré ainda acrescenta (SODRÉ, 2006,132):

“Então, se o Tribunal de Contas, ao apreciar uma questão que lhe cabe decidir, deparar-se com uma incompatibilidade entre a norma ou ato normativo e a Constituição, deverá resolver a questão prejudicial de inconstitucionalidade preliminarmente ao julgamento de mérito do caso concreto, caracterizando assim o controle difuso de constitucionalidade.”

Nesse aspecto, a doutrina aponta que os Tribunais de Contas podem apreciar a constitucionalidade e não declarar a constitucionalidade de lei. Há que se pontuar sobre diferenciação entre “declaração de (in)constitucionalidade” (STF) e “apreciação de inconstitucionalidade” (Tribunais de Contas)⁷. A declaração de (in) constitucionalidade ocorre quando o STF mantém ou retira do ordenamento jurídico norma objeto do controle abstrato de constitucionalidade. Por sua vez a apreciação ocorre quando órgão administrativo colegiado (caso dos Tribunais de Contas) aprecia se a norma está condizente com a Constituição de modo incidental e no caso concreto, mas sem a retirar do plano da validade, ou seja, sem retirar do ordenamento jurídico.

⁷ É exatamente nessa circunstância que se dá a justificativa da apreciação da constitucionalidade pelos tribunais de contas, que deixa de aplicar uma lei manifestamente inconstitucional “obstando a continuidade de sua utilização, ao sentido de evitar os decorrentes prejuízos de natureza jurídica, econômica e financeira” (MILESKI, 2003, p. 248).

Conquanto, podem existir situações em que uma decisão da Corte de Contas, a depender do entendimento adotado, pode gerar, em relação aos seus efeitos práticos e de forma reflexa, um verdadeiro controle de constitucionalidade em abstrato, como em caso de mandado de segurança impetrado perante o STF contra ato do TCU.

Segundo Gustavo Binbenbojm, para bem desempenhar suas funções, é absolutamente necessário que o Tribunal de Contas interprete e aplique a CF/88, pois a interpretação conforme a Constituição é dever de todas as autoridades públicas na aplicação de normas jurídicas (BINENBOJM, 2014, p. 68).

Para Christine Bateup, a apreciação de constitucionalidade pelo TCU se legitima, conclui-se, nos diálogos institucionais, termo usado, mais comumente, para descrever a natureza das interações entre o Judiciário e os ramos políticos do governo (inseridos no Executivo e no Legislativo) na área de tomada de decisão constitucional. Enfatiza-se, nas teorias ligadas aos diálogos, que o Judiciário não deve ter um monopólio sobre interpretação constitucional e, em vez disso, ao exercer a revisão judicial, deve se envolver em uma conversa interconectada e dialética sobre constituição (BATEUP, 2006. p. 1109).

Segundo Gilmar Mendes e Paulo Branco:

É inegável que o ordenamento jurídico vigente confere eficácia ampla e expansiva às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo em sede de controle incidental de constitucionalidade. E admitida a possibilidade de as decisões do Supremo, ainda que proferidas na via incidental, ostentarem força cogente, é possível defender que mesmo órgãos não jurisdicionais possam, ou mesmo devam, vincular-se ao entendimento jurisprudencial da Corte quanto à inconstitucionalidade de dado ato normativo. Como dito, sobretudo nas hipóteses de inconstitucionalidade chapada – reconhecida com uniformidade pela jurisprudência do STF –, o entendimento da impossibilidade de entidades como TCU ou CNJ declararem lei inconstitucional no caso concreto apenas conduzirá a sucessivas reformas judiciais das suas decisões administrativas, em sede de Mandado de Segurança. (Curso de Direito Constitucional. 2024. p. 1321).

Observa-se que no entendimento dos autores é possível defender que órgãos não jurisdicionais podem afastar a aplicabilidade de ato normativo que teve jurisprudência assentada pelo STF sobre sua inconstitucionalidade, dando sentido diferente ou ampliando a interpretação da Súmula n 347.

3. O equacionamento das competências do TCU e do STF no exame da constitucionalidade

3.1. A jurisprudência do TCU em face da Súmula nº 347 do STF

O TCU, por meio do Acórdão nº 1181/2010-Plenário de Relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, fixou o seguinte enunciado:

“O TCU pode apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público e, em decorrência disso, pode se pronunciar quanto à legalidade de atos administrativos, desde que o ato ou a lei em questão estejam relacionados às atribuições da Corte de Contas”.

Nesse aspecto, mesmo o julgado sendo de 2010, verifica-se que o posicionamento do TCU foi no sentido de apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público, de modo incidental e nos casos concretos quando relacionada à competência do controle externo da administração pública, em obediência à Súmula nº 347 do STF.

Ainda, no Acórdão nº 945/2013-Plenário de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, a seguinte tese foi fixada:

“O TCU pode, para decidir um caso concreto, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. A decisão em sede de liminar em mandado de segurança impetrado perante o STF não vincula o TCU no que se refere a decisões a serem adotadas em outros feitos”.

Nesse viés, mesmo que o impetrante de mandado de segurança tenha acionado o STF a respeito de atos apreciados pelo TCU, o referido mandado de segurança não abrangeria a decisões a serem adotadas em outros processos no âmbito da Corte de Contas.

Em análises de julgados do TCU, percebe-se que sempre ele tem aplicado o verbete da Súmula nº 347 do STF. Não seria surpreendente se o contrário fosse verdadeiro, ou seja, se o TCU deixasse de aplicar o entendimento da Súmula em seus julgados. Ora, o TCU respaldado de poderes constitucionais não ousaria em deixar de aplicar um outro poder que foi interpretado pela Suprema Corte de Contas.

Nesse espeque, segue-se alguns julgados em que o TCU tem adotado o entendimento anotado na Súmula nº 347 do TCU:

No Acórdão nº 2391/2017-Plenário, com relatoria de Walton Alencar, o TCU acordou o seguinte:

“A possibilidade de o TCU apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público (Súmula STF 347) está adstrita ao exame de caso concreto, sem alcançar consulta sobre caso hipotético”.

Constata-se que no Acórdão supramencionado, o Tribunal entendeu que ele pode apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público, desde que a apreciação esteja restrita ao exame de caso em concreto. Afasta desse modo a consulta sobre caso hipotético. A análise de caso hipotético se revelaria em controle abstrato de constitucionalidade.

Em outro Acórdão, o nº 990/2017-Plenário, de Relatoria do Ilustre Ministro Benjamin Zymler, a Corte de Contas assentou o seguinte:

O TCU não tem competência para promover, em abstrato, o controle formal e material da legalidade e da constitucionalidade de atos normativos infralegais; porém, pode apreciar a constitucionalidade de normas jurídicas e atos do Poder Público, em controle difuso, de modo incidental, nos processos em que sejam analisadas matérias de sua competência (Súmula STF 347).

No Acórdão nº 990/2017 ficou registrado que o TCU não possui competência para promover, em abstrato, o controle formal e material da legalidade e da constitucionalidade de normas infralegais. Contudo lhe é cabível apreciar a constitucionalidade de normas jurídicas e atos do Poder Público, em controle difuso, de modo incidental, mas desde que se tratar de matérias relacionadas à sua competência de controle externo da administração pública.

Na mesma linha de raciocínio, nos Acórdãos nº 2000/2017-Plenário e nº 1758/2018-Plenário de relatoria de Benjamin Zymler e Augusto Nardes, respectivamente, ficou assentado que:

Compete ao TCU a apreciação da constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público em caráter incidental e a cada caso concreto que lhe é submetido (Súmula STF 347), com efeitos apenas entre as partes, haja vista que a declaração de inconstitucionalidade em abstrato, com efeito erga omnes, compete somente ao STF.

Acórdão 2000/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Compete ao TCU a apreciação da constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público em caráter incidental e a cada caso concreto que lhe é submetido (Súmula STF 347), com efeitos apenas entre as partes, haja vista que a declaração de inconstitucionalidade em abstrato, com efeito erga omnes, compete somente ao STF.

Acórdão 1758/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES

Verifica-se que nesse julgado, o TCU decidiu que pode apreciar a constitucionalidade de leis e dos atos do Poder Público em caráter incidental e no caso concreto, de modo que o efeito é apenas entre as partes. Alegou que a declaração de inconstitucionalidade em abstrato e com efeito *erga omnes* compete apenas à Suprema Corte. Nesse viés, trouxe como respaldo a Súmula nº 347 do STF.

No Acórdão nº 963/2019-Plenário, cujo Relator foi o Ministro Aroldo Cedraz ficou definido o seguinte enunciado:

O TCU não tem competência para promover, em abstrato, o controle formal e material da legalidade e da constitucionalidade de atos normativos; porém, pode apreciar a constitucionalidade de normas jurídicas e atos do Poder Público, em controle difuso, de modo incidental, nos processos em que sejam analisadas matérias de sua competência (Súmula STF 347).

Vê-se que no referido Acórdão ficou decidido que o TCU não tem competência para promover o controle formal e material da legalidade e da constitucionalidade de atos normativos, de modo abstrato. Outrossim, a Corte de Contas pode apreciar a constitucionalidade de normas jurídicas e atos do Poder Público de modo incidental, nos processos em que sejam analisadas matérias de sua competência, desde que de modo de controle difuso.

Na mesma linha do entendimento anterior, conforme o Acórdão nº 739/2023-Plenário, cujo relator foi o Vital do Rego, o seguinte:

O TCU tem competência para determinar a órgão ou entidade jurisdicionada que adote providências, a partir da instauração do contraditório em processos administrativos individuais, visando à interrupção de pagamentos de vantagens pecuniárias que, mesmo efetivados com base em norma regulamentar, violam, à luz da jurisprudência do STF, a Constituição Federal, sem que isso represente usurpação do controle concentrado de constitucionalidade.

Percebe-se que com base em tal Acórdão supramencionado, o TCU pode afastar efeitos de norma regulamentar que violam a Constituição. Com isso, entendeu-se que não haveria usurpação do controle concentrado de constitucionalidade estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante desses vários Acórdãos do TCU, nota-se que é de praxe o TCU aplicar a Súmula nº 347 do STF em seus julgados que tratam de inconstitucionalidade de leis e atos do poder público, no que se refere ao exame do controle externo. Mas o próprio TCU tem evitado exercer a competência em termos abstratos.

3.2. Problemas e perspectivas da questão

Em que pese as divergências apontadas ao longo do trabalho, restou explicado que, nada obstante o caráter administrativo de sua jurisdição, os Tribunais de Contas podem realizar o controle de constitucionalidade, consoante a Súmula nº 347 do STF. O problema resultaria mais do alcance dessa competência, o que exige algumas reflexões, conforme na sequência.

Note-se que o artigo 70 da Constituição Federal assim estabelece:

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.

Observa-se que a Constituição determina que a fiscalização através do controle externo feito pelos Tribunais de Contas tenha, também, por objetivo, aferir a legalidade dos atos administrativos apreciados. Nesse aspecto, a legalidade dos atos do poder público deve ser verificada em relação a todas as normas que lhe conferem validade, inclusive a norma constitucional.

Deve ser analisada a compatibilidade da norma infraconstitucional que lhe confere suporte em relação à Constituição Federal, pois um ato administrativo pode ser perfeitamente compatível com a lei que lhe serve de fundamento, mas esta, pode estar em desacordo com a Constituição Federal, de modo que é inconveniente afirmar que o ato é legal.

Na linha desse raciocínio, não se pode exigir que os Tribunais de Contas se quedem inertes e não realizem a análise de constitucionalidade de atos do poder público, sejam normativos ou administrativos. O entendimento contrário afastaria a norma expressamente disposta na Constituição sobre a verificação da legalidade pelos Constituição maior.

Com efeito, afirmar que um ato é legal faz presumir que a lei que lhe serve de fundamento é constitucional. Ademais, o termo *legalidade* constante do artigo 70, retro citado, não pode ser interpretado de forma restritiva.

Neste sentido, Roberto Rosas:

O art. 71 da Constituição prevê o exercício pelo Tribunal de Contas da verificação da ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, etc.; e a legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões. Em face desses preceitos basilares, cabe à Corte de Contas o exame das exigências legais nos casos enunciados e em geral a ela submetidos, colocando o seu exame em confronto com a Constituição, não procedendo o argumento da privatividade da interpretação das leis pelo Poder Judiciário. Se os atos submetidos ao Tribunal de Contas não estão conforme a Constituição logo são atos contra a lei, portanto inconstitucionais. (ROSAS apud BÚRIGO, 2002, p. 50 apud BOGONI, 2008)

Os problemas relacionados ao tema são que enquanto não alterada ou revogada a Súmula nº 347 do STF, deve ser assegurada ao Tribunal de Contas a prerrogativa de interpretação da constituição, bem como a de examinar incidentalmente a constitucionalidade de leis e atos normativos atinentes ao controle externo.

Como abordado ao longo desse trabalho, apreciar a constitucionalidade de leis, no sentido de obrigar o jurisdicionado a não as aplicar, está dentro da competência do Tribunal de Contas albergada pela Constituição da República. Não há que se falar em extrapolação da competência da Corte de Contas, visto que a própria constituição permitiu o exercício de competência jurisdicional em todo o território federal.

Consoante a Constituição de 1988, o controle *abstrato* de constitucionalidade é de competência exclusiva do STF, por sua vez, o controle exercido pelos Tribunais de Contas, como já se afirmou, tem as características de um controle difuso concreto.

Assim, tal decisão difere da declaração de inconstitucionalidade de uma lei emitida pelo Judiciário em sede de controle abstrato de constitucionalidade, eis que produz efeitos apenas no caso concreto, *inter partes*, e no plano da eficácia da norma.

É preciso esclarecer que essa apreciação compreende tão-só o plano de eficácia da norma, porquanto no de validade somente o Judiciário pode adentrar. É por isso que, mesmo que aos olhos do Tribunal de Contas a norma seja inconstitucional, permanece ela incólume, enquanto o Judiciário assim não a tachar. (BOGONI, 2008).

Desse modo, a decisão do Tribunal de Contas terá efeitos apenas no caso concreto examinado pela Corte e para os jurisdicionados envolvidos. Neste sentido:

Infere-se de todo modo, que se de um lado podem ditas Cortes pronunciar-se sobre a (in)constitucionalidade dos atos normativos, à vista da competência exclusiva da Suprema Corte (art. 102, I, 'a' da CRFB/88), assim

podem fazê-lo somente pela via incidental e com efeitos restritos às partes envolvidas no processo objeto do julgamento ou apreciação (inter partes) (...). (BÚRIGO apud BOGONI, 2008).

Os efeitos ora definidos se coadunam com a natureza jurídica administrativa das decisões dos Tribunais de Contas, conforme já exposto, e tais decisões estão sujeitas à revisão pelo Poder Judiciário.

A decisão pela inconstitucionalidade de lei ou ato normativo apenas pode ser proferida pelo Tribunal de Contas mediante quórum qualificado nos termos do art. 97 da Constituição, que estabelece: *“Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”*.

Segundo o melhor entendimento doutrinário, este dispositivo aplica-se também às Cortes de Contas para apreciar a constitucionalidade, embora não classificados como tribunais judicantes.

A apreciação, por parte das Cortes de Contas, (com efeito no plano de eficácia), não tem o mesmo efeito das declarações de (in)constitucionalidade emitidas pelo Poder Judiciário, tendo em vista que ao Judiciário é permitido aferir a norma em seu plano de validade.

Saliente-se que, em defesa da Súmula nº 347, Luciano Chaves de Farias, entende que:

Não obstante esta Súmula ter sido aprovada em Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual, onde inexistia o sistema de controle abstrato de normas, deve-se entendê-la como válida, primeiro porque não houve manifestação expressa do STF para anulá-la e segundo porque o conteúdo da Súmula diz respeito à atuação das Cortes de Contas no campo eficazional, não competindo com a competência privativa do Excelso Pretório no controle abstrato. (CHAVES apud BOGONI, 2008)

Portanto, conforme a doutrina, a referida súmula permanece em vigor, tendo em vista que não houve manifestação expressa do STF para anulá-la, superá-la ou revogá-la, tendo havido apenas embates sobre a competência do Tribunal de Contas, mas que tais divergências fazem parte da dinâmica dos diálogos jurídicos dos Tribunais e da doutrina.

A esse respeito, houve no caso foi a ampliação do entendimento do controle de constitucionalidade dos Tribunais de contas, sobretudo nas hipóteses de

inconstitucionalidade chapada – reconhecida com uniformidade pela jurisprudência do STF.

3.3. Sugestão de fluxo para o TCU suscitar inconstitucionalidade

Conforme visto, nos termos do art. 97 da Constituição, “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. Esse dispositivo é conhecido como cláusula da reserva de plenário.

Quanto ao TCU, em que pese o exame incidental de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo ser de competência do Plenário, não se exige maioria absoluta para aperfeiçoamento da decisão, o que afronta a exigência constitucional constante do art. 97 da Constituição, de modo que se faz necessário a adequação procedimental do exercício dessa competência.

A esse respeito, existe jurisprudência do TCU (Acórdão 4360/2014-TCU-Primeira Câmara) com o seguinte enunciado: “A norma constitucional de reserva de plenário (art. 97) é dirigida aos Tribunais indicados no art. 92 da Constituição Federal e aos respectivos órgãos especiais de que trata o art. 93, inciso XI, não alcançando automaticamente o TCU”.

No entendimento da Ministra Cármen Lúcia, para conferir maior segurança jurídica quanto à decisão, bem como maior certeza sobre a inconstitucionalidade do suporte normativo, seria indispensável o respeito desta reserva de plenário, ainda que a Constituição Federal tenha em princípio limitado a regra aos Tribunais do Poder Judiciário:

Há que se ter como indispensável, condição mesma de eficácia jurídica tanto da declaração de inconstitucionalidade assentada incidentalmente quanto da decisão administrativa extensiva dos seus efeitos, a manifestação da maioria absoluta dos membros do Conselho Nacional de Justiça. Conquanto o art. 97 da Constituição da República limite, expressamente, a regra da reserva de Plenário aos tribunais, há que se considerar ter essa restrição buscado enfatizar a necessidade de exaurimento das vias recursais ordinárias no controle difuso de inconstitucionalidade realizado pelos órgãos judiciais, tornando apta a interposição de recursos extraordinário e especial, em reforço à determinação constante do inc. III dos arts. 102 e 105 da Constituição da República (“julgar [...] as causas decididas em única ou última instância”) (BRASIL, 2016c).

Nesse aspecto se mostra adequado aos tribunais de contas exercerem o controle de constitucionalidade com base na teoria dos poderes implícitos e na

sociedade aberta dos intérpretes, desde que observando a cláusula de reserva de plenário.

Nesse aspecto, nos termos do art. 97 da Constituição, os tribunais de contas devem estabelecer rito específico para o controle de constitucionalidade em respeito à cláusula de reserva de plenário. No TCU, o rito próprio de cláusula de reserva de plenário ainda não implementado no TCU, onde a apreciação da constitucionalidade é tratada como mera razão de decidir, no bojo dos fundamentos de mérito, com pouco detalhamento do rito devido, e sem obediência à cláusula de reserva de plenário (QUEIROZ; CORTEZ, 2019, p. 40), favorecendo a indesejável prolação de decisões conflitantes em casos semelhantes.

Exemplo de rito específico que obedece a cláusula de reserva de plenário é o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que estabelece em seu art. 152⁸ rito específico sobre a matéria, exigindo 2/3 dos votos de seus membros para negar cumprimento à lei ou ato considerado inconstitucional, além de constituir tal julgado norma definitiva e de aplicação obrigatória nos casos análogos.

⁸ Regimento interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina – Resolução n. tc-06/2001

Conclusão

O presente trabalho se debruçou sobre os contornos e limites do exame de constitucionalidade incidental pelo Tribunal de Contas da União, e, por simetria, pelos Tribunais de Contas Estaduais, tendo por base a Súmula nº 347 do STF. Para isso, realizou-se pesquisa documental, bibliográfica e levantamento de dados na jurisprudência do TCU.

Foi visto como se deu a formação da Súmula nº 347 e o respectivo contexto histórico com abordagem sobre a origem e o conteúdo da Súmula. Foi analisado como se formou a jurisprudência do STF a respeito do entendimento da súmula, bem como a jurisprudência do TCU na apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos à luz da referida Súmula.

Foi analisado os MS 35.410 e 35.824 do STF que dizem respeito da atuação do TCU no controle de constitucionalidade, bem como outros MS com o mesmo tema. Ademais, foi visto analisado o caso concreto dos respectivos mandados de segurança, a fundamentação do entendimento adotado e o entendimento do STF sobre a compatibilidade da Súmula nº 347 com a Constituição de 1988.

Ainda, foi abordado sobre a jurisprudência atual do TCU a respeito da referida Súmula, os problemas e perspectivas da questão, bem como foi sugerido um modo de fluxo para o exercício da competência do TCU em suscitar a inconstitucionalidade das leis e atos normativos sob seu exame.

Nesse sentido, foram analisadas as principais decisões do STF referentes à Súmula nº 347, bem como ficou demonstrada a fragilidade dos argumentos pela supressão do verbete, de modo que o único argumento relevante, nesse sentido, é a ausência, por parte do TCU, de competência jurisdicional em sentido estrito, mas que não foi capaz de anular ou revogar a referida Súmula.

Outrossim, quanto aos argumentos pela manutenção, destaca-se a consolidação, em sede doutrinária e jurisprudencial, da teoria da sociedade aberta de intérpretes, de Häberle (1997), em linha com uma visão mais pluralista da interpretação constitucional, bem como a teoria dos poderes implícitos atribuído pela Constituição.

Importante lembrar que a própria Constituição Federal de certa forma confere essa prerrogativa aos Tribunais de Contas, em seu art. 70, a qual, nas últimas décadas foi expressamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência, mediante aplicação da Súmula nº 347 do STF.

A par das divergências de fundamentação, pode-se inferir que, apesar de os Tribunais de Contas não poderem realizar controle de constitucionalidade, podem afastar norma considerada inconstitucional, desde que no caso concreto e de forma incidental.

Nesse sentido, a melhor leitura é de que a Súmula nº 347 não foi superada, e que desde a sua origem deu suporte a controle de constitucionalidade por Tribunal de Contas, devendo a atuação dessas instituições se dar nos limites estabelecidos pela Constituição e pela jurisprudência do Supremo para tão somente nos casos sob sua competência administrativa afastar norma inconstitucional.

Nessa toada, tem-se que os Tribunais de Contas, no exercício da competência de afastar a norma considerada inconstitucional, devem: (i) atuar apenas diante de caso concreto, sem possibilidade de extensão de efeitos *erga omnes*; (ii) respeitar a cláusula de reserva de plenário (art. 97 da Constituição) como forma de garantir maior segurança jurídica; e (iii) atuar apenas na validade do ato administrativo sob sua competência, sem a pretensão de declarar a lei afastada como inconstitucional uma vez que ele continuará vigente.

Por fim, conclui-se que a Súmula nº 347 não foi superada, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente se lida conforme o precedente que lhe deu origem.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Simone Coêlho. *O controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012. Disponível em: <<https://biblioteca.sophia.com.br/terminalri/9575/acervo/detalhe/97221>> Acesso em: 27 jul. 2024.
- ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de. *Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 91; 93.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BATEUP, Christine. *The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*, 71 Brooklyn Law Review, v. 71, i. 3, p. 1109-1180, 2006.
- BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional: Legitimidade democrática e instrumentos de realização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. **DOU**, Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 27 jul. 2024.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934), **DOU**, Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 27 jul. 2024.
- BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. (Série IDP). Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 12 ago. 2024.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **DOU**, Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 27 jul. 2024.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946), **DOU**, Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 16, de 06 de dezembro de 1965. **DOU**, Brasília, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc16-65.htm. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **DOU**, Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969. **DOU**, Brasília, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 07, de 13 de abril de 1977. **DOU**, Brasília, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 09, de 9 de novembro de 1995. **DOU**, Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2024. BRASIL.

Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 347. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. **STF**, Brasília, DF, Sessão Plenária, 13 de dez. 1963. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2149>>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso em Mandado de Segurança n.º 8.372. Não ofende a direito líquido e certo o ato do Tribunal de Contas que nega registro a aposentadoria fundada em lei revogada. Recurso não provido. Relator: Ministro Pedro Chaves, 11 de dezembro de 1961. Disponível em < <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=108082>>

BRASIL. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. DOU, Brasília, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em 29 jul. 2024.

BRASIL. Decreto n. 2.745, de 24 de agosto de 1998. Aprova o regulamento do procedimento licitatório simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS previsto no art. 67 da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. DOU, Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2745.htm. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. DOU, Brasília, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. DOU, Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.464 de 10 de julho de 2017. Altera a remuneração de servidores de ex-Territórios e de servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras; estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera as Leis n.º 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, 11.457, de 16 de março de 2007, 10.887, de 18 de junho de 2004, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, 12.775, de 28 de dezembro de 2012, 11.539, de 8 de novembro de 2007, 10.480, de 2 de julho de 2002, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, 13.324, de 29 de julho de 2016, 9.625, de 7 de abril de 1998, 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 12.404, de 4 de maio de 2011, 12.277, de 30 de junho de 2010, 12.800, de 23 de abril de 2013, 9.650, de 27 maio de 1998, e 10.876, de 2 de junho de 2004, e o Decreto-Lei n.º 1.437, de 17 de dezembro de 1975; revoga dispositivos das Leis n.º 13.327, de 29 de julho de 2016, 13.328, de 29 de julho de 2016, 12.086, de 6 de novembro de 2009, e 8.213, de 24 de julho de 1991, e o Decreto-Lei n.º 2.355, de 27

de agosto de 1987. DOU, Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13464.htm. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Regimento interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina – Resolução n. tc-06/2001. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/leis-e-normas/resolucoes>. Acesso em: 31/7/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 24.510. Relator(a) Min. Ellen Gracie. DJe, Brasília, DF, 19 mar. 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2115148>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 244/2010-Plenário. Relator Valmir Campelo. TCU, Brasília, DF, 24 de fev. 2010a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudenciaselecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26227%22>. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1181/2010-Plenário. Relator Aroldo Cedraz. TCU, Brasília, DF, 26 de mai. 2010b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1143643/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3340/2013-Plenário. Relator Walton Alencar Rodrigues. TCU, Brasília, DF, 28 de maio de 2013c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1140131/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2391/2017 – Plenário. Relator Walton Alencar. Brasília, DF, 25 de Outubro de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2261385/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 990/2017 – Plenário. Relator Benjamin Zymler. Brasília, DF, 17 de maio de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1737750/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2000/2017 – Plenário. Relator Benjamin Zymler. Brasília, DF, 13 de setembro de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2282404/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2000/2017 – Plenário. Relator Benjamin Zymler. Brasília, DF, 13 de setembro de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2282404/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1758/2017 – Plenário. Relator Augusto Nardes. Brasília, DF, primeiro de agosto de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2319809/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 963/2019 – Plenário. Relator Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 30 de abril de 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2315864/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 739/2023 – Plenário. Relator Vital do Rego. Brasília, DF, 19 de abril de 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2514404/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 31.439. Relator Ministro Marco Aurélio. Decisão monocrática. DJe, Brasília, DF, 07 ago. 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4264458>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 35.410. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Manifestação da PGR. DJe, Brasília, DF, 1 jun. 2018b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5325343>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 25.888. Relator Ministro Gilmar Mendes. Decisão monocrática. DJe, Brasília, DF, 17 set. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2371137>. Acesso em: 27 maio. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 31.439. Relator Ministro Marco Aurélio. Sentença extinção. DJe, Brasília, DF, 11 mar. 2021a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4264458>. Acesso em: 27 maio. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 35.410. Relator Ministro

Alexandre de Moraes. Inteiro teor do acórdão. DJe, Brasília, DF, 6 mai. 2021b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5325343>. Acesso em: 27 maio. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 35.824. Relator Ministro Alexandre de Moraes. DJe, Brasília, DF, 17 jun. 2021c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5325343>. Acesso em: 27 maio. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 26.739/DF, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 14-6-2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?dcTP=TP&docID=11155601>. Acesso em: 27 maio. 2024.

BOGONI, F. *Os Tribunais de Contas e o controle de constitucionalidade: ponderações acerca da Súmula nº 347 do STF*. Fórum Administrativo Direito Público FA, Belo Horizonte, ano 8, n. 91, set. 2008. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=54946>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BÚRIGO, V. A. *O controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos Tribunais de Contas*. Revista do TCU, Brasília, v. 33, n. 94, p. 50, out./dez. 2002.

CEARÁ (Estado). Lei n.º 4.316, de 13 de novembro de 1958. Considera sem efeito os atos que indica e dá outras providências. DOE-CE, Fortaleza, 1958. Disponível em: <http://pesquisa.doe.seplag.ce.gov.br/doespesquisa/sead.do?page=visualizdor&cmd=16&acti>. Acesso em: 10 abril. 2024.

CEARÁ (Estado). Lei n.º 4.468, de 11 de abril de 1959. Considera sem efeito os atos que indica e dá outras providências. DOE-CE, Fortaleza, 1959. Disponível em: http://legislacaoestadual.pge.ce.gov.br/arquivos/legislacao_estadual/legislacao_antiga/1959/. Acesso em: 10 abril. 2014.

CEARÁ (Estado). Lei n. 12.509, de 06 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. DOE-CE, Fortaleza, 1995. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/legislacao/legislacao-tce/2012-09-13-19-55-47/send/49-lei-organica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-doestado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020>. Acesso em 10 abril. 2024.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed. 2018. pág. 443.
- FORNI, João Paulo Gualberto. *Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF*. Revista TCU, n. 146. 2020. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1675/1825>> Acesso em: 26 jul. 2024.
- FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. *Súmula STF n. 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e de atos normativos do Poder Público*. Revista do TCU, a. 40, n. 111, p. 17-34, jan./abr., 2008.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição; contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 13.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1132-1133).
- MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 538-539.
- MILESKI, H. S. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- QUEIROZ, Rholden Botelho de; CORTEZ, Maysa Cortez. *Controle de constitucionalidade dos tribunais de contas: reflexões sobre uma aplicação mitigada da súmula 347 do STF*. Rev. Controle, Fortaleza, v. 17, n.2, p. 20-45, jul./dez. 2019.
- Revista Forense. Vol. 79, n. 284, outubro/dezembro de 1983, p. 101.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. *Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União*. Monografia. Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Público e Controle Externo. UNB. 2006.

VILELLA, Mariana. *Finalmente o adeus à Súmula 347 do STF? Jota*, 28 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/finalmente-o-adeus-a-sumula-347-do-stf-28042021>. Acesso em: 26 jul. 2024.