



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO
ORIENTADOR: DR. CLEBER DE DEUS PEREIRA DA SILVA**

CAMILA MARTINS PARAGUASSU PAIVA CARVALHO

**A APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**TERESINA
2023**

CAMILA MARTINS PARAGUASSU PAIVA CARVALHO

**A APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva.

**TERESINA
2023**

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

C331a Carvalho, Camila Martins Paraguassu Paiva.
A apreciação da constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da
União à luz da jurisprudência do supremo Tribunal Federal / Camila
Martins Paraguassu Paiva Carvalho. -- 2023.
110 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro
de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Teresina, 2023.

“Orientador: Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva”

1. Tribunal de Contas. 2. Controle de Constitucionalidade.
3. Súmula n. 347. I. Silva, Cleber de Deus Pereira da. II. Título.

CDD 341.385

CAMILA MARTINS PARAGUASSU PAIVA CARVALHO

**A APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva.

Dissertação defendida e aprovada perante banca julgadora abaixo assinada, em ____ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva
(Presidente e Orientador)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento
(Examinador Externo)
Universidade Federal de Brasília (UNB)

Prof. Dr. Ricardo Schneider Rodrigues
(Examinador Externo)
Centro Universitário CESMAC (CESMAC)

**TERESINA
2023**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela motivação de fé que inundou meu coração durante o curso.

Aos meus pais, Fábio e Eldina, agradeço pela fonte de amor genuíno e por terem plantado em mim a semente da constante busca pelo conhecimento.

Ao meu esposo, Armano, agradeço pelo apoio incondicional, pelo incentivo constante, por adiar planos, acreditar nos meus sonhos e partilhar comigo os anseios e os encantos da construção de uma dissertação.

Ao meu filho, André, que chegou ao mundo durante essa minha jornada e nos seus primeiros meses de vida foi a minha maior fonte de perseverança e coragem. Obrigada por tudo, pequenininho!

À Tetê, pela doce torcida em todas as fases da minha vida.

Aos meus irmãos, Fábio Filho e Artur, pela generosidade e companheirismo de sempre.

Ao meu orientador, Professor Dr. Cleber de Deus, pelos valorosos ensinamentos, pelo incentivo e pela disponibilidade em prestar auxílio ao longo da minha caminhada acadêmica.

Aos professores(as), servidores(as) e colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí, pelas experiências compartilhadas.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí, pela oportunidade e incentivo à pesquisa.

Ao Professor Dr. Leandro Maciel, agradeço pelo apoio, pelas lições valiosas e pelo exemplo de dedicação à vida acadêmica e profissional que inspira todos a sua volta.

À Professora Dra. Veronica Acioly, pela partilha dos desafios acadêmicos, mas sobretudo pela amizade verdadeira.

Aos meus amigos e amigas, pelas palavras de carinho e estímulo ofertadas a mim incansavelmente.

*Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança;
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades.
(Luís de Camões)*

RESUMO

A validade da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido questionada em ações de mandado de segurança propostas no referido órgão. Apesar disso, o citado enunciado sumular, segundo o qual os tribunais de contas, no exercício de suas atribuições, podem apreciar a constitucionalidade de leis ou atos normativos do poder público, não foi formalmente cancelado. Desta feita, pretende-se identificar qual postura os tribunais de contas têm adotado diante da situação posta. Assim sendo, o trabalho foi dividido em três etapas, a saber: i) a contextualização e problematização da temática no que se refere à acepção do controle de constitucionalidade e do papel institucional dos tribunais de contas; ii) a visão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema e iii) o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU). Para tanto, a pesquisa apresentou uma abordagem ampla no tocante ao exame das leis orgânicas e regimentos internos de todos os tribunais de contas brasileiros, mas também foi restringida a uma instituição específica para compor a amostra dos acórdãos que versam sobre o tema. Em sede de pesquisa jurisprudencial, foi confirmada a hipótese de que a apreciação da constitucionalidade no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) está limitada a matérias já consideradas inconstitucionais no âmbito do Poder Judiciário, tendo sido essa a situação identificada no precedente judicial que originou o enunciado sumular. Assim sendo, concluiu-se pela necessidade de adoção de um rito ou procedimento uniforme para tratar dos casos de incidente de inconstitucionalidade em todos os tribunais de contas brasileiros, de modo que o Plenário seja competente para apreciar o incidente suscitado pelas Câmaras ou pelo Ministério Público de Contas, respeitado o voto da maioria absoluta dos membros. Em complemento a isso, a decisão que deliberar a questão constitucional deve constituir prejudgado no âmbito do respectivo tribunal. Por fim, tendo sido suscitada uma questão constitucional inovadora, sugere-se a suspensão do processo ao tempo em que o tribunal ou o Ministério Público de Contas comuniquem o fato aos legitimados para o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF).

Palavras-chaves: Controle de constitucionalidade. Tribunal de contas. Súmula n. 347.

ABSTRACT

The validation of Precedent n. 347 of the Federal Supreme Court (STF) has been questioned in writ of mandamus actions proposed in that body. Despite this, the cited summary statement, according to which the audit courts, in the exercise of their attributions, can assess the constitutionality of laws or normative acts of the public power, was not formally canceled. In this way, it is intended to identify which posture the courts of accounts have adopted in the face of the situation posed. Therefore, the work was divided into three stages, namely: i) the contextualization and problematization of the theme in terms of the meaning of constitutionality control and the institutional role of the audit courts; ii) the view of the Federal Supreme Court (STF) on the subject and iii) the position of the Federal Court of Accounts (TCU). To this end, the research presented a broad approach regarding the examination of the organic laws and internal regulations of all Brazilian audit courts, but it was also restricted to a specific institution to compose the sample of agreements that deal with the subject. In case law research, the hypothesis was confirmed that the felicity of constitutionality within the scope of the Federal Court of Accounts (TCU) is limited to issues already considered unconstitutional within the scope of the Judiciary, and this was the situation identified in the judicial precedent that originated the summary statement. Therefore, it was concluded that there is a need to adopt a uniform rite or procedure to deal with cases of incident of unconstitutionality in all Brazilian audit courts, so that the Plenary is competent to assess the incident raised by the Chambers or by the Public Ministry of Auditors, respecting the vote of the absolute majority of the members. In addition to this, the decision that resolves the constitutional issue must be prejudged within the scope of the respective court. Finally, having raised an innovative constitutional issue, it is suggested that the process be suspended until the court or the Public Prosecutor's Office communicates the fact to the legitimate ones for the concentrated control of constitutionality within the scope of the Federal Supreme Court (STF).

Keywords: Constitutional control. Audit Office. Precedent no. 347.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Identificação da situação dos tribunais de contas brasileiros que abordam a apreciação da constitucionalidade na lei orgânica.....	73
Tabela 2 – Identificação da situação dos tribunais de contas brasileiros que abordam a apreciação da constitucionalidade no regimento interno.....	74
Tabela 3 – Identificação da situação dos tribunais de contas brasileiros que não abordam a apreciação da constitucionalidade na legislação interna.....	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Acórdãos do TCU de 1992 a 14 de março de 2023.....	79
Gráfico 2 – Decisões do TCU de 1992 a 14 de março de 2023.....	80

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	15
2.1 BREVE ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE	16
2.2 O PAPEL INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	29
3 A VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) SOBRE O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR TRIBUNAIS DE CONTAS A PARTIR DA SÚMULA N. 347.....	41
3.1 ORIGEM E PRECEDENTE DA SÚMULA N. 347.....	42
3.2 A VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) ACERCA DA SÚMULA N. 347	44
3.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONTROVÉRSIA RELACIONADA À CONTINUIDADE DA SÚMULA N. 347	60
4 AS PARTICULARIDADES DA APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 347 NOS TRIBUNAIS DE CONTAS	64
4.1 PREVISÃO DE RITO OU PROCEDIMENTO PARA APRECIAR CONSTITUCIONALIDADE NA LEI ORGÂNICA E NO REGIMENTO INTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	65
4.2 EXPOSIÇÃO DA DEMANDA INCIDENTAL DE QUESTÕES ENVOLVENDO INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)	78
4.3 DESCRIÇÃO DE ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) QUE VERSAM SOBRE A APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 347	81
5 CONCLUSÃO	93
REFERÊNCIAS	99

1 INTRODUÇÃO

A idealização deste trabalho adveio do reconhecimento de que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar casos envolvendo a apreciação de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sinalizou para a necessidade de cancelamento da Súmula n. 347, segundo a qual, no exercício de suas atribuições, o tribunal de contas pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

Inicialmente, a subsistência do enunciado sumular foi questionada em sede de decisão monocrática proferida em ação de mandado de segurança no ano de 2008 (MS 25888). Trata-se, em resumo, do caso da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que impetrou mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União (TCU). O ato impugnado determinou à impetrante que se abstenha de aplicar um regulamento de procedimento licitatório simplificado nas suas contratações.

Na oportunidade, a Petrobras alegou que o Tribunal de Contas da União (TCU) não detém competência para declarar inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, pois a Súmula n. 347 teria sido editada com fundamento em dispositivo da Constituição de 1946, já revogado. Após análise dos fatos e argumentos apresentados, o pedido de liminar foi deferido e os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) foram suspensos. Mas, ao final, o julgamento do referido mandado de segurança restou prejudicado em razão da perda superveniente do seu objeto.

Passados quinze anos, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se acerca da matéria em outra ação de mandado de segurança reiterando o entendimento de que a Súmula n. 347 havia sido aprovada em contexto constitucional diverso do vigente, razão por que não deveria manter-se válida no ordenamento. Dessa vez, não mais somente em decisão monocrática, houve decisão plenária (MS 35.410)

Em linhas gerais, o Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (SINDIRECEITA) impetrou mandado de segurança coletivo, com pedido de liminar, contra ato do Tribunal de Contas da União (TCU) com o objetivo de impedir que o citado tribunal de contas afaste a aplicação de dispositivos legais nos casos concretos sob sua análise. Inicialmente, a liminar foi deferida em sede de decisão monocrática para suspender os efeitos do ato impugnado.

Após, em sessão plenária, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela impossibilidade de exercício de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da

União (TCU) com efeitos erga omnes e vinculantes, por considerar que o tribunal de contas mencionado não possui função jurisdicional e, portanto, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos vinculantes para toda a Administração Pública Federal.

Ocorre que o enunciado sumular não foi formalmente cancelado, ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha se posicionado pela ausência de competência dos tribunais de contas, órgãos sem função jurisdicional, para exercer controle incidental de constitucionalidade. Assim sendo, o assunto requer atenção da pesquisa acadêmica especialmente para compreender qual postura tem sido adotada pelos tribunais de contas diante da situação posta. Em resumo, esta é a problemática que guiará o estudo.

Os tribunais de contas são órgãos constitucionalmente previstos que auxiliam o Estado no desenvolvimento das demandas sociais e das execuções dos projetos do governo, especialmente no que tange à defesa do patrimônio público. A atuação desses órgãos de controle busca valorizar a transparência nas gestões públicas e combater a corrupção, uma vez que identificam os rumos da fixação de políticas públicas capazes de gerar benesses à sociedade.

De tal modo, o alcance da atuação dos tribunais de contas deve ultrapassar um controle puramente formal para identificar irregularidades ou ilegalidades em tempo de corrigir o ato e garantir os direitos e princípios previstos na Constituição. No contexto atual, seja por meio da função pedagógica, da emissão de medidas cautelares, de fiscalizações concomitantes ou monitoramentos, dos processos de levantamento, da tecnologia da informação ou até mesmo da apreciação da constitucionalidade no exercício de suas atribuições, os tribunais de contas podem contribuir efetivamente para a concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Nesse cenário, além desta introdução e da conclusão, o presente trabalho está dividido em três partes fundamentais ao desenvolvimento da pesquisa. A primeira parte tratará da contextualização da temática no que se refere à acepção do sistema de controle de constitucionalidade e do papel institucional dos tribunais de contas. A segunda abordará o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do tema desde a edição da súmula até os dias atuais. Por último, a terceira parte versará sobre o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) no tocante à apreciação da constitucionalidade de leis ou atos normativos.

A análise da apreciação da constitucionalidade pelos órgãos de controle requer uma contextualização da temática no tocante à acepção do sistema de controle de

constitucionalidade como um todo, bem como do papel que as instituições de controle assumem no ordenamento contemporâneo. Desta feita, serão analisadas na primeira parte do trabalho, ainda que brevemente, a origem e a evolução do controle de constitucionalidade e as competências dos poderes Judiciário, Executivo e Legislativo para exercê-lo.

Ademais, será abordada a apreciação da constitucionalidade pelos órgãos administrativos com destaque para os tribunais de contas. Registra-se que juntamente com o exame das atribuições constitucionais das instituições de controle, serão abordados alguns processos e projetos realizados nos tribunais de contas brasileiros que exemplificam a importância do agir das citadas cortes no combate à corrupção e, principalmente, na garantia dos direitos fundamentais que consagram o Estado Democrático de Direito.

A apreciação da constitucionalidade pelos tribunais de contas é um dos exemplos de atuação das cortes de contas que confirma a mudança de paradigma trazida pela Constituição de 1988 no que tange às atividades de controle administrativo dos gastos públicos. Contudo, essa possibilidade vem sendo questionada no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF).

Diante disso, a segunda parte deste estudo abordará a visão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas, partindo do estudo do precedente judicial que originou a Súmula n. 347 para, em seguida, descrever o entendimento dos ministros consolidando argumentos contrários e favoráveis à manutenção da súmula. Para arrematar a análise, será apresentada uma reflexão crítica sobre o posicionamento que tem sobressaído nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) que abarcam a temática ora estudada.

As ações de mandado de segurança apontadas ao longo do trabalho foram selecionadas no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF), em campo destinado à pesquisa de jurisprudência, mais especificamente na opção “Aplicação das Súmulas no STF”. Após a indicação do número da súmula desejada, o *website* realiza uma triagem de processos que abordam o tema.

Em sequência, já dando início a terceira parte do trabalho, serão estudadas as particularidades da aplicação da Súmula n. 347 nos tribunais de contas em quatro etapas. A primeira cuidará de uma abordagem mais generalizada e informativa, uma vez que serão examinadas as leis orgânicas e os regimentos internos de todos os tribunais de contas brasileiros com o objetivo de verificar se há previsão de rito ou procedimento para apreciação dos incidentes de inconstitucionalidade. O exame dessa legislação se justifica para proporcionar uma visão ampla sobre o que preveem os tribunais de contas sobre a apreciação

da constitucionalidade ou, talvez, a percepção de que não haja previsão nos normativos internos de todos os tribunais.

Em linhas gerais, a segunda etapa apresentará a demanda das questões incidentais no Tribunal de Contas da União (TCU) e, na terceira, serão descritos acórdãos do referido tribunal que versam sobre a aplicação do enunciado sumular em destaque. Nota-se que, neste momento, a pesquisa é restringida para o âmbito de apenas um tribunal de contas brasileiro. Esse recorte institucional revela-se necessário para que a composição da amostra seja definida a partir de um número de decisões que efetivamente possam ser analisadas e ao mesmo tempo sejam suficientes para oferecer uma resposta ao problema de pesquisa ora em destaque: qual tem sido o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) diante do questionamento da subsistência da Súmula n. 347 pelo Supremo Tribunal Federal (STF)?

Sendo assim, partindo da escolha do Tribunal de Contas da União (TCU) como instituição de referência nesta pesquisa, em razão da maior amplitude de casos que o órgão de controle consegue abarcar por causa da sua atribuição de âmbito nacional, haverá a exposição do percentual de acórdãos e decisões que envolvem os incidentes de inconstitucionalidade quando comparados com o total de acórdãos e decisões exarados pelo respectivo tribunal desde 1992, tempo limite de pesquisa disponível no sítio eletrônico. Esse resultado indicará a representatividade dos casos de apreciação de constitucionalidade no contexto do Tribunal de Contas da União (TCU) como um achado de pesquisa importante para a resolução da problemática proposta.

Contudo, para compreender efetivamente a postura do Tribunal de Contas da União (TCU), serão descritos os nove acórdãos indicados na segunda seleção de jurisprudência que será realizada ao longo do presente trabalho. Trata-se, nesta oportunidade, da seleção de acórdãos proveniente da pesquisa por árvore de classificação, com o indicativo de área, tema e subtema, disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU).

Em sequência, já apontando para a conclusão, a última etapa da terceira parte deste trabalho consolidará o argumento acerca da postura do Tribunal de Contas da União (TCU) ao apreciar eventuais incidentes de inconstitucionalidade, considerando que o posicionamento do referido órgão de controle estará materializado nas manifestações dos ministros relatores dos processos em que foram exarados os acórdãos analisados.

Com efeito, a partir de uma pesquisa jurisprudencial quantitativa e qualitativa, conforme descrito acima, pretende-se testar a hipótese de que o Tribunal de Contas da União (TCU) se baseia na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhecendo o limite

de sua competência para apenas deixar de aplicar norma que seja manifestamente inconstitucional e relacionada à matéria restrita ao seu campo de atuação.

Essa conjectura encontra sua razão de ser no precedente que ocasionou a elaboração da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF). No caso, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) deixou de aplicar norma visivelmente inconstitucional em processo de aposentadoria, contribuindo para a harmonia do sistema normativo e evitando prejuízos ao erário.

Nessa perspectiva, esta dissertação abordará ainda a diferença entre “deixar de aplicar norma inconstitucional” e “declarar inconstitucionalidade” e apresentará uma proposta para delimitar as arestas da apreciação da constitucionalidade pelo tribunal de contas e para dirimir qualquer insegurança ou dúvida acerca dos efeitos causados por eventual apreciação de constitucionalidade no âmbito das cortes de contas.

Em outras palavras, serão apresentados os principais pontos a serem observados em um modelo de procedimento uniforme para apreciação e julgamento dos incidentes de inconstitucionalidade levantados no âmbito dos tribunais de contas

Por último, cumpre mencionar que é importante estudar as instituições na certeza de que sempre há motivos para aperfeiçoá-las, principalmente diante da participação cada vez mais frequente da sociedade nas questões que envolvem o interesse público. Com os tribunais de contas, não é diferente. O objeto desta pesquisa, inclusive, já foi tratado em outros trabalhos acadêmicos, tendo sido alguns citados e referenciados ao longo do texto para fundamentar a análise e valorizar a importância do tema, que tem sido discutido na academia há décadas.

Isso ocorre porque as cortes de contas ganharam uma visibilidade muito significativa com a Constituição de 1988 e precisam dar continuidade ao seu papel institucional valorizando os princípios do Estado Democrático de Direito, a supremacia constitucional e a participação ativa do cidadão no exercício do controle externo.

Tudo isso contribui para que a atuação dos tribunais de contas esteja atenta para as irregularidades que demandam correções imediatas e que podem impactar no gasto público e na consolidação das políticas públicas responsáveis pela efetivação dos direitos fundamentais. Assim, evidencia-se a necessidade de os órgãos de controle se fazerem presentes na administração pública como guardiões do direito e da aplicação dos recursos públicos, sempre resguardando o limite das competências previstas na Constituição e do princípio da separação dos poderes para que não haja usurpação de competências.

Portanto, é fundamental estudar a postura dos tribunais de contas ao longo dos anos, especialmente diante das mudanças legislativas e interpretativas que permeiam o mundo jurídico. Diante do exposto, o presente estudo se dedica à análise da atuação dos tribunais de contas, com foco no Tribunal de Contas da União (TCU), quando diante da necessidade de apreciar a constitucionalidade como uma forma de agir para evitar impactos negativos na utilização dos recursos públicos.

2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O controle de constitucionalidade é o tema macro e central do presente estudo, uma vez que se pretende discutir a apreciação da constitucionalidade pelos tribunais de contas, com amparo na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF). O exame da matéria, portanto, é relevante tanto sob a ótica da acepção do controle de constitucionalidade como da competência e atuação dos tribunais de contas.

O tribunal de contas se destaca como órgão garantidor dos direitos fundamentais e responsável pela fiscalização dos movimentos financeiros e patrimoniais do Estado, fomentando a transparência na gestão pública e buscando a formação de gestores e gestoras cada vez mais atentos às previsões constitucionais e legais em nome da supremacia do interesse público.

Além disso, o órgão dispõe de capacidade para contribuir com gestões planejadas e eficientes, tratando a coisa pública com zelo, ética e responsabilidade. Nessa perspectiva, o tribunal de contas pode contribuir com a mudança de visão dos gestores em relação à prestação de contas e, principalmente, no que tange aos atos de gestão em si. O zelo com a coisa pública se manifesta na realização de licitações, contratações, empenhos, pagamentos e demais atos administrativos em conformidade com a lei e com a Constituição Federal.

Assim, num primeiro momento, serão apresentadas breves considerações sobre a origem e evolução do controle de constitucionalidade a partir de uma análise do significado da Constituição como norma suprema e fundamental. Em seguida, o foco da pesquisa será direcionado para a compreensão do sistema de controle de constitucionalidade, especialmente sua origem e sua evolução ao longo da experiência constitucional brasileira. De tal modo, será analisado o controle jurisdicional de constitucionalidade, bem como o controle exercido pelos poderes Executivo e Legislativo e por órgãos administrativos, com destaque para os tribunais de contas.

Logo mais, será estudado o papel institucional do tribunal de contas, especialmente após a Constituição Federal de 1988, quando suas atribuições como instituição de controle externo foram fortalecidas. A compreensão da amplitude do papel dos tribunais de contas alcança questões atuais e importantes, na medida em que são capazes de impactar significativamente na condução das gestões públicas no âmbito federal, estadual e municipal.

Por fim, com alicerce nas considerações apresentadas sobre controle de constitucionalidade e tribunal de contas, será apresentada a Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) com o objetivo de indicar a possibilidade de os tribunais de contas apreciarem a constitucionalidade de lei ou ato normativo, no exercício de suas atribuições.

Desta feita, este capítulo tem a intenção de contextualizar e problematizar a matriz temática da pesquisa que envolve tanto a matéria do controle de constitucionalidade como a compreensão do papel dos tribunais de contas no ordenamento jurídico para, ao final, apresentar a análise das questões incidentais de inconstitucionalidade como mais uma forma de atuação dos tribunais de contas enquanto instituição de controle.

2.1 BREVE ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE

Ao longo dos anos, com o declínio do feudalismo e o surgimento do Estado moderno, o poder político fragmentado em diversas unidades transformou-se em poder concentrado nas mãos de um monarca soberano, que considerava providência divina o seu poder de governar os súditos.

Na passagem da Idade Média para os Tempos Modernos, as escrituras sagradas serviam como guia de virtudes necessárias e “o príncipe deveria perseguir, em suas ações políticas, finalidades espirituais inspiradas pela Providência, como se ele próprio – o soberano – fosse um autêntico pastor de almas” (LOPES, 2010, p. 217). Desse modo, o direito divino dos reis “criou representações da política e da sociedade pelas quais os privilégios, as hierarquias e as divisões entre os que mandavam e os que obedeciam foram aceitas como dados naturais, eternos e imutáveis” (LOPES, 2010, p. 225).

Mais adiante, nos séculos XVII e XVIII, os privilégios da monarquia foram contestados em ações revolucionárias que marcaram o início de uma nova era: o liberalismo. A soberania do monarca estava sendo transformada em soberania nacional em razão da emergente necessidade do povo de participar de forma mais ativa das questões políticas e econômicas, principalmente a classe burguesa, tendo em vista o destaque que ganhou com a expansão do comércio no fim do período medieval.

É nessa conjuntura política que a lei se destaca como fonte do direito e as constituições escritas começam a surgir. As constituições prescrevem normas jurídicas para

regulamentar a convivência em sociedade, considerando a necessidade de estabelecer regras e limitar o poder entre os indivíduos que fazem parte da comunidade para que os direitos fundamentais sejam garantidos. Como norma fundamental e suprema, a Constituição orienta a produção normativa nos aspectos material e formal, conferindo fundamento de validade para todas as demais normas do ordenamento e, conseqüentemente, promovendo a harmonia de todo o sistema jurídico (DIAS, 2019, p. 28-30).

Na perspectiva Kelseniana, isso significa que a Constituição se encontra no ápice do escalonamento normativo representado pelo desenho de uma pirâmide e funciona como linha mestra na condução das questões jurídicas formais e materiais. Além disso, para o autor, “o sistema de normas que se apresenta como uma ordem jurídica tem essencialmente um caráter dinâmico” (KELSEN, 2009, p. 221) porque a validade das normas de um ordenamento ocorre quando a produção legislativa observa a forma que a norma fundamental determina e, sob o ângulo do princípio estático, a norma fundamental também estabelece um conteúdo para que as normas sejam consideradas válidas.

O jurista austro-húngaro acredita que os princípios dinâmico e estático acima mencionados podem ser encontrados no mesmo ordenamento jurídico, mas entende que todo conteúdo pode ser Direito se a norma seguir uma forma especial prescrita. Ademais, defende que a validade da ordem jurídica está relacionada à efetividade das normas de uma maneira geral, ou seja, há validade quando as normas são observadas e aplicadas.

Kelsen defende o direito positivo e a norma jurídica criada pela via legislativa. Para ele, a aplicação do Direito se dá por meio da criação de normas inferiores com fundamento em uma norma superior ou da execução de um ato coercitivo, inclusive decisões transitadas em julgado, pois dão continuidade ao processo de criação jurídica no seu entendimento.

Ainda na concepção de Kelsen, não há que se falar em decisões judiciais ilegais, porque se fosse possível afirmar que uma norma não corresponde àquela que orienta sua criação, essa norma não poderia ser considerada como norma jurídica válida, mas sim nula (ou seja, não seria norma jurídica). Do mesmo modo, uma lei inconstitucional não deve ser entendida como lei válida, porque o fundamento de validade da lei deve ser a Constituição e uma lei inválida é juridicamente inexistente na visão do autor (KELSEN, 2009, p. 215-308).

Assim sendo, qualquer ato legal ou normativo que prejudique a unidade do ordenamento precisa ser retirado do sistema. Nessa perspectiva, o controle de constitucionalidade é um mecanismo para conferir a compatibilidade vertical entre atos infraconstitucionais e a Constituição, retirando do sistema aquilo que for incompatível (ou

inválido) e garantindo os alicerces principiológicos da ordem constitucional brasileira com suporte em dois pressupostos: supremacia e rigidez constitucional.

Essa acomodação superior das Constituições advém do prestígio do conteúdo material das normas, desde o constitucionalismo liberal, que positivou o direito natural. Dessa forma, o antigo privilégio do direito natural e transcendente foi trocado pela supremacia das normas constitucionais em face das infraconstitucionais, agora todas positivadas, em desfavor dos costumes.

No decurso dos séculos XIX e XX, a supremacia da Constituição em razão da matéria foi substituída pela supremacia formal, uma vez que no cenário da época se considerava constitucional todo texto inserido na Constituição, independente do seu conteúdo. Nessa conjuntura, reconhecer a supremacia formal da Constituição não significa ignorar a importância do conteúdo das normas constitucionais no sistema jurídico. A Constituição Federal de 1988 possui supremacia formal e material. Como Constituição democrática, estabelece determinados direitos e institutos que não podem ser alcançados pelo poder de reforma: as cláusulas pétreas (SARMENTO E SOUZA NETO, 2014, p. 24-25).

Há uma limitação substancial ao poder de reforma da Constituição nas cláusulas pétreas para garantir a unidade do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que não se permite modificar o núcleo essencial dos princípios nelas retratados. Outro ponto que merece atenção nesse cenário é a previsão de procedimentos mais complexos para alteração do texto constitucional nas constituições rígidas.

Do exposto, com apoio na supremacia e na rigidez constitucional, considerando a importância de manter a unidade do sistema jurídico com a exclusão de leis ou atos normativos incompatíveis com o texto da Constituição, passa-se a uma breve análise acerca da origem do controle de constitucionalidade.

Neste primeiro momento, merece destaque o pensamento de Hamilton no artigo Federalista n. 78:

A Constituição é e deve ser considerada pelos juízes como lei fundamental; e como a interpretação das leis é a função especial dos tribunais judiciais, a eles pertence determinar o sentido da Constituição, assim como de todos os outros atos do corpo legislativo. (...) a Constituição deve ser preterida a um simples estatuto; ou a intenção do povo à dos seus agentes. Mas não se segue daqui que o Poder Judiciário seja superior ao Legislativo; segue-se, sim, que o poder do povo é superior a ambos e que, quando a vontade do corpo legislativo, declarada nos seus estatutos, está em oposição à do povo, declarada na Constituição, é a essa última que os juízes devem obedecer” (HAMILTON, MADISON E JAY, 2003, p. 459-460).

Essa competência para declarar a invalidade de atos legislativos contrários à Constituição foi reconhecida pela primeira vez na Suprema Corte norte-americana. O caso *Marbury v. Madison* teria lançado as bases para o controle judicial da legislação (MACCORMICK, 2006, p. 145). Embora a decisão do referido precedente seja bastante conhecida como alicerce do controle judicial da constitucionalidade das leis, parte da doutrina considera que a complexidade da história do *judicial review* somente pode ser explicada por meio de um estudo que vai além de um único caso proferido pela Suprema Corte dos Estados Unidos, tendo existido diversos outros precedentes que criaram uma situação institucional favorável a *Marbury* (CONTINENTINO, 2016, p. 116-117).

Feita essa ressalva, retoma-se o caso emblemático de *Marbury vs Madison*. O presidente da Suprema Corte à época era o *Chief Justice* John Marshall. Para ele, o controle judicial de constitucionalidade possui fundamento na premissa de que uma lei ordinária contrária à Constituição não vincula o Poder Judiciário, porque as leis inconstitucionais podem ser invalidadas diante da supremacia constitucional.

O conteúdo do controle de constitucionalidade perpassa diversos outros temas do direito constitucional, sobretudo interpretação constitucional, separação de poderes, direitos fundamentais e democracia, razão pela qual foi considerado como tema macro da presente pesquisa. Nesse cenário, as reflexões acerca da interpretação constitucional, com base nos pressupostos da supremacia e da rigidez da Constituição, funcionam como um primeiro norte para a compreensão da unidade do sistema jurídico. Além disso, o princípio da separação dos poderes e a garantia dos direitos fundamentais são instrumentos que confirmam o ideal democrático da atual Constituição brasileira.

Assim, feitas essas considerações iniciais sobre origem e legitimidade do controle de constitucionalidade na ordem democrática, o leitor pode ser direcionado para o segundo ponto a ser tratado neste item, que é a evolução do controle de constitucionalidade.

Como referenciado acima, o controle judicial de constitucionalidade difuso surgiu no sistema americano. Nos Estados Unidos, de maneira oposta ao que aconteceu com a ideia francesa de “juiz boca da lei”, o Judiciário assume o poder de controlar os atos do Legislativo sem a existência de um órgão específico. Esse entendimento decorre da semente plantada pelo *common law*, que guiava os atos do parlamento inglês e dos colonizadores ao tempo em que evidenciava o argumento da supremacia de uma lei maior no contexto de uma organização social.

Esse cenário, portanto, viabilizou a concepção do Judiciário como poder capaz de controlar a constitucionalidade das leis. Ademais, evidenciou a coerência do sistema

normativo contribuindo para a acepção do texto constitucional como condutor da unidade da ordem jurídica e, ainda, para a percepção de um controle recíproco e equilibrado entre os poderes.

De outro modo, na Europa, o controle de constitucionalidade era exercido por Cortes Constitucionais criadas especificamente para tanto, caracterizando o controle concentrado. Também chamado de sistema austríaco, conjecturado na Constituição da Áustria, em 1920, o controle concentrado de constitucionalidade foi idealizado por Kelsen ao identificar a necessidade de apenas um órgão para examinar a compatibilidade das leis com o texto constitucional. No caso, “a anulação (...) opera fundamentalmente apenas pro futuro, possuindo força retroativa somente para o caso que motivou o pedido à Corte, e, com isso, a anulação” (KELSEN, 2003, p. 27).

Na experiência constitucional brasileira, com exceção da Constituição de 1824, foram identificados procedimentos para reconhecer e, em seguida, eliminar do sistema normativo leis inconstitucionais. Na mencionada carta política de 1824, não houve previsão do controle jurisdicional de constitucionalidade, uma vez que predominava na época, sob influência do direito francês, a concepção de que cabia apenas ao Legislativo interpretar os seus atos. Além disso, destaca-se a soberania do parlamento na visão da Constituição inglesa e a pessoa do Imperador como responsável pela defesa e proteção do ordenamento jurídico.

Em contrapartida, em 1891, com apoio nos ideais republicanos e nas manifestações de Marshall proferidas no âmbito do caso *Marbury vs Madison*, consagrou-se no Brasil o controle difuso de constitucionalidade, isto é, a apreciação da constitucionalidade de leis ou atos normativos por qualquer juiz ou tribunal, sob influência americana (BRASIL, 1891).

Mais tarde, além do supracitado controle difuso, a Constituição de 1934 inaugurou a ação de inconstitucionalidade interventiva que deveria ser julgada pela Corte Suprema, estabeleceu a reserva de plenário para que as declarações incidentais de inconstitucionalidade acontecessem apenas com o voto da maioria absoluta dos membros e considerou o Senado Federal competente para suspender total ou parcialmente lei ou ato normativo declarado inconstitucional (BRASIL, 1934).

O cenário instaurado na época sinalizou o início de um sistema jurisdicional de controle de constitucionalidade equivalente ao europeu, embora ainda se tratasse de um controle concreto, porque a Corte Suprema examinava um caso de intervenção federal. A ligação mais próxima com o contexto da Europa diz respeito à atribuição do Senado Federal para suspender a eficácia de lei considerada inconstitucional com efeito *erga omnes*, nos termos do art. 91, inciso IV da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934).

Mais à frente, em 1937, a Constituição Polaca denotou um retrocesso na história das constituições brasileiras especialmente no que tange ao tema em estudo. Num ambiente ditatorial que particularizou o período do Estado Novo, nota-se um fortalecimento do Executivo em detrimento dos demais poderes.

Confirmando esse raciocínio, o art. 96, parágrafo único, estabelecia que “No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, (...) poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento” (BRASIL, 1937).

Numa proposta de reconquista da democracia, a Constituição de 1946, nos termos do seu art. 7º, assegurou a forma republicana representativa, independência e harmonia dos poderes, temporariedade das funções eletivas, proibição da reeleição de governadores e prefeitos para o período imediato, autonomia municipal, prestação de contas da administração e garantias do Poder Judiciário. Além disso, conforme previsto no art. 8º, destaca-se a competência do Procurador-Geral da República para submeter ao exame do Supremo Tribunal Federal (STF) ato arguido de inconstitucionalidade. Declarada a inconstitucionalidade, será decretada a intervenção federal (BRASIL, 1946).

Em outras palavras, no campo da ação de inconstitucionalidade interventiva, o Procurador-Geral da República era o legitimado para questionar o Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da constitucionalidade de alguma lei estadual tendo como base os princípios constitucionais sensíveis. Se o Supremo Tribunal Federal (STF) detectasse inconstitucionalidade, a lei era suspensa pelo Senado Federal com eficácia *erga omnes*, conforme previsto no art. 64 da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946).

Mas, em verdade, apesar da situação retratada sinalizar o início do controle concentrado no Brasil, essa história começou apenas com a Emenda Constitucional n. 16, de 06 de dezembro de 1965. Após o golpe militar de 1964, sob o manto de controle do Legislativo sobre o Executivo, foi estabelecido ao Procurador-Geral da República, escolhido e nomeado pelo Presidente da República, a competência para representar contra inconstitucionalidade de qualquer ato ou lei federal ou estadual (BRASIL, 1965). De tal modo, referências do sistema europeu se somando ao predominante controle difuso norte-americano, sinalizavam para um sistema misto de controle de constitucionalidade.

Na sequência cronológica, a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) e a Emenda Constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969 (BRASIL, 1969) não patrocinaram notáveis questões acerca do controle de constitucionalidade, de modo que a sistemática adotada foi mantida, qual seja, a prevalência do modelo de controle de constitucionalidade difuso sobre o

concentrado. Mas, a Emenda Constitucional n. 07, de 13 de abril de 1977, adicionou a possibilidade de representação pelo Procurador-Geral da República em relação à inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (BRASIL, 1977, art. 119, inciso I, alínea I).

Ante o exposto, uma vez que somente um cargo específico (Procurador-Geral da República) detinha competência para instaurar representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, o controle abstrato apresentava-se de modo extremamente discreto. Todavia, esse quadro se modificou com a Constituição de 1988 (CF).

O texto constitucional ora vigente manteve o controle difuso de constitucionalidade, resguardado o recurso extraordinário nos casos de repercussão geral das questões constitucionais (BRASIL, 1988, art. 102, inciso III e parágrafo 3º), mas enfatizou significativamente o controle abstrato.

Como evidência do fortalecimento do controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade na Constituição de 1988, foi criado o controle abstrato da omissão (BRASIL, 1988, art. 103, parágrafo 2º) e os legitimados para propor a fiscalização abstrata foram ampliados. Além do Procurador-Geral da República, foram considerados legítimos o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, conforme art. 103 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Foi prevista também a arguição de descumprimento de preceito fundamental (BRASIL, 1988, art. 102, §1º) e mantida a representação interventiva, com a finalidade de investigar a compatibilidade do direito estadual com princípios sensíveis (BRASIL, 1988, art. 36, inciso III). Registra-se, ainda, que foi criada a ação direta de inconstitucionalidade com o objetivo de questionar leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, de competência dos tribunais de justiça estaduais (BRASIL, 1988, art. 125, parágrafo 2º).

As questões suscitadas pelos legitimados acima mencionados, salvo as demandas dos governadores, serão analisadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), dessa forma,

[...] no sistema de controle judicial de constitucionalidade consagrado na Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal (STF) é erigido como órgão titular da “guarda da Constituição”, cabendo-lhe atuar não só em caráter concentrado de competência originária, mas também exercendo jurisdição constitucional incidental em último grau, assumindo o papel de tribunal revisor da questão constitucional no âmbito do controle difuso, proferindo decisões terminativas da lide em ambas as situações (FAVORETTO, 2016, p. 63)

Logo, a rigor, consolidou-se no Brasil um sistema misto de controle de constitucionalidade capitaneado pelo Poder Judiciário de forma repressiva, dando fim a eficácia das leis ou atos normativos vigentes quando em desconformidade com a norma constitucional. O controle repressivo é o modo tradicional do controle de constitucionalidade.

Ademais, a Constituição de 1988 estabeleceu hipóteses em que os poderes Executivo e Legislativo realizam controle político e, à sua maneira, participam da busca pela manutenção de um ordenamento jurídico coerente, em nome da supremacia constitucional.

Nesse contexto, ressalta-se que compete ao Legislativo efetuar controle político de constitucionalidade de leis e atos normativos nas seguintes situações: a) por meio das Comissões de Constituição e Justiça, nos termos do art. 58; b) na apreciação de projetos de lei pelos parlamentares, conforme arts. 64 e 65; e c) pela apreciação do veto do Executivo, nos termos do art. 66 do referido texto constitucional. Em todas essas oportunidades a eficácia do controle é relativa, tendo em vista não ser possível obstaculizar eventual ingresso de normas inconstitucionais no ordenamento em sede de controle preventivo (FAVORETTO, 2016, p. 66).

Além disso, o Legislativo também pode realizar controle repressivo na sustação, pelo Congresso Nacional, dos atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar (BRASIL, 1988, art. 49), no exame de mérito das medidas provisórias editadas pelo Executivo acerca do cumprimento dos devidos pressupostos constitucionais (BRASIL, 1988, art. 62 e seguintes) e, ainda, quando da suspensão da execução, pelo Senado Federal, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, 1988, art. 52, inciso X). No âmbito do Executivo, em síntese, há controle político preventivo por meio do poder de veto a projetos de lei elaborados pelo Legislativo (BRASIL, 1988, art. 66, §1º).

Ante a situação exposta, os três poderes constituídos têm participação na guarda do texto constitucional, embora seja do Judiciário a manifestação final a respeito da (in)constitucionalidade de leis ou atos normativos, com fundamento no sistema brasileiro de jurisdição una, em que vige o princípio da inafastabilidade de acesso ao Poder Judiciário, ou

seja, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV).

Dito isso, é importante discorrer sobre as faces da inconstitucionalidade, quais sejam: formal ou material, por ação ou por omissão, originária ou superveniente, total ou parcial, direta ou indireta. A inconstitucionalidade formal ocorre diante de vício quanto à competência ou ao cumprimento das exigências procedimentais referentes à formação da lei, ou seja, trata de defeito na constituição do ato normativo. Por outro lado, a inconstitucionalidade material trata de um problema no conteúdo ou na substância da lei, ou seja, ocorre quando o ato normativo destoa dos valores constitucionais. Portanto, ao elaborar a lei, cabe ao legislador atentar-se aos requisitos formais do processo legislativo e aos limites estabelecidos na norma constitucional.

Um segundo aspecto da inconstitucionalidade se manifesta a partir da ação ou da omissão do responsável por elaborar o ato normativo. Na primeira situação, é perceptível uma atitude concreta do legislador que não se coaduna com as previsões constitucionais. Na segunda, como o próprio nome já anuncia, o problema está na omissão ou inação do legislador. Em outras palavras, resta ausente legislação basilar para a concretização de norma constitucional ou direito fundamental. Essa omissão pode ser total ou parcial, quando embora exista lei sobre determinada questão, ainda não seja suficiente para satisfazer por completo a norma constitucional.

A inconstitucionalidade pode ser também originária, quando a lei que está sendo elaborada destoa dos princípios constitucionais vigentes. E pode ser superveniente, quando após a edição da lei surge novo texto constitucional, indicando que a validade da legislação foi aferida diante do texto constitucional posterior, com base na supremacia da Constituição.

De forma bem simples, para fins de registro, a inconstitucionalidade total ocorre quando todos os artigos da lei são incompatíveis com a Constituição e a parcial quando apenas alguns artigos ou parte de algum artigo não coaduna com os valores constitucionalmente previstos. Por fim, a inconstitucionalidade direta reflete incompatibilidade com os próprios artigos constitucionais enquanto a indireta fere, primeiramente, uma norma a que está subordinada, atingindo a Constituição apenas de forma reflexa.

Como visto anteriormente, consolidou-se no Brasil um sistema misto de controle de constitucionalidade, de modo que todas essas frentes de inconstitucionalidade podem ser trabalhadas em sede de controle difuso e de controle concentrado. Valorizado na Constituição atual, esse último analisa a lei em tese, sem aplicação concreta, enquanto o controle difuso

parte exatamente do reconhecimento da inconstitucionalidade por juiz de primeira instância ou tribunal diante de um caso concreto. Isso ocorre quando as partes da demanda judicial, para fundamentar seus pedidos, citam leis ou atos normativos que não apresentam conformidade com o texto constitucional.

Assim, uma norma que fere a Constituição não pode ser aplicada pelo juiz, que, para solucionar o litígio, deve reconhecer a inconstitucionalidade em sede de controle incidental de constitucionalidade. No caso, o aspecto da constitucionalidade é uma questão prejudicial à resolução do mérito sobre o qual trata o processo, que inclusive pode ser suscitada de ofício pelos juízes e tribunais em qualquer momento do processo.

Quando a declaração incidental de inconstitucionalidade ocorre no âmbito dos tribunais estaduais e regionais federais, bem como no Superior Tribunal de Justiça (STJ), exige-se quórum qualificado. “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” (BRASIL, 1988, art. 97).

Em complemento a isso, a Súmula Vinculante 10 do Supremo Tribunal Federal reforça que “viola a cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”. Esse enunciado é um alerta para a falta de competência dos órgãos fracionários dos tribunais para tratar de inconstitucionalidade.

Noutro giro, identificada a necessidade de controle de constitucionalidade por órgão fracionário, a questão deve ser remetida ao pleno, seja para fins de interpretação conforme à Constituição ou ainda em casos de declaração parcial de nulidade sem que haja redução do texto da norma.

Em havendo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre determinada questão constitucional, por outro lado, os tribunais e até mesmo os órgãos fracionários devem considerar os precedentes constitucionais, não havendo mais necessidade de rediscutir pontos já definidos na corte suprema. Da mesma forma, quando uma questão constitucional é resolvida pelo Plenário ou Órgão Especial, os órgãos fracionários também ficam obrigados a seguir a decisão tomada (BRASIL, 2015, art. 949), independente de qual câmara ou turma tenha suscitado o incidente.

Assim, o procedimento para discutir um incidente de inconstitucionalidade pode ter início em um órgão fracionário de um tribunal quando a questão é identificada de ofício pelo relator do processo ou levantada por uma das partes do litígio. Ouvido o Ministério Público, o

relator deve submeter a questão à turma ou à câmara de que faz parte (BRASIL, 2015, art. 948). Em seguida, discute-se o caso em sede de preliminar para emissão de um juízo prévio do respectivo órgão fracionário. A questão pode ser resolvida nessa oportunidade quando se entende que inexistente questão constitucional ou que aquela demanda já foi solucionada no âmbito do Plenário do respectivo tribunal ou, ainda, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Contudo, tendo sido identificada que existe uma questão constitucional a ser apreciada, suspende-se o processo para aguardar a solução do incidente de inconstitucionalidade no pleno. Após, designada a sessão de julgamento, o Plenário decidirá a questão constitucional em sede de controle concreto de constitucionalidade, devendo ser respeitada a cláusula de reserva de plenário.

Em linhas gerais, essa é a forma como acontece o controle judicial de constitucionalidade no Brasil. Mas, além da posição de destaque do Judiciário, se faz necessário considerar os demais poderes (Executivo e Legislativo) enquanto intérpretes da norma constitucional no seu mister. Do mesmo modo, também estão inseridos nesse argumento os órgãos administrativos independentes e autônomos em relação aos três poderes, para que consigam apreciar a constitucionalidade de lei ou ato normativo no exercício de suas atribuições em nome da supremacia constitucional.

No julgamento da Petição n. 4.656/PB, em 19 de dezembro de 2016¹, de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, tratou-se da competência do Conselho Nacional de Justiça e do

¹ EMENTA: PETIÇÃO. LEI N. 8.223/2007 DA PARAÍBA. CRIAÇÃO LEGAL DE CARGOS EM COMISSÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL (ART. 5º DA LEI N. 82.231/2007 DA PARAÍBA): ASSISTENTES ADMINISTRATIVOS. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. EXONERAÇÃO DETERMINADA. AÇÃO ANULATÓRIA: ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO CNJ PARA DECLARAR INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. PETIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A restrição do permissivo constitucional da al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida. Reconhecimento da competência deste Supremo Tribunal para apreciar a presente ação ordinária: mitigação da interpretação restritiva da al. r do inc. I do art. 102 adotada na Questão de Ordem na Ação Originária n. 1.814 (Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 3.12.2014) e no Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.680 (Relator o Ministro Teori Zavascki, DJe 1º.12.2014), ambos julgados na sessão plenária de 24.9.2014. 2. Atuação do órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura nacional nos limites da respectiva competência, afastando a validade dos atos administrativos e a aplicação de lei estadual na qual embasados e reputada pelo Conselho Nacional de Justiça contrária ao princípio constitucional de ingresso no serviço público por concurso público, pela ausência dos requisitos caracterizadores do cargo comissionado. 3. Insere-se entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, a aplicação de lei aproveitada como base de ato administrativo objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresse e formal tomado pela maioria absoluta dos membros dos Conselhos. 4. Ausência de desrespeito ao contraditório: sendo exoneráveis ad nutum e a exoneração não configurando punição por ato imputado aos servidores atingidos pela decisão do Conselho Nacional de Justiça, mostra-se prescindível a atuação de cada qual dos interessados no processo administrativo, notadamente pela ausência de questão de natureza subjetiva na

Conselho Nacional do Ministério Público com ênfase na diferença entre não aplicação de lei reputada inconstitucional e declaração de sua inconstitucionalidade. Na oportunidade, foi reconhecida a competência para determinar a não aplicação de ato administrativo regulamentador de uma lei inconstitucional, desde que concluída a apreciação da inconstitucionalidade de determinada norma.

A questão é que ciente de ato administrativo do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (a nomeação de servidores ocupantes de cargo comissionado de assistente de administração com fundamento em lei estadual), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instaurou procedimento de controle administrativo com a finalidade de desconstituir o ato. A justificativa apresentada pelo Conselho diz respeito ao fato de que não se admite, no regime constitucional brasileiro, a criação de cargos em comissão para o desempenho de funções técnicas, conforme ementa do acórdão proferido no julgamento do procedimento administrativo instaurado:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO INSTAURADO DE OFÍCIO. SERVENTUÁRIOS DA JUSTIÇA. 1. NOMEAÇÃO DE ASSISTENTES ADMINISTRATIVOS PARA CARGOS EM COMISSÃO DE LIVRE PROVIMENTO E EXONERAÇÃO. IRREGULARIDADE. No regime constitucional brasileiro a nomeação de servidores públicos somente dispensa a aprovação em concurso público quando se tratar de ocupante de cargo em comissão para o exercício de encargos de chefia, direção ou assessoramento. Inteligência do disposto no art. 37, II e V, da Constituição Federal. 2. LEI ESTADUAL DE CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE LIVRE PROVIMENTO. INSUFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS LIMITES MATERIAIS DE TOLERÂNCIA DO EXCEPCIONAL INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO SEM CONCURSO. Não salva da pecha de antijuridicidade a circunstância de serem os cargos comissionados criados por lei porque a reserva de lei (CF, art. 96, II, b) é apenas um dos requisitos constitucionais para a existência regular de cargos em comissão. Declaração de nulidade das nomeações irregulares com determinação para que o tribunal adote as providências para exoneração dos respectivos ocupantes no prazo de sessenta dias. (BRASIL, 2017b)

O tema da decisão acima mencionada reflete uma questão flagrantemente inconstitucional, uma vez que viola o art. 37, incisos II e V da Constituição de 1988, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a seguir replicada do voto do Ministro Luiz Fux:

matéria discutida pelo órgão de controle do Poder Judiciário. 5. Além dos indícios de cometimento de ofensa ao decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.233/PB, a leitura das atribuições conferidas ao cargo criado pelo art. 5º da Lei n. 8.223/2007, da Paraíba, evidencia burla ao comando constitucional previsto no inc. V do art. 37 da Constituição da República: declaração incidental de inconstitucionalidade. 6. Petição (ação anulatória) julgada improcedente (BRASIL, 2016).

EMENTA Embargos de declaração em recurso extraordinário. Conversão em agravo regimental, conforme pacífica orientação da Corte. Lei distrital que criou cargos em comissão para funções rotineiras da Administração Pública. Impossibilidade. 1. A decisão ora atacada reflete a pacífica jurisprudência da Corte a respeito do tema, a qual reconhece a inconstitucionalidade da criação de cargos em comissão para funções que não exigem o requisito da confiança para seu preenchimento. 2. Esses cargos, ademais, deveriam ser preenchidos por pessoas determinadas, conforme descrição constante da aludida lei. 3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual é negado provimento. (RE 376440 ED, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/09/2014, DJe 14-11-2014 – grifo próprio);

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico Psiquiátrico, Perito Médico-Clinico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados. (ADI 3602, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011, DJe 07-06-2011 – grifo próprio); (BRASIL, 2017b, p.57-58)

Dito isso, fica evidente que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) afastou aplicabilidade de norma estadual, reconhecendo sua inconstitucionalidade, para impedir tanto as nomeações para os cargos em comissão, como para que o dispositivo legal impugnado não produza efeitos. Tendo em vista que a matéria em exame é pacífica no Supremo Tribunal Federal (STF), foi reconhecida a competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para deixar de aplicar a norma inconstitucional.

Em síntese, no âmbito dos órgãos administrativos, o Supremo Tribunal Federal (STF) concebeu a distinção entre declaração de inconstitucionalidade em abstrato, com efeitos *erga omnes*, e a não aplicação de uma norma no caso concreto, de modo que essa última não exclui a norma do ordenamento jurídico. Essa abordagem homenageia o princípio da sociedade aberta de intérpretes da Constituição no sentido de que o processo interpretativo constitucional abrange um elenco extensivo, não se limitando apenas às cortes constitucionais ou ao núcleo judicial.

Dando continuidade ao argumento, destaca-se que quando a Administração Pública deixa de aplicar ato flagrantemente inconstitucional ressalta a força normativa da Constituição e evita prejuízos desnecessários. No mais,

[...] a possibilidade de a Administração Pública afastar o cumprimento de normas consideradas inconstitucionais desvincula o crivo de constitucionalidade da função

jurisdicional, representando mera interpretação da Constituição. Nesse sentido, não há que se cogitar de usurpação de competência, que ocorreria apenas na hipótese em que o Conselho Nacional de Justiça declarasse inconstitucional a Lei 8.223/2007, realizando controle de constitucionalidade. (BRASIL, 2017b, p. 68)

Mas, também restou consignado no julgamento um aspecto que merece ser enfatizado: “a necessidade de prévia manifestação do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria” (BRASIL, 2017b, p. 70) como requisito indispensável para justificar e possibilitar o afastamento da norma tida como inconstitucional. Assim, o ministro Luiz Fux argumentou que “o afastamento de leis ou atos normativos somente deve ocorrer nas hipóteses de cabal e incontestável ultraje à Constituição – certamente potencializada por precedentes deste Supremo Tribunal Federal sobre a matéria” (BRASIL, 2017b, p. 70).

Desse modo, assentou-se a competência de órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) para apreciar a constitucionalidade no caso concreto, isto é, no exercício de suas atribuições e com efeitos *inter partes*.

Esse ponto será mais bem compreendido ao longo do texto com ênfase no tribunal de contas a partir da explanação a respeito do papel institucional da referida instituição no contexto constitucional vigente, quando se busca efetivar gestões públicas eficientes e prósperas.

Portanto, a presente análise se debruça acerca da apreciação da constitucionalidade pelos tribunais de contas, órgão administrativo independente e autônomo em relação aos três poderes e com diversas peculiaridades que serão elucidadas a seguir no estudo de suas atribuições e do alcance do seu mister na condução das gestões públicas.

2.2 O PAPEL INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os tribunais de contas são instituições de controle que ocupam um espaço cada vez mais significativo no meio institucional e para com a sociedade, contando com o rol de competências mais expressivo de suas histórias na Constituição Federal de 1988. Aos tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal são aplicadas as mesmas regras estipuladas ao Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 1988, art. 75). Por essa razão, neste trabalho, os comentários serão feitos tomando por base o Tribunal de Contas da União (TCU) como referência principal.

O referido texto constitucional prevê que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e suas entidades “será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (BRASIL, 1988, art. 70) e, ainda, que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU)” (BRASIL, 1988, art. 71).

A atuação das instituições de controle, portanto, fornece um suporte ao Legislativo, para que a fiscalização possa ser exercida com celeridade e técnica, aprimorando o trabalho dos parlamentares. Nesse cenário, as funções dos tribunais de contas se dividem em: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, de ouvidoria e administrativa (CONTI, 1988, p. 23-25).

A presente pesquisa aborda com especial atenção as funções judicante e sancionadora. A função judicante está prevista no art. 71, inciso II da Constituição Federal de 1988 e consiste basicamente na competência para “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta” (BRASIL, 1988). Por sua vez, a função sancionadora garante às cortes de contas a possibilidade de “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”, nos termos do art. 71, inciso II da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Essas são funções centrais dos tribunais de contas. Tais órgãos de controle, apesar de atuarem como um prolongamento da fiscalização realizada pelo Legislativo, são autônomos em relação aos três poderes constituídos, isto é, o tribunal de contas “auxilia exercendo uma função, não assessorando, nem se submetendo a qualquer dos poderes” (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 141). Ademais, “as cortes de contas estão submetidas ao mesmo formato, ritos e procedimentos dos tribunais judiciais” (NASCIMENTO, 2022, p. 144).

Portanto, para julgar, responsabilizar e sancionar, as decisões precisam ser fundamentadas, cumprindo ainda as regras e os procedimentos formais e, conseqüentemente, respeitando o devido processo legal, nos termos do art. 5º, inciso LV da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). De tal modo, uma decisão do tribunal de contas pode ser desconstituída judicialmente quando configurada violação do contraditório, da ampla defesa, de competência para julgamento ou, ainda, diante de qualquer grave e manifesta irregularidade (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 168).

Por outro lado, “as decisões dos Tribunais de Contas, quando adotadas em decorrência da matéria que o constituinte estabeleceu na competência de julgar, não podem ser revistas

quanto ao mérito” (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 220), porque o conjunto de fatos, provas e fundamentos que compõem a decisão representam competência constitucional privativa dos órgãos de controle.

Assim, a decisão do órgão de controle que julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas daqueles que eventualmente derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, não poderia ser revista pelo Poder Judiciário quanto ao mérito. A eventual “abertura para revisar decisão do Tribunal de Contas [...] implica menoscabo da função de controle, institucionalizando o Poder Judiciário, não como guardião da Constituição, mas como instância recursal do órgão de controle externo” (DA CAMINO, 2020, p. 67).

Assim, em que pese a linha argumentativa deste trabalho reforçar a ideia de autonomia e independência das cortes de contas, é importante notar que a posição institucional dos órgãos de controle varia de país para país, destacando-se três modelos de controle externo.

No modelo “napoleônico”, as instituições superiores de controle assumem o formato de tribunal de contas, dotados de competência para proferir julgamentos e aplicar sanções. Seguem esse modelo, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil, o Tribunal de Contas da Espanha e o Tribunal de Contas de Portugal (que pertence ao Poder Judiciário português). As chamadas “controladorias-gerais” (estadunidense Government Accountability Office e britânico National Audit Office) são chefiadas por um controlador-geral e fornecem informações técnicas aos órgãos tomadores de decisões. As “controladorias” ou “auditorias colegiadas”, como sugere o próprio nome, adotam “forma colegiada de deliberação” sem competência de julgamento. É o que se verifica no Tribunal de Contas da Alemanha, no Tribunal de Contas da Holanda e na Auditoría General de la Nación da Argentina (WILLEMAN, 2020, p.108).

Com quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, o tribunal de contas exerce também, “no que couber, as atribuições previstas no art. 96” da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, art. 73). Situado nas disposições gerais do capítulo referente ao Poder Judiciário no texto constitucional, o referido artigo 96 trata das competências privativas dos tribunais judiciais. Assim, a norma constitucional revela um elo das instituições de controle em exame com o poder Judiciário.

Outra conexão que merece destaque é a equiparação dos ministros e conselheiros dos tribunais de contas aos membros do Judiciário em termos de direitos e garantias, conforme Súmula n. 42 do Supremo Tribunal Federal (STF) e art. 73, §3º e §4º da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Desta feita, “a CRFB/1988 tanto vincula o TCU ao Poder Legislativo, pela

sua localização no texto constitucional, como o vincula ao Poder Judiciário, no que tange à sua autonomia, organização e composição” (KANIA, 2022, p. 167). Como dito anteriormente, o tribunal de contas presta auxílio ao Legislativo no exercício do controle externo, tendo sido previsto no capítulo referente ao Legislativo no corpo do texto constitucional.

Com isso, embora não se esgote no presente trabalho o debate acerca da posição institucional dos órgãos de controle, as duas funções constitucionais centrais das cortes de contas ora evidenciadas (judicante e sancionadora) demonstram a importância e a notoriedade do controle externo na administração pública ao “contribuir com a ordem democrática e o estado de direito, ao lado dos poderes de Estado” (MIOLA, 2022).

No Brasil, formalmente concebido por meio do Decreto n. 966-A, de 07 de novembro de 1890, o tribunal de contas enfrentou uma evolução gradativa a partir de um movimento oscilante que acompanhou o contexto político de cada época, verificando-se uma mitigação das competências do tribunal na vigência de regimes autoritários e uma ascensão das cortes quando regimes democráticos estavam em vigor. O desenho institucional dos tribunais de contas foi moldado na Constituição de 1891 e aperfeiçoado pelas Constituições de 1934 e 1946, tendo atingido uma transformação mais significativa na Constituição de 1988.

Diante disso, com o fim de compreender o que se espera dessa instituição no mundo contemporâneo e considerando os objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil, analisa-se a configuração do tribunal de contas a partir da Constituição de 1988, quando as suas atribuições como instituição de controle externo foram fortalecidas e “consolidou-se a legitimidade da fiscalização de alcançar níveis nunca antes imagináveis” (CHADID, 2020, p. 349).

É que, nessa conjuntura, o propósito dos tribunais de contas vai além da observância da legalidade, abrangendo também na sua atuação a legitimidade e a economicidade das ações públicas com o fim de evitar a má administração e de aperfeiçoar tanto a gestão como a governança pública, consolidando resultados satisfatórios no que tange às demandas da sociedade.

É a partir dessa visão sistêmica, juntamente com uma mudança de paradigma na atuação dos tribunais de contas que se manifesta um olhar mais atento à eficiência das políticas públicas, inclusive no que diz respeito à elaboração das leis orçamentárias pelos gestores porque o planejamento estratégico da gestão reflete na satisfação (ou não) das necessidades da população.

É por essa razão que a atividade de controle ganha destaque nas instituições em exame, materializando-se, por exemplo, na fiscalização concomitante e no poder de cautela, uma vez

que esses instrumentos permitem uma atuação dos tribunais de contas antes mesmo que eventuais danos ao erário ocorram. Fiscalização concomitante significa atuar enquanto a administração pública efetua procedimentos legais para eventuais aquisições de serviços ou produtos. Para arrematar a atividade, como uma garantia de que despesas irregulares não sejam liquidadas, a concessão de medidas cautelares é capaz de suspender procedimentos licitatórios ou contratações em andamento.

Esse poder de cautela dos tribunais de contas se soma ao crescente avanço no poder de controle dos tribunais de contas e encontra base na demanda social cada vez maior por moralidade, eficiência e combate à corrupção. Tudo isso sinaliza um amadurecimento da sociedade brasileira com o intuito de tolher os desvios praticados pelos governantes. Contudo, ressalva-se que esse poder de controle precisa de limites legalmente estabelecidos para que a legitimidade de o exercer não se transforme em abuso de poder.

No exercício de suas competências, o Tribunal de Contas dispõe de algumas prerrogativas destinadas a conferir pronto atendimento às suas determinações ou a evitar que o erário venha a ser prejudicado em virtude da mora em sua decisão. Tais competências, no entanto, não são pressupostas, nem comparáveis ao amplo poder de cautela conferido constitucional e legalmente ao Judiciário. As hipóteses de aplicação do poder de cautela, por parte do Tribunal de Contas devem guardar consonância com o que tiver sido previsto na Constituição Federal e na legislação de regência. (SUNDFELD E ROSILHO, 2020, p. 55-56).

Desta feita, o ponto de relevo da presente reflexão é compreender que, de certa forma, a atuação ampla dessas cortes traduz benefícios para um controle mais autônomo e operante. Mas, em contrapartida, reclama cuidado e zelo no que concerne ao balizamento das competências. Nesse aspecto, abordando possibilidades e limites das competências das instituições de controle, explora-se justamente o temor de o tribunal ultrapassar seu campo próprio de atuação e, conseqüentemente, usurpar a competência dos três poderes constituídos.

Feitas essas ressalvas no que tange à definição dos marcos que devem orientar o agir dos tribunais de contas, para que sigam coerentes no seu mister, urge compreender que a ineficiência das gestões governamentais deve ser sempre confrontada porque “tudo começa na fragilidade do diagnóstico do problema (...) e segue na elaboração dos orçamentos (...) que deveriam estar em sintonia com o propósito constitucional de garantir o desenvolvimento e reduzir as desigualdades e a pobreza” (PASCOAL, 2021).

O trecho acima transcrito ressalta a importância do controle na garantia da eficiência das gestões públicas como uma prática positiva dos tribunais de contas no combate à

corrupção e em prol da garantia dos princípios constitucionais. Dessa forma, apresenta-se uma visão atenta e preocupada com as aptidões legítimas do tribunal de contas, sendo possível sustentar que o seu papel está intimamente relacionado ao âmago democrático da Constituição de 1988.

A República Federativa do Brasil constituiu-se em Estado Democrático de Direito e fundamenta-se na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político (BRASIL, 1988, art. 1º). Dessa conjuntura do sistema republicano, na qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, decorre a transparência. Assim, enquanto legítimos proprietários do patrimônio público, os cidadãos têm de ter acesso à gestão e à aplicação dos recursos orçamentários para que realizem o denominado controle social da administração pública. Isso demanda a divulgação das informações públicas de forma clara e precisa (PASCOAL, 2013, p. 31-32).

A Constituição Federal de 1988 reforça esse enfoque da transparência, da publicidade e do controle social ao longo de todo o seu texto estabelecendo, por exemplo, o direito de todos, por interesse individual ou coletivo, de receber informação dos órgãos públicos (BRASIL, 1988, art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV). Além disso, prevê a legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular com o fim de anular ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa (BRASIL, 1988, art. 5º, incisos LXXIII).

Há, ainda, a obrigação de disponibilidade das contas municipais para consulta de qualquer contribuinte durante 60 (sessenta) dias por ano (BRASIL, 1988, art. 31) e, também, a necessidade de publicação do relatório resumido de execução orçamentária até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre (BRASIL, 1988, art. 165, §3º). Importa destacar ainda que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao tribunal de contas (BRASIL, 1988, art. 74, §2º).

Como um adendo a toda essa reflexão acerca das atribuições dos tribunais de contas, até então tratados tendo como referência principal o Tribunal de Contas da União (TCU) (TCU), sob a ótica de uma fiscalização mais atuante, que não se limita a mero exame de conformidade, é importante considerar, a título exemplificativo, processos e projetos dos tribunais de contas do Brasil que abordam temas relacionados ao combate à corrupção de um modo geral, para:

(...) ver os Tribunais de Contas serem definitivamente reconhecidos pela sociedade como instituições confiáveis e eficientes na preservação do erário. Instituições a serviço do cidadão (...), pois (...) o efetivo exercício do controle externo realizado por esses Tribunais significa (...) melhor educação, saúde e segurança para ele, cidadão (PASCOAL, 2018, p. 19).

É o caso dos processos de levantamento, que permitem um acúmulo de conhecimento por parte do órgão de controle acerca de situações variadas no âmbito do ente fiscalizado e funcionam como instrumento de auxílio no planejamento e na execução de fiscalizações ou auditorias futuras. É uma atividade que demonstra uma atuação das instituições de controle juntamente com a sociedade para verificar se a conduta dos gestores públicos está em conformidade com o interesse público.

Esse processo possibilita a identificação da raiz de um problema que pode influenciar diretamente o mote da atividade de fiscalização. No Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), o processo de levantamento TC/004583/2020 avaliou a conformidade dos portais de transparência com a lei de responsabilidade fiscal, a lei de acesso à informação e a Instrução Normativa TCE/PI n. 01/2019 para identificar, essencialmente, se os portais das 224 prefeituras municipais e do governo estadual atendem aos itens do *checklist* da referida instrução normativa e se apresentam dados relativos às ações para o combate da pandemia provocada pelo SARS-CoV-2, no exercício financeiro de 2020 (PIAUI, 2020b; PIAUI, 2019).

Ainda no campo do TCE/PI, em relatório de levantamento referente ao processo TC/006550/2021, serão expostas as deduções dos auditores do TCE/PI acerca da infraestrutura de tecnologia da informação dos municípios piauienses, no exercício de 2021, em face dos seguintes aspectos: conectividade, equipamentos, sistemas e aplicativos, servidores efetivos e terceirizados com formação em tecnologia da informação, nota técnica TCE/PI n. 02/2020 e utilização de suprimentos. Registra-se que os dados referentes aos processos citados são públicos e estão disponíveis para acesso através do sítio eletrônico do TCE/PI no campo “pesquisa de processos” (PIAUI, 2021; PIAUI, 2020a).

Esse resultado orienta a fiscalização e direciona os gestores para a importância do compromisso com a transparência pública e com a efetividade da gestão. No mesmo sentido, destaca-se que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) criou o portal “Tome Conta”² para disponibilizar aos cidadãos que possam se interessar uma gama de informações relacionadas ao gasto público, senão vejamos:

² O portal “Tome Conta” do TCE/PE pode ser acessado por meio do seguinte sítio eletrônico: www.tce.pe.gov.br/tomeconta.

O TCE-PE, ao longo dos últimos anos, inspirado nos princípios republicano e democrático, nas Leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação, já vinha adotando ações visando a conferir mais efetividade à transparência da gestão e a estimular o controle social. A partir do “Tome Conta” esse objetivo estratégico se consolida e, ao lado das demais ações de fiscalização, prevenção, do processo eletrônico e da contínua orientação aos gestores públicos, o Tribunal, cada vez mais, passa a ser reconhecido como uma instituição a serviço do cidadão (PASCOAL, 2018, p. 72).

Com isso, pretende-se elucidar o relevante papel dos tribunais de contas, enquanto instituição de controle, na concretização de atividades que buscam orientar futuras fiscalizações com maior eficácia no controle externo e, conseqüentemente, no zelo com os recursos públicos. Destaca-se também uma dimensão democrática como tendência atual do direito para garantir uma participação satisfatória dos cidadãos nos processos decisórios da administração, indo além da transparência pública e assegurando um importante passo quando se pensa em boas práticas de gestão em consonância com os princípios republicanos.

Noutro giro, passa-se a tratar do processo de consulta como outro importante papel institucional dos tribunais de contas, na medida em que orienta o gestor público durante suas atividades, revelando-se como um instrumento do controle preventivo de legalidade no âmbito das cortes de contas.

Na forma prevista nas leis orgânicas e regimentos internos dos tribunais de contas, os jurisdicionados podem formular consultas aos órgãos de controle sobre o entendimento da corte acerca de matéria que eventualmente possa incorrer em irregularidade apontada em sede de fiscalização. Assim, para evitar ocorrências que ensejem irregularidade ou aplicação de multas quando da prestação de contas da entidade, o jurisdicionado dispõe do processo de consulta como suporte para fundamentar atos de gestão em conformidade com a legislação e os preceitos constitucionais (SCHMITT, 2006, p. 165-166).

No caso, as respostas oferecidas pelo plenário dos tribunais de contas constituem julgamento em tese da matéria tratada, ou seja, não será analisado o fato ou o caso concreto em sede de consulta, “sob pena de tolher a independência funcional ínsita à atividade de julgar, que deflui do contido no inciso XXXV do art. 5 da CF, aspectos devidamente ressaltados no §2º do art. 1º da Lei Orgânica do TCU e no *caput* e §3º do art. 264 de seu Regimento Interno”³ (SCHMITT, 2006, p. 165).

³ Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a

De tal modo, verifica-se que a própria legislação estabelece a possibilidade de o tribunal apreciar uma norma em tese nos processos de consulta. Diante disso, é inevitável que questões de constitucionalidade sejam levadas ao debate. Mas, “eventual pronunciamento do Tribunal de Contas da União consiste apenas na interpretação da norma centrada a parâmetros constitucionais” (FAVORETTO, 2016, p. 145).

Assim, à luz dos ensinamentos expostos, o exame da norma em tese pela Corte de Contas não produzirá os mesmos efeitos que decorrem do exame realizado pelo Poder Judiciário. Este, sim, é capaz de retirar a norma do ordenamento, enquanto que aos Tribunais de Contas, em sede de consulta, caberá recomendar simplesmente a não aplicação da norma. (FAVORETTO, 2016, p. 145).

Com isso, cumpre mencionar que o processo de consulta tem relação direta com o tema que está sendo desenvolvido no presente trabalho, porque materializa uma oportunidade de o tribunal se posicionar acerca de lei ou ato normativo em tese. Nesse contexto, reitera-se o entendimento já manifestado no item anterior acerca do reconhecimento dos órgãos administrativos (Conselho Nacional de Justiça, Tribunal de Contas da União) enquanto intérpretes da Constituição (Pet. 4.656/PB).

À vista disso, cabe ao tribunal de contas recusar a aplicação de lei ou ato normativo eivado de inconstitucionalidade, no exercício de suas atribuições, com a ressalva de que a matéria impugnada deve tratar de tema consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Em complemento a isso, o processo de consulta se destaca como um importante instrumento de atuação dos tribunais de contas na condução de gestões públicas zelosas e

matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno. § 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (BRASIL, 1992).

Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades: I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; II – Procurador-Geral da República; III – Advogado-Geral da União; IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; V – presidentes de tribunais superiores; VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; VII – comandantes das Forças Armadas. § 1º. As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente. § 2º. Cumulativamente com os requisitos do parágrafo anterior, as autoridades referidas nos incisos IV, V, VI e VII deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam. § 3º. A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. § 4º. A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos sete ministros, incluindo ministros-substitutos convocados, além do Presidente (BRASIL, 2011b).

responsáveis com a utilização dos bens e valores públicos, bem como com a garantia dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

Outrossim, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, os tribunais de contas são competentes para exercer o controle administrativo dos gastos públicos. Nesse cenário, cabe às cortes de contas determinar a sustação de atos administrativos que se mostrarem em desconformidade com os preceitos legais e/ou com os princípios que guiam a atuação da administração pública, por meio do devido processo legal. Ao final, deve ser feita a devida comunicação do ato de sustação do Legislativo.

Um exemplo muito usual de ato administrativo fiscalizado pelos tribunais de contas são os procedimentos licitatórios, tendo em vista a sua obrigatoriedade para que toda a administração pública possa adquirir produtos e contratar serviços destinados à concretização das políticas públicas. Desse modo, compete aos tribunais de contas fiscalizar toda licitação realizada pelos jurisdicionados, o que torna sua atuação como protagonista no seio do processo de fiscalização das políticas públicas, bem como no combate à corrupção.

Assim, priorizando os esforços na fiscalização prévia e reforçando os mecanismos democráticos relacionados à transparência da administração pública, os tribunais de contas têm adotado a prática de emitir decisões cautelares suspendendo procedimentos licitatórios com o objetivo de prevenir o uso irregular dos recursos públicos.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu o poder geral de cautela do Tribunal de Contas da União (TCU), consoante ementa de julgamento do MS 24.510 a seguir transcrita:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei n. 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem (BRASIL, 2004).

Entretanto, é preciso reconhecer que essas decisões são questionadas pelos jurisdicionados, pela imprensa e pela sociedade como um todo acarretando insegurança

jurídica e trazendo um empecilho para a atuação do órgão de controle. Nesse sentido, Valdecir Pascoal (2018, p. 22) afirma:

As críticas que antes diziam respeito apenas às deficiências de atuação passaram a vir também de setores poderosos que se incomodavam justamente com os avanços e com uma postura mais efetiva dos Tribunais, notadamente o maior uso da fiscalização preventiva, por meio de cautelares, e de uma maior integração com os demais órgãos de controle, no combate à corrupção. Assim, ainda sem gozar no tecido social da confiança necessária a ensejar defesas públicas, os Tribunais de Contas passaram a ser criticados, a partir de generalizações e tentativas de desconstrução institucional, também por suas virtudes.

Esse assunto rende um importante debate no estudo do controle externo, mas não é o objeto principal do presente estudo. No momento, é oportuno apenas compreender mais uma atuação dos tribunais de contas na busca por boas práticas na gestão pública. Ademais, pugna-se pelo “firme compromisso de defender os importantes avanços institucionais e também refletir sobre aperfeiçoamentos necessários” (PASCOAL, 2018, p. 151).

Em outras palavras, além de defender o papel constitucional e os avanços institucionais,

(...) devemos ter a mesma força e coragem para reconhecer as nossas fragilidades e refletir sobre os pontos em que podemos nos aprimorar. Tocar sem medo em feridas e desafios históricos, fugir dos silêncios corporativos, debater problemas que, mesmo refletindo situações excepcionais, acabam ganhando proporções sistêmicas, quase tsunâmicas (como temos visto), abalando a credibilidade de todo o sistema brasileiro de Tribunais de Contas (PASCOAL, 2018, p. 152-153).

Desta feita, considerando o papel institucional do tribunal de contas e a necessidade de aprimoramento contínuo diante dos desafios de governança, retoma-se a discussão do exercício de controle de constitucionalidade por esses órgãos, que é o objeto principal do presente trabalho.

A apreciação de constitucionalidade pelos tribunais de contas nos termos da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) é uma outra questão que merece um cuidado especial no terreno da fiscalização exercida pelos órgãos de controle.

Nesse cenário, perceber de que maneira a apreciação da constitucionalidade se mostra viável no campo do controle externo é a chave necessária para delimitar as competências dos tribunais de contas nesse quesito.

Ademais, é fundamental compreender em que contexto a referida súmula foi aprovada, a qual prevê que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público” (BRASIL, 1963).

A seguir, passa-se à análise detalhada da origem desse enunciado sumular e das discussões acerca da sua subsistência à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), com a exposição de argumentos contrários e favoráveis à subsistência da súmula mencionados no voto dos ministros.

3 A VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) SOBRE O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR TRIBUNAIS DE CONTAS A PARTIR DA SÚMULA N. 347

O argumento inicial deste trabalho é de que os tribunais de contas podem apreciar a constitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, com fundamento na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, com alicerce nas considerações apresentadas sobre controle de constitucionalidade e tribunal de contas, será examinado o precedente judicial que deu origem à referida súmula com o objetivo de aperfeiçoar a assimilação da temática dominante no presente trabalho.

O objetivo do deste capítulo, portanto, é descrever o entendimento dos ministros no que tange à apreciação de constitucionalidade pelos tribunais de contas, especialmente para compreender o que despertou para uma mudança de entendimento sobre o assunto ora debatido. A súmula foi editada em 1963. Em 2008, a sua subsistência foi questionada pela primeira vez em sede de decisão monocrática no bojo do Mandado de Segurança (MS) n. 25888 e o debate perdura até os dias atuais.

Assim sendo, os argumentos favoráveis e contrários à manutenção da súmula serão consolidados no presente capítulo com a finalidade de compreender a visão do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do tema atualmente. Além disso, será desenvolvida uma reflexão crítica no que concerne ao posicionamento final do Supremo Tribunal Federal (STF), comparando o contexto que originou a súmula com as circunstâncias que permeiam a análise realizada pelos ministros quando do julgamento dos mandados de segurança que versam sobre essa matéria.

Registra-se que os mandados de segurança que serão examinados ao longo desse trabalho foram retirados da jurisprudência selecionada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF). Ao selecionar o campo “Aplicação das Súmulas no STF”, localizado dentre os principais serviços oferecidos no campo da pesquisa de jurisprudência, e indicar o número da Súmula 347, o *website* direciona o pesquisador para uma seleção de jurisprudências referentes a controle de constitucionalidade e tribunal de contas, bem como a controle de constitucionalidade e Conselho Nacional de Justiça.

3.1 ORIGEM E PRECEDENTE DA SÚMULA N. 347

Este item é dedicado à compreensão do precedente judicial que fundamentou a elaboração do enunciado sumular em destaque e se mostra essencial diante da expressividade da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) no eixo temático desta dissertação. O controle incidental de constitucionalidade de leis e atos normativos pelos tribunais de contas foi consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) quando do julgamento de recurso do Mandado de Segurança n. 8372. A questão gira em torno da denegação, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, da segurança pleiteada por servidor público estadual diante de ato supostamente ilegal do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), que negou registro à aposentadoria do recorrente.

A situação ocorreu da seguinte forma: o autor do recurso foi aposentado como delegado de polícia substituto, nos termos da Lei Estadual n. 4.316/1958. No exame de legalidade dessa inativação, o tribunal de contas do estado negou registro ao referido ato aposentatório 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 arrepió 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).

Registra-se que a Lei Estadual n. 4.316, de 13 de novembro de 1958 foi tornada sem efeito pela Lei Estadual n. 4.468, de 11 de abril de 1959 por razões de inconstitucionalidade. Ademais, o acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ora 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, com base no teor da inconstitucionalidade (redução do tempo de serviço para fins de concessão de aposentadoria) e na sequência cronológica acima exposta, entende-se que a decisão do Tribunal de Contas do Ceará que negou registro ao ato de aposentadoria do delegado está correta.

Além da patente inconstitucionalidade, o tribunal de contas fundamentou sua decisão evidenciando o seu dever institucional de examinar a legalidade dos atos de pessoal sempre levando em conta a supremacia constitucional, especialmente porque registrar uma aposentadoria fundada em lei flagrantemente inconstitucional constituiria uma referência

negativa para a administração capaz de intensificar o desequilíbrio das contas públicas.

Irresignado com a negativa de registro, em sede de mandado de segurança, o delegado de polícia pugnou pela ilegalidade da decisão do tribunal de contas local argumentando ser o Judiciário o único poder competente para negar aplicação de lei contrária à Constituição. No caso, alegou que o tribunal de contas teria usurpado competência do Judiciário.

O tribunal de justiça, por sua vez, indeferiu o pedido por ausência de base jurídica. A partir de então, o servidor insistiu no pleito interpondo recurso em mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Contudo, mais uma vez, não logrou êxito, haja vista que a decisão recorrida foi mantida em todos os seus termos.

A discussão da temática no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente no que tange ao exercício de controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas, abordou três pontos que merecem destaque para a compreensão do precedente. O primeiro ponto diz respeito à ausência de competência específica dos tribunais de contas para declaração de inconstitucionalidade de lei, considerando que, à época, ainda não havia o controle concentrado de constitucionalidade. De fato, no ordenamento jurídico brasileiro apenas o Judiciário é competente para declarar eventual inconstitucionalidade.

Um segundo aspecto evidenciado no julgamento trata da diferenciação entre “declaração de inconstitucionalidade” e “não aplicação de lei inconstitucional”. 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). Por último, considera-se obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado a não aplicação de lei inconstitucional. Esse cenário justifica a atuação dos tribunais de contas em consonância com a supremacia constitucional.

A partir da compreensão das arestas do precedente judicial que deu origem ao enunciado sumular em estudo, entende-se que, com base na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), os tribunais de contas podem apreciar a constitucionalidade para deixar de aplicar norma inconstitucional, no caso concreto. De outro lado, é importante elucidar que os tribunais de contas não podem declarar inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em abstrato.

O problema é que a subsistência da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) vem sendo questionada por diversos fatores, dentre eles o reflexo que a decisão

tomada pelo tribunal de contas pode gerar em relação aos seus efeitos práticos. O argumento é que a não aplicação de uma lei em determinado caso concreto pelo tribunal pode criar um precedente no âmbito da corte e resultar, por via reflexa, em verdadeiro controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade na medida em que o precedente seja aplicado para casos semelhantes.

Essa preocupação de o entendimento consolidado reverberar em processos análogos é extremamente válida e coerente, mas não anula a discussão de imediato, porque a apreciação do controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas “não tem o condão de rever, automaticamente, todas as decisões previamente tomadas em processos já julgados, demandando, pois, provocação da Administração Pública nesse sentido” (AGUIAR, 2012, p. 96). Desta feita, passa-se a analisar o posicionamento mais recente do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema no item seguinte, com a consolidação de argumentos favoráveis e contrários à manutenção da súmula.

3.2 A VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) ACERCA DA SÚMULA N. 347

O primeiro sinal para eventual necessidade de revogação da súmula ocorreu quando do julgamento de Mandado de Segurança (MS) n. 25.888/DF impetrado pela Petrobrás em face do Tribunal de Contas da União (TCU). O relator do processo, Ministro Gilmar Mendes, reputou abusiva e inadequada a aplicação do enunciado sumular efetuada pelo tribunal de contas e alertou para o fato de que a súmula foi editada em 1963, ou seja, em um contexto constitucional completamente diverso do contemporâneo. Na ocasião, o ministro pontuou que a competência para apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder público é incompatível com o papel institucional dos tribunais de contas evidenciado no art. 71 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Em linhas gerais, no bojo de um processo de auditoria, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou à Petrobrás a aplicação dos arts. 22 e 23 da Lei n.º 8.666/93 em detrimento do art. 67 da Lei n. 9.478/1997 e do Decreto n. 2.745/1998, que aprova o regulamento do procedimento licitatório simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás previsto no citado artigo.

Irresignada com a decisão, a Petrobrás contestou a determinação argumentando, em

síntese, que não cabia ao Tribunal de Contas da União (TCU) afastar aplicação dos atos normativos em foco por considerá-los inconstitucionais, sendo esta uma função do Poder Judiciário. Nessa circunstância, Gilmar Mendes se questionou acerca da subsistência da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).

A matéria impugnada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) gira em torno da edição de regulamentos pelas empresas estatais quando as normas vigentes na lei geral de licitações dificultassem a sua atuação no mercado. Entretanto, a atitude do referido órgão de controle não coadunava com o entendimento da doutrina, à época. Após a Emenda n. 19/98, as empresas estatais podem editar seus próprios regulamentos de licitação, indicando o procedimento que mais de ajuste aos seus objetivos e propósitos empresariais (FIDALGO, 2012, p. 213).

Em complemento a isso, não havia posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) que pudesse indicar a inconstitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do Decreto 2.745/1998, que foram objeto de impugnação pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Ante o exposto, o Ministro Gilmar Mendes, relator do processo no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), vislumbrou três problemas no acórdão ora examinado. O órgão de controle teria fundamentado sua decisão na Súmula n. 347 para afastar a aplicação de dispositivos normativos mesmo sem estar diante de manifesta inconstitucionalidade, sem apoio da doutrina e sem dispor de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhecendo a inconstitucionalidade da matéria.

Assim, considerando a ordem constitucional vigente, que preservou o tradicional modelo difuso de controle de constitucionalidade e enalteceu o modelo concentrado com o aumento dos legitimados para propositura de ações de inconstitucionalidade, bem como a situação em que a Súmula n. 347 foi aplicada no processo da Petrobrás, Gilmar Mendes afirmou que o assunto precisa ganhar um novo olhar. Nesse sentido, pretende compreender o ato de afastar a aplicação de normas inconstitucionais não como poder ou direito dos órgãos de controle, mas como uma espécie de zelo pela harmonia do ordenamento jurídico.

Essa proposição se unifica com o seguinte argumento da decisão monocrática proferida no MS 25.888/DF:

(...) se ao Supremo Tribunal Federal (STF) compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos, em decorrência do efeito definitivo de sua decisão. Tal impositação é igualmente verdadeira ainda que se trate de jurisprudência firmada sem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante (art. 102, § 2º, CF), a qual deve ser considerada como indicativa do sentido normativo-

constitucional da matéria abordada (BRASIL, 2020, p. 21).

Em vista disso, restou consolidado que as questões constitucionais no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) devem reforçar a normatividade constitucional, podendo a administração pública ser cobrada no tocante à observância da Constituição, especialmente a respeito dos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) em matéria de controle externo.

Ao final, Gilmar Mendes propõe uma nova perspectiva a respeito da aplicação da Súmula 347:

Concebido em tais termos, o tratamento de questões constitucionais por parte do TCU passa a ostentar a função de reforço da normatividade constitucional. Da Corte de Contas passa-se a esperar a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em matérias relacionadas ao controle externo. (...) Vislumbra-se uma renovada aplicabilidade da Súmula 347 do STF: confere aos Tribunais de Contas a possibilidade de afastar a aplicação de normas manifestamente inconstitucionais quando já houver entendimento pacificado do STF acerca da inconstitucionalidade chapada, notória ou evidente, da solução normativa eventualmente em exame (BRASIL, 2020, p. 27).

Pensando bem, a concepção exposta no bojo desse julgamento retoma o precedente que deu origem à Súmula n. 347, uma vez que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará deixou de aplicar a Lei n. 4.316/1958 e negou o registro à aposentadoria do delegado em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Finalmente, muito embora o citado mandado de segurança tenha sido campo para uma significativa discussão referente à apreciação de constitucionalidade pelos tribunais de contas, restou prejudicado ante a perda superveniente do seu objeto. É que todo o debate acerca da constitucionalidade do Decreto n. 2.745/1998 estava sedimentado na ausência de um regime próprio das empresas estatais, em razão da lacuna normativa na regulamentação do art. 173, §1º, inciso III da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Todavia, a lacuna foi preenchida com a Lei n. 13.303/2016, que trata do 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. A legislação supracitada revogou expressamente o art. 67 da Lei n. 9.478/1997, que era objeto de regulamentação pelo Decreto n. 2.745/98 no tocante ao procedimento licitatório simplificado da Petrobrás, resolvendo, de certa maneira, a questão demandada pela

impetrante⁴ (BRASIL, 2016; BRASIL, 1997; BRASIL, 1998).

Acerca do conteúdo referente a procedimento licitatório simplificado, a Petrobrás impetrou também o Mandado de Segurança n. 31.439/DF em face do Tribunal de Contas da União (TCU) apontando quatro teses do impetrado que mereciam ser revistas. A primeira sobre a necessidade de observância da norma geral de licitações e contratos até a regulamentação prevista no art. 173, §1º da Constituição de 1988; a segunda pela inconstitucionalidade do art. 67 da Lei n. 9.478/97; a terceira no que tange a ilegalidade do decreto que regulamentou o procedimento simplificado de contratações; e a quarta sobre os poderes do Tribunal de Contas da União (TCU) para negar aplicação de ato normativo que repute inconstitucional, com sustento na Súmula n. 347. Ao final, postulou medida acauteladora com o objetivo de suspender os efeitos do acórdão impugnado.

Após análise das arguições apresentadas pela parte impetrante, o relator Marco Aurélio indeferiu a liminar posicionando-se da seguinte maneira:

Descabe a atuação precária e efêmera afastando do cenário jurídico o que assentado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A questão alusiva à possibilidade de este último deixar de observar, ante a óptica da inconstitucionalidade, certo ato normativo há de ser apreciada em definitivo pelo Colegiado, prevalecendo, até aqui, porque não revogado, o Verbete n. 347 da Súmula do Supremo. De início, a atuação do Tribunal de Contas se fez considerado o arcabouço normativo constitucional (BRASIL, 2012, p. 3-4).

Nesta ocasião, a manifestação da relatoria do Ministro Marco Aurélio não questionou a subsistência da súmula, tendo sido reconhecida a validade do enunciado sumular.

Em seguida, foi interposto agravo regimental pela União aduzindo a impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade de lei pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e a constitucionalidade do art. 67 da Lei n. 9.478/97 e do Decreto n. 2.745/98. A temática é a mesma do Mandado de Segurança n. 25.888/DF.

No caso, em 15 de fevereiro de 2013, a Procuradoria-Geral da República apresentou manifestação, nos autos do Mandado de Segurança 31.439, expondo o sentido em que deve ser lido o enunciado sumular para garantir a harmonia do sistema normativo inaugurado na Constituição de 1988, conforme abaixo descrito:

O controle externo de legalidade exercido pelo TCU em relação aos atos e

⁴ Registra-se que o MS 25888/DF não transitou em julgado, tendo sido anotado como último andamento “Conclusos ao(à) Relator(a). em 29 de março de 2021.

contratos de quaisquer dos entes da administração pública direta e indireta (CF, arts. 70 e 71) não se perfaz apenas pelo exame de conformidade de tais atos com a lei em sentido estrito, mas também com todo o direito: no sentido de **juridicidade**. (...) Como os atos do Poder Público devem se pautar pela lei, com muito mais razão não poderão destoar de preceitos constitucionais. O TCU, por meio do controle externo de legalidade, pode recusar aplicação à lei por entendê-la inconstitucional, sem prejuízo de posterior apreciação pelo Poder Judiciário. (...) Logo, o Tribunal de Contas da União (TCU), quando no exercício de suas atribuições, pode determinar à administração pública direta e indireta a não - aplicação de lei por considerá-la incompatível com a Constituição Federal. É nesse sentido que deve ser lido o enunciado de Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), leitura essa que se harmoniza com a CF de 1988. (BRASIL, 2013a, p. 3).

Sob a ótica do presente estudo, as palavras da Procuradoria-Geral da República acima transcritas brindam a temática aqui estudada ao tratar de noções de juridicidade e do controle de legalidade em sentido amplo, uma vez que o texto constitucional de 1988 trouxe previsão expressa da legitimidade como parâmetro para a atuação do controle externo.

Assim sendo, o cenário retrata uma mudança de paradigma dos tribunais de contas, uma vez que ao invés de adotarem uma fiscalização meramente formal e legalista, na cena contemporânea não é possível reduzir o controle externo ao exame de legalidade estrita.

Ao tratar do controle da administração pública em conformidade com o princípio da juridicidade, Ricardo Schneider Rodrigues (2021, p. 642) aduz que:

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

Em sequência, nos termos da decisão monocrática divulgada em 11 de março de 2021 no Diário de Justiça Eletrônico n. 46, o Mandado de Segurança n. 31.439/DF foi extinto sem exame do mérito, porque instada a se manifestar na continuidade do processo, ante a revogação do art. 67 da Lei n. 9.478/1997 pela Lei n. 13.303/2016, a Petrobrás manteve-se silente, o que revela falta de interesse. Após, em 07 de abril de 2021, o processo transitou em julgado (BRASIL, 2021a).

No estudo da aplicação da Súmula n. 347 no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), é importante destacar também o Mandado de Segurança n. 35.410/DF de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Trata o processo de mandado de segurança coletivo, com pedido de liminar, impetrado pelo Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita

Federal do Brasil – SINDIRECEITA em face de ato do Tribunal de Contas da União (TCU) que afastou a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei n. 13.464/2017 no acórdão proferido no âmbito do TC 021.009/2017-1 (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2018a).

A referida legislação alterou a estrutura remuneratória dos cargos de Analistas-Tributários e Auditores-Fiscais da Receita Federal, que passaram a ser remunerados pelo formato de vencimento básico e gratificação de natureza permanente, substituindo o subsídio. Intitulada bônus de eficiência, a gratificação criada dispõe de uma metodologia própria de apuração na qual não incidia desconto de contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor – CPSS. Por essa razão, o Tribunal de Contas da União (TCU) considerou inconstitucional o pagamento do bônus de eficiência e afastou a aplicação dos dispositivos legais a ele referentes.

O impetrante alega que, defendendo a constitucionalidade da legislação em comento, a Advocacia Geral da União agravou da decisão exarada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), elucidando a ausência de competência do órgão de controle para exercer controle de constitucionalidade. O agravo foi provido para restabelecer o pagamento da gratificação aos inativos, mas o tribunal pontuou no acórdão que pode e deve afastar a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei n. 13.464/2017 nos casos concretos submetidos à sua análise, nos termos da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF). Seria o caso das aposentadorias encaminhadas ao órgão para fins de registro.

Dessa maneira, o pleito do recorrente é exatamente que o Tribunal de Contas da União (TCU) seja compelido a aplicar a Lei n. 13.464/2017, especialmente os §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17, que dispõem sobre o bônus de eficiência para os aposentados e pensionistas.

Em sede de decisão monocrática, reconhecendo como relevantes os fundamentos do mandado de segurança no que se refere à razoabilidade do direito, o relator pontuou que, sob a ótica da Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão técnico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, que dispõe das competências demarcadas no art. 71 do texto constitucional.

Com base na leitura do referido artigo, o ministro Alexandre de Moraes posicionou-se da seguinte forma no julgamento do Mandado de Segurança 35.410/DF:

É inconcebível, portanto, a hipótese do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão sem qualquer função jurisdicional, 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 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2018a, p. 5).

Assim sendo, na visão do relator, o Tribunal de Contas da União (TCU) não possui competência para exercer controle incidental de constitucionalidade, porque estaria usurpando a função jurisdicional e atentaria contra os mecanismos recíprocos de freios e contrapesos entre os poderes constituídos do Estado, ou seja, contra a base do princípio da separação de poderes, uma cláusula pétrea no texto constitucional vigente.

O argumento do Tribunal de Contas da União (TCU) de que o enunciado sumular n. 347 lhe garante a possibilidade de apreciar a constitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público deixando de aplicar os dispositivos legais no caso concreto como uma competência administrativa, sob o fundamento de zelar pelos princípios da administração pública e pela supremacia constitucional é considerado pelo relator Ministro Alexandre de Moraes um mero eufemismo para o exercício de controle difuso de constitucionalidade, o que não concebe ser possível fora do campo de atuação do Poder Judiciário. Por todo o exposto, o pedido liminar foi deferido para determinar que o Tribunal de Contas da União (TCU) se abstenha de afastar a incidência dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei n. 13.464/2017.

Em sua manifestação, a Procuradoria-Geral da República consigna que do ato coator, sob a concepção de que dispositivos da Lei n. 13.464/2017 são inconstitucionais, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a cessação do pagamento do bônus de eficiência a analistas tributários da Receita Federal aposentados. Partindo dessa premissa, chamou atenção para a problemática que orienta o presente estudo, ou seja, para o fato de um administrador, por si só, efetuar juízo de inconstitucionalidade de uma lei e não aplicá-la por considerar incompatível com os direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

Nessa perspectiva, resgatou entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) do contexto normativo anterior à Constituição de 1988 para afirmar que a posição do Supremo Tribunal Federal (STF) enquanto órgão máximo do Judiciário permitia aos cargos máximos do Executivo o mesmo compromisso de defender a Constituição Federal e recusar aplicação de norma contrária a ela como uma forma de defesa do texto constitucional.

Essa percepção experimentou o momento em que o Procurador-Geral da República era o único legitimado para exercer controle de constitucionalidade. Contudo, conforme exposto na manifestação do Ministério Público Federal, a promulgação da Constituição de 1988 oportunizou uma imprecisão sobre a continuidade desse entendimento, especialmente diante da previsão de competência para o governador provocar uma demanda de controle abstrato de constitucionalidade.

Por esse ângulo, em que tanto o Procurador-Geral da República como o governador de determinado Estado podem suscitar o controle de constitucionalidade de uma lei em abstrato, a possibilidade de um chefe do Executivo negar cumprimento a uma lei antes de buscar a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto órgão precipuamente competente para tanto, perde o seu sentido.

Ainda na dinâmica da interpretação do Ministério Público Federal acerca do assunto ora examinado, destaca-se a compreensão de que a jurisprudência que permite ao Tribunal de Contas a apreciação da constitucionalidade no exercício de suas atribuições necessita de uma reavaliação.

Nesse sentido, colhendo reflexões trazidas na decisão monocrática exarada no MS n. 25.888/DF, a Procuradoria da República repete o argumento de que a mudança no sistema de controle de constitucionalidade introduzida no texto constitucional de 1988, ampliando significativamente os legitimados para o controle abstrato de normas (e, conseqüentemente, restringindo a amplitude do controle difuso) demonstra a necessidade de reavaliar a subsistência da Súmula n. 347 para que seja considerada superada.

Com isso, Carlos Alberto Vilhena, Subprocurador-Geral da República à época, responsável pela manifestação do Ministério Público Federal no mandado de segurança em comento, sustenta que:

(...) não se está a dizer – repita-se – 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 Constitucionais da República” (f. 96 – trecho do voto do acórdão atacado), mas apenas que é inconcebível que o Tribunal de Contas da União (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 347/STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988” (f. 151 – trecho da decisão que deferiu a liminar) (BRASIL, 2018b, p. 13).

Assim sendo, a Procuradoria-Geral da República conclui sua manifestação pela concessão da segurança e, no mérito, confirma a liminar inicialmente deferida. Em sequência, o plenário decide, em sessão virtual de 02/04/2021 a 14/04/2021, por maioria, conceder a segurança pleiteada para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU), proferido no Processo TC 021.009/2017-1, 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 n. 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei n. 10.887/2004, prevendo o

pagamento do bônus de eficiência, vedado o afastamento da eficácia de dispositivo legal por decisão administrativa do Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do voto do relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio. Os Ministros Roberto Barroso e Rosa Weber acompanham o relator com ressalvas.

Passa-se agora ao exame do inteiro teor do acórdão, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 06 de maio de 2021. O Ministro Alexandre de Moraes, relator, apresenta um breve relatório do essencial para a compreensão do processo. Após, anota a legitimidade ativa do impetrante para um mandado de segurança coletivo em prol da concretização de direitos individuais homogêneos, conforme disposto no art. 21, *caput*, da Lei n. 12.016/2009 (BRASIL, 2009b) e do art. 5º, LXX, b, da Constituição de 1988.

Dentre outras questões preliminares, diante possibilidade de o ato da autoridade coatora ensejar dano a direito líquido e certo dos servidores representados pelo sindicato impetrante, o relator reconhece a necessidade de correção da conduta pelo mandado de segurança. De caráter preventivo, o pleito em questão visa basicamente afastar a possibilidade de o Tribunal de Contas da União (TCU) deixar de contabilizar o bônus de eficiência e produtividade no cálculo da aposentadoria dos servidores ora substituídos pelo sindicato, por considerar inconstitucionais os §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17, ambos da Lei n. 13.464/2017.

Logo em seguida, Alexandre de Moraes expõe as mesmas razões que fundamentaram a concessão da liminar no processo em destaque e acrescenta que:

(...) a possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade pelo TCU é mais grave do que somente a configuração de usurpação de função jurisdicional por órgão administrativo, em virtude da extensão dos efeitos de suas decisões para todos os procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública, como no caso em questão. Exatamente como na presente hipótese, o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo *a transcendência dos efeitos*, pois, na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eufemisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, o TCU não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os *erga omnes* e *vinculantes* no âmbito daquele tribunal. (BRASIL, 2021b, p. 18-19).

Nota-se, portanto, que o órgão de controle está sinalizando o seu entendimento sobre determinado tema e, em complemento a isso, exterminando a eficácia da legislação, uma vez que não mais produzirá efeitos no ordenamento, porque a decisão do órgão de controle de não aplicar a norma em exame transcende os efeitos do controle difuso e alcança toda administração pública federal.

Nesse contexto, por via reflexa, os administradores podem deixar de aplicar a legislação por já conhecerem a posição do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da temática. Essa situação caracteriza uma dinâmica de transformação do controle difuso em controle concentrado que não é permitida no campo administrativo e nem no âmbito do Poder Judiciário, haja vista que as decisões exaradas por juízes ou tribunais em casos concretos não tem o condão, por si só, de gerar efeitos *erga omnes*.

Em complemento a isso, o relator retoma e detalha outro argumento já levantado por ele quando da concessão da liminar, nos termos a seguir replicados:

Não bastasse a configuração do desrespeito à função jurisdicional e à competência exclusiva do STF, essa hipótese fere as funções do Legislativo, pois a possibilidade de o TCU declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público incidentalmente em seus procedimentos administrativos atentaria frontalmente contra os mecanismos recíprocos de freios e contrapesos (check and balances) estabelecidos no texto constitucional como pilares à Separação de Poderes, e que se consubstancia em cláusula pétrea em nosso sistema normativo, nos termos do artigo 60, parágrafo 4º, III, da Constituição Federal, pois ausente a necessária legitimidade constitucional a que esse, ou qualquer outro órgão administrativo, possa afastar leis devidamente emanadas pelo Poder Legislativo. (...) Aceitar a possibilidade de exercício de controle difuso pelo Tribunal de Contas da União (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 (BRASIL, 2021b, p. 21).

Com isso, têm-se as razões pelas quais o Ministro Alexandre de Moraes votou pela concessão da segurança pleiteada, as quais foram acompanhadas pelo Ministro Luís Roberto Barroso. Entretanto, embora tenha concordado com o relator e votado pela retirada das determinações inclusas no acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) impugnado, Barroso discorda de um dos fundamentos indicados pelo relator, conforme ressalvado adiante:

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 (BRASIL, 2021b, p. 26).

Desta feita, enquanto o relator entende que o exercício de controle de constitucionalidade é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso defende a viabilidade de toda autoridade administrativa de nível superior apreciar a constitucionalidade de lei, com condição de que a declaração de

inconstitucionalidade esteja reduzida ao caso concreto.

Em voto vogal referente a uma série de mandados de segurança (além do MS n. 35.410 ora em análise), o Ministro Edson Fachin divergiu do entendimento do relator acerca da possibilidade de o tribunal de contas afastar aplicação de lei ou ato normativo no exercício de suas atribuições e diante de casos concretos⁵.

Na concepção de Edson Fachin, ao tribunal de contas não é garantida a competência para apreciar, em tese, inconstitucionalidade de lei. Porém, não há impedimento para que se discutam questões pontuais referentes a aposentadorias, por exemplo, nos casos concretos. Assim sendo, o ministro contesta os limites da atuação dos órgãos de controle no tocante ao controle de legalidade de ato administrativo de inativação fundamentado em dispositivo legal que destoaria do texto constitucional vigente.

O ministro cita cada uma das competências constitucionais dos tribunais de contas e as considera como um significativo avanço no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, bem como no controle de legalidade e legitimidade dos atos de gestão. Nesse contexto, aduz que:

(...) o Supremo Tribunal Federal (STF) já assentou, em vários julgados, o colorido quase-jurisdicional que as tarefas do TCU assumem, já que não se trata de atividade meramente administrativa, mas de julgamento de contas de várias autoridades e colaboradores do Poder Público, a fim de assegurar a correção e economicidade nos gastos públicos (BRASIL, 2021b, p. 36).

Fachin indica também a existência de poderes implícitos no âmbito dos órgãos de controle como necessários para o cumprimento das competências previstas no texto constitucional, tais como a capacidade para expedir medidas cautelares com o intuito de evitar danos ao erário e, por outro lado, confirmar a efetividade de suas decisões⁶.

⁵ O voto vogal do Ministro Edson Fachin em análise refere-se aos mandados de segurança n.s 35.410, 35.490, 35.494, 35.498, 35.500, 35.812, 35.824 e 35.836. São seis mandados de segurança de interesse do Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil – SINDIRECEITA (MS 35.410), Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – UNAFISCO NACIONAL (MS 35.490), Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – SINDIFISCO NACIONAL (MS 35.494), Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT (MS 35.498), Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP (MS 35.500), e Sindicato Paulista dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINPAIT (MS 35.836), em face do Acórdão n. 2000/2017, TC 021.009/2017-1, o qual, acatando agravo interposto pela União, reformulou decisão anterior na qual declarava a inconstitucionalidade dos artigos 7º, §§ 2º e 3º, e 17, §§2º e 3º da Lei n. 13.464/2017, que preveem o pagamento de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira aos servidores inativos e pensionistas, sem o desconto de contribuição previdenciária, mas manteve a possibilidade de que, na análise de casos concretos, a Corte glosasse a parcela respectiva com fundamento na incompatibilidade da lei com a Constituição.

⁶ A respeito da emissão de providimentos cautelares pelos tribunais de contas, o Ministro Edson Fachin citou ementas referentes a dois mandados de segurança julgados no Supremo Tribunal Federal, quais sejam: a) MS 24510, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, julgado em 19 de novembro de 2003 e publicado no Diário de

Isto posto, nota-se que a problemática gira em torno do alcance desses poderes implícitos, mormente acerca da possibilidade de o Tribunal de Contas da União (TCU) desconsiderar o embasamento legal de atos administrativos com esteio em inconstitucionalidade, sob orientação da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse cenário, aparece novamente o argumento da distinção entre deixar de aplicar uma lei manifestamente inconstitucional e declarar a inconstitucionalidade da referida lei. Essa lógica já apareceu algumas vezes no presente estudo, tanto na análise do precedente que originou o enunciado sumular, como no julgamento da Petição 4.656/PB no que se refere à competência de Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, 2017b).

No caso, reconhecida a inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo, estava consignada a possibilidade dos órgãos administrativos deixarem de aplicar dispositivo normativo inconstitucional na análise de casos concretos, desde que a decisão não alcançasse efeitos *erga omnes* e ficasse limitada ao estrito exercício de suas atribuições.

Sobre essa temática, por último, Edson Fachin indica que os atos dos tribunais de contas estão todos submetidos ao controle judicial, de modo que é garantida à parte que eventualmente se sinta lesada por decisões dos formuladas pelos órgãos de controle, a tutela do Poder Judiciário.

Após, Fachin seguiu seu voto abordando questões relacionadas diretamente a matéria da constitucionalidade ou não dos dispositivos impugnados. Como esse assunto já foi brevemente citado anteriormente na contextualização do mandado de segurança examinado, não cabe mais ser rediscutido nesta oportunidade porque a questão principal em discussão se refere unicamente ao limite de atuação dos tribunais de contas quando diante de lei ou ato normativo eivado de inconstitucionalidade.

Passando-se a análise do voto do Ministro Marco Aurélio, tem-se uma posição que diverge do relator Alexandre de Moraes, consoante disposto a seguir:

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 (BRASIL, 2021b, p. 59-60).

Como visto, o voto do Ministro Marco Aurélio foi sucinto, detendo-se apenas ao ponto principal desse trabalho. Na sequência, votou a Ministra Rosa Weber, também se referindo às oito impetrações coletivas que examinam o Acórdão n. 2000/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU).

Acerca da análise da subsistência da Súmula n. 347, a ministra inicia sua manifestação recordando o precedente que deu origem ao enunciado sumular para indicar a diferença entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, considerando essa última uma obrigação de todos os tribunais e órgãos de qualquer dos poderes do Estado.

Mais uma vez esse argumento é suscitado no decorrer desta análise e serve como fundamento para a manifestação da Ministra Rosa Weber, que ocorreu nos seguintes termos:

Considero que a ordem jurídica inaugurada pela Carta de 1988 não permite ao Tribunal de Contas da União (TCU) 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. (...) Inviável, portanto, à luz da disciplina constitucional das atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) e de precedentes do Plenário e de ambas as Turmas desta Suprema Corte, entender que o referido órgão de controle possa, em deliberação dotada de acentuado coeficiente de abstração, como a proferida no processo TC n. 021.009/2017-1, implementar fiscalização concentrada de validade de dispositivos legais, de modo a apontar para o linear afastamento dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Lei n. 13.464/2017, ou do correlato art. 4º, § 1º, XXIII e XXIV, da Lei n. 10.887/2004, nos casos concretos envolvendo substituídos das entidades impetrantes. 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. (BRASIL, 2021b, p. 63, 67).

Ante o exposto, percebe-se que a ministra segue o relator Alexandre de Moraes votando pela concessão da ordem, mas diverge na fundamentação. De modo que, a determinação do acórdão impugnado deve ser afastada no processo em análise porque acarretou efeitos que transcenderam o caso concreto. Em situação contrária, não haveria razão para limitar a atuação dos tribunais de contas, especialmente diante de uma postura que pugna pela manutenção da harmonia do ordenamento jurídico com fundamento na supremacia constitucional.

O Ministro Gilmar Mendes, que foi o primeiro a questionar a subsistência da Súmula n. 347 no MS n. 25.888/DF, iniciou seu voto citando os dispositivos impugnados pelo

Tribunal de Contas da União (TCU), já mencionados ao longo do presente trabalho. Após, Gilmar Mendes se deteve ao debate acerca da competência dos tribunais de contas para exercer controle difuso de constitucionalidade.

De início, faz menção à Súmula n. 347 como jurisprudência antiga, que abre ensejo para que o tribunal de contas afaste a aplicação de uma lei ou ato normativo a determinado caso concreto sob sua análise, por considerá-la inconstitucional. Nesse contexto, argumenta que o enunciado sumular foi aprovado em contexto constitucional diverso, quando ainda não havia previsão do controle concentrado ou abstrato nas normas.

Partindo dessa premissa, o ministro narrou que:

Na vigência da Constituição de 1967/69, firmou o Supremo Tribunal Federal (STF) entendimento no sentido de que seria constitucional decreto de Chefe de Poder Executivo estadual que determinasse aos órgãos a ele subordinados que se abstivessem da prática de atos que implicassem a execução de dispositivos legais vetados por falta de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. O precedente, de relatoria do Ministro Moreira Alves, restou assim ementado: “É constitucional decreto de Chefe de Poder Executivo Estadual que determina aos órgãos a ele subordinados que se abstenham da prática de atos que impliquem a execução de dispositivos legais vetados por falta de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Constitucionalidade do Decreto n. 7.864, de 30 de abril de 1976, do Governador do Estado de São Paulo. Representação julgada improcedente”. (Rp 980, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ 19.9.1980) [...] Cuidava-se de hipótese inequívoca de inconstitucionalidade e que, por isso, não se baseava em inconformismo de um Poder em face de outro. Ao contrário, a Corte vislumbrou no ato uma situação de autodefesa de prerrogativa que a Constituição conferia ao Executivo para melhor atender ao interesse público (BRASIL, 2021b, p. 70-71).

Na sequência argumentativa, Gilmar Mendes acrescentou que a Constituição de 1988 ampliou os legitimados para propositura de ação de inconstitucionalidade e provocou uma redução na valia do controle difuso ou incidental, mormente porque possibilitou o acesso de um ampliado número de contendas ao Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de controle abstrato de normas.

Com efeito, retomando o ponto principal desse trabalho, o ministro Gilmar Mendes posicionou-se da seguinte forma:

De fato, esse sensível incremento do controle abstrato de constitucionalidade, inclusive com efeito vinculante e eficácia contra todos, implica a desnecessidade de que o sistema de controle difuso de constitucionalidade extrapole a esfera do Judiciário. (...) Nessa linha, é coerente com nosso sistema constitucional que a presunção de constitucionalidade das normas somente possa ser afastada por órgãos jurisdicionais competentes. Nesse sentido, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil demonstra a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 do STF em face da ordem jurídica instaurada com a Constituição de 1988. Órgãos administrativos, como o Tribunal de Contas da União (TCU), 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. [...] Essa orientação aplica-se, também, ao Banco Central, ao CADE, às Agências Reguladoras, ao CNJ, ao CNMP, ao CARF, ou seja, qualquer órgão pertencente a outro Poder, que não o Judiciário (BRASIL, 2021b, p. 75-77).

Por outro lado, o ministro apontou que não há impedimento para que a administração pública afaste a aplicação de dispositivos legais ou normativos considerados incompatíveis pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e consignados em jurisprudência pacífica. Nessa lógica, Gilmar Mendes expressou que havendo manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto intérprete da Constituição, pela inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, deve ser seguida pelos órgãos administrativos, inclusive pelos tribunais de contas.

Ao final, Gilmar Mendes acompanhou o voto do relator. Mas, com a ressalva de que a competência dos tribunais de contas para deixar de aplicar legislação que destoe do texto constitucional deve ser mantida quando há jurisprudência pacífica sobre o tema no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF).

No estudo da aplicação das súmulas do Supremo Tribunal Federal (STF), consta mais um mandado de segurança dentre os citados na jurisprudência selecionada. Trata-se do Mandado de Segurança n. 35824, impetrado pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – SINDIFISCO NACIONAL em face do Tribunal de Contas da União (TCU).

Em linhas gerais, o referido processo aborda a mesma questão explanada acima, no que se refere à aplicação da parcela remuneratória bônus de eficiência, prevista na Lei n. 13.464/2017, aos servidores federais. O problema, mais uma vez, gira em torno de determinação contida em acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), que decidiram afastar a aplicação da legislação determinando a exclusão do bônus de eficiência dos atos de inatidão sob sua análise.

Por essa razão, a questão do mérito em si não será mais desenvolvida nesta oportunidade. Afinal, o importante no momento é compreender o entendimento dos ministros acerca da subsistência da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) em mais essa oportunidade.

Registra-se que o MS 35.824 transitou em julgado em 03 de agosto de 2021, tendo sido decidido, em resumo, o seguinte:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). 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 (TCU) 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 (BRASIL, 2021c).

Antes de alcançar o resultado acima transcrito, o Relator Ministro Alexandre de Moraes deferiu o pedido liminar e determinou ao impetrado que procedesse ao registro das aposentadorias e pensões em que o único vício encontrado teria sido o pagamento da parcela remuneratória do bônus de eficiência. Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da República apresentou considerações semelhantes às já descritas ao longo desse trabalho, no sentido de reprovar a conduta do Tribunal de Contas da União (TCU) de afastar a aplicação da legislação por entendê-la inconstitucional.

Da análise do inteiro teor do acórdão, verifica-se que a posição dos ministros permanece a mesma aqui relatada quando do estudo do MS 35410, tendo sido inclusive referenciado em alguns votos que a matéria era igualmente abordada em outros mandados de segurança que tramitavam no Supremo Tribunal Federal, tratando-se, portanto, de um julgamento conjunto.

Assim sendo, tomando por base as manifestações dos ministros sobre a apreciação de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, é possível sustentar que ainda há divergência entre os membros do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da manutenção ou superação da Súmula n. 347.

Embora haja posicionamento expresso indicando que o enunciado sumular possa estar superado especialmente diante da valorização do controle abstrato das normas no texto constitucional de 1988 e da ausência de funções jurisdicionais no rol de atribuições constitucionalmente previstas ao Tribunal de Contas da União (TCU), a Súmula 347 não foi

efetivamente cancelada.

Os ministros Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes assumem opinião favorável à superação da súmula. De modo antagônico, sob o ponto de vista de Luís Roberto Barroso e de Edson Fachin, a Súmula deve ser mantida. A ministra Rosa Weber, por sua vez, acredita que a súmula deve ser mantida, mas com a condição de que o tribunal de contas deixe de aplicar lei ou ato normativo do poder público apenas com o voto da maioria absoluta de seus membros, em caso concreto e versando de matéria já pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) como destoante do texto constitucional.

A ressalva feita pela Ministra Rosa Weber coincide com importante aspecto abordado no Recurso em Mandado de Segurança n. 8.372, que deu origem ao enunciado sumular. É exatamente o fato de que, naquela oportunidade, foi autorizado a um tribunal de contas estadual deixar de aplicar norma já revelada inconstitucional na esfera do poder Judiciário.

Com isso, encerra-se a descrição dos principais argumentos que anunciam a visão do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da apreciação de constitucionalidade pelos órgãos de controle e passa-se a apresentar considerações relacionadas ao debate sobre a subsistência (ou não) da Súmula n. 347.

3.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONTROVÉRSIA RELACIONADA À CONTINUIDADE DA SÚMULA N. 347

Dentre os discursos contrários à permanência da Súmula n. 347, destaca-se o ponto referente ao enunciado ter sido editado ao abrigo de ordem constitucional anterior. 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”.

Outra questão bastante comentada pelos ministros diz respeito à ampliação do rol de legitimados a provocar 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”.

Um terceiro aspecto questionado ao longo do debate trata da ausência de função

jurisdicional. Quanto a esse fato, não há dúvida. A apreciação da constitucionalidade pelos tribunais de contas não deve inovar, mas apenas seguir os rumos dos ideais solidificados no texto constitucional, para que se mantenha a supremacia da Constituição e a unidade do sistema normativo. A atuação do órgão de controle, portanto, é no sentido de contribuir com a manutenção da ordem constitucional e não para usurpar a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do controle de constitucionalidade, especialmente o controle abstrato das normas.

Desse modo, uma vez que os casos retratados no item anterior⁷ foram julgados em sede de controle concreto ou incidental e em plenário virtual, a proposição de que já exista uma maioria constituída no Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da não recepção da Súmula n. 347 pela Constituição de 1988 assume um tom arriscado. Porém, não há como negar a existência de fortes indicativos para a superação da súmula (VILELLA, 2021), que ainda se encontra em pleno vigor.

No mais, é notável e facilmente demonstrável que, na concepção dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), os tribunais de contas são incompetentes para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos do poder público. Assim, considera-se inadequado pugnar pelo exercício de controle de constitucionalidade no âmbito dos tribunais de contas com fundamento no referido enunciado sumular 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). Desse modo, é necessário diferenciar o ato de apreciar a constitucionalidade da ação de exercer controle de constitucionalidade. A meu ver, a súmula não tentou alocar uma competência do poder Judiciário ao tribunal de contas. Entretanto, o impacto da apreciação da constitucionalidade por tais órgãos causa, sem embargo, incertezas no mundo jurídico.

Na época da elaboração da súmula, reconhecia-se “a necessidade de os Tribunais de Contas interpretarem as leis aplicáveis à sua matéria em conformidade com a Constituição Federal” (FAJARDO, 2008, p. 28) 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. Por fim, a terceira considera lei ou ato normativo inconstitucional

⁷ Os casos examinados foram retirados da jurisprudência selecionada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

como inexistente e incapaz de surtir efeitos.

Como contraponto às três premissas citadas, apresentam-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).

Contudo, apesar de atacar as premissas que fundamentaram o enunciado sumular, parte da doutrina posiciona-se nos seguintes termos:

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 (FAJARDO, 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.

Com efeito, a apreciação da constitucionalidade expressamente prevista no texto do enunciado sumular precisa ser interpretada sob a ótica não do exercício de controle abstrato de normas, competência privativa do Supremo Tribunal Federal (STF), mas no intuito de contribuir para a garantia da harmonia entre os poderes constituídos.

Nesse contexto, é válido considerar ainda que a atitude dos órgãos de controle

⁸ A diferença entre afastar a aplicação de uma norma e declarar sua inconstitucionalidade, como visto, foi uma das premissas que respaldou o limiar da Súmula n. 347, bem como argumento favorável à manutenção do enunciado sumular ora em estudo levantado quando do julgamento do MS 35410/DF, razões pelas quais é mencionada algumas vezes no desenvolvimento desse trabalho. Cláudio Fajardo faz um contraponto a essa temática indicando que “não existe mais diferença prática entre deixar de aplicar determinada norma por inconstitucionalidade e declarar sua inconstitucionalidade, tese pacificada para anular decisões de tribunais que descumpriam a cláusula de reserva de plenário, previsto na CF/88. Esta tese também se aplica ao caso dos juízes de primeira instância e ao TCU, quando realizam controle difuso de constitucionalidade: ao apreciar um caso concreto, e diante de uma norma inconstitucional, o magistrado deve, incidentalmente à lide, decidir pela não-aplicação da norma. Como vimos, não existe diferença ontológica entre afastar a aplicação da norma e declarar sua inconstitucionalidade, de forma que também esta premissa estaria ultrapassada”. (FAJARDO, 2008).

fornece um suporte eminentemente técnico para a condução de gestões públicas que buscam se desenvolver em total consonância com a norma constitucional e com a legislação como um todo, “verificando a pertinência e juridicidade do gasto, que é o elo entre a arrecadação estatal e a efetiva prestação dos direitos fundamentais” (FORNI, 2020, p. 82).

Então, em consonância com as questões que formataram o precedente judicial e com o papel institucional dos tribunais de contas no contexto da ordem constitucional vigente, testemunha-se a efetiva necessidade de compreender e acatar a diferença entre declarar a inconstitucionalidade de uma lei e deixar de aplicar lei ou ato normativo eivado de inconstitucionalidade, com o objetivo de podar qualquer imprecisão no ato de interpretar os limites da apreciação da constitucionalidade prevista na súmula.

Agora, para complementar o estudo, se faz necessário conhecer e analisar a postura dos tribunais de contas no que tange à aplicação da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF). Para tanto, inicialmente, cumpre verificar se a Lei Orgânica e o Regimento Interno dos tribunais de contas brasileiros estabelecem alguma previsão no tocante ao *modus operandi* de eventual apreciação da constitucionalidade no exercício de suas atribuições, bem como identificar se a demanda dos incidentes de inconstitucionalidade é frequente no ambiente do Tribunal de Contas da União (TCU) e, por fim, se há cautela do referido órgão de controle nos acórdãos exarados que versam sobre as questões de controle de constitucionalidade no exercício de suas atribuições, para que não haja usurpação das funções jurisdicionais.

4 AS PARTICULARIDADES DA APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 347 NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Antes de analisar a aplicação da súmula em destaque são necessárias algumas considerações metodológicas para indicar as estratégias desenhadas para obtenção da resposta da pergunta de pesquisa. O estudo compõe debate atual no Supremo Tribunal Federal (STF), como já explicitado no bojo do presente trabalho. Assim sendo, a literatura trabalhada nos capítulos anteriores foi fundamental para apresentar o contexto do tema e os conceitos básicos fundamentais à compreensão das nuances referentes à apreciação da constitucionalidade pelos tribunais de contas.

Como o desenvolvimento do objetivo da pesquisa envolve o estudo sobre o controle de constitucionalidade exercido no âmbito dos tribunais de contas, especialmente considerando a relevância que tais instituições ganharam na Constituição de 1988, foram analisados trabalhos de autores que estudam o controle externo atualmente com a finalidade de compreender os tribunais de contas do século XXI, além de autores clássicos que escrevem sobre os pilares do sistema de controle de constitucionalidade: a supremacia e a rigidez constitucional.

Em um segundo momento, foi apresentada a visão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o exercício do controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas como base para a compreensão da postura do Tribunal de Contas da União (TCU) diante da sinalização para a insubsistência da Súmula n. 347.

A partir do presente capítulo passa-se verdadeiramente à análise do posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) ao longo dos anos sobre a aplicação da referida súmula em três etapas: a verificação das leis orgânicas e regimentos internos de todos os tribunais de contas brasileiros para identificar a presença (ou não) de rito ou procedimento específico para apreciar constitucionalidade, a demanda das questões incidentais de inconstitucionalidade no Tribunal de Contas da União (TCU) e a análise dos acórdãos do citado tribunal de contas que versam sobre “inconstitucionalidade” e “Súmula n. 347”.

Assim, os resultados do trabalho serão apresentados com base em pesquisa quantitativa e qualitativa de jurisprudência. Quantitativa porque será realizado o cálculo percentual dos acórdãos e decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) que tratam da temática em estudo em relação ao total de acórdãos e decisões disponíveis para pesquisa no sítio eletrônico da citada instituição de controle e qualitativa porque serão sistematizadas e

aglutinadas as decisões do Tribunal de Contas da União sobre o tema para fundamentar a resposta do problema que orienta esta pesquisa (QUEIROZ E FEFERBAUM, 2019, p. 122).

Na delimitação do objeto do presente estudo, será realizado um recorte institucional considerando a amplitude nacional do Tribunal de Contas da União (TCU), de modo que a referida instituição servirá de referência para a composição da amostra desta análise. “A amostra é exatamente aquele conjunto de decisões com que o aluno lidará em seu trabalho no formato de pesquisa de jurisprudência” (QUEIROZ E FEFERBAUM, 2019, p. 112).

No caso, a amostra será formada por meio de pesquisa eletrônica de jurisprudência em página da internet. No sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU), além do banco de dados geral, a instituição disponibiliza o sistema de pesquisa de jurisprudência selecionada por árvore de classificação, em que é possível identificar área, tema e subtema da pesquisa.

Desta feita, resta configurado também um recorte temático (QUEIROZ E FEFERBAUM, 2019, p. 124), uma vez que serão analisadas as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) que versam sobre “inconstitucionalidade” ou “Súmula 347” indicadas no banco de dados de jurisprudência selecionada por árvore de classificação no sítio eletrônico do citado tribunal de contas.

4.1 PREVISÃO DE RITO OU PROCEDIMENTO PARA APRECIAR CONSTITUCIONALIDADE NA LEI ORGÂNICA E NO REGIMENTO INTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os tribunais de contas brasileiros são divididos em três categorias, quais sejam: Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunais de Contas dos Estados (incluindo as capitais e o Distrito Federal), Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará) e Tribunal de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro). Para compreender as particularidades da aplicação da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) em todos esses níveis, será verificado, inicialmente, a partir da leitura da lei orgânica e do regimento interno de cada tribunal de contas, se há menção a possível exame de constitucionalidade pelos órgãos de controle.

O objetivo dessa apuração é identificar a existência (ou não) de um rito ou procedimento uniforme que fortaleça a atuação dos tribunais de contas nos casos de incidentes de inconstitucionalidade. Nesse contexto, conhecer os dispositivos legais que tratam da matéria é fundamental para compreender a amplitude que os órgãos de controle oferecem à

temática no exercício de suas atribuições. Assim sendo, passa-se à análise de fato dos dispositivos legais.

A 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. Após a leitura da referida legislação, conclui-se que não há previsão acerca de possível apreciação de constitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, de pronto, verifica-se que na citada lei não foi estabelecido rito ou procedimento que atenda ao disposto na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Do mesmo modo, outras 13 (treze) leis orgânicas de tribunais de contas estaduais não abordam a temática. É o caso dos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e Distrito Federal. As leis orgânicas dos Tribunais de Contas do Município de São Paulo e do Rio de Janeiro e dos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, Goiás e Pará seguem a mesma linha.

Por outro lado, os Tribunais de Contas dos Estados do Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, São Paulo e Tocantins dispõem de lei orgânica que versa sobre o assunto. Alguns tribunais, em suas leis orgânicas, fazem menção mais genérica, tais como o do Amapá⁹, do Ceará¹⁰ e do Mato Grosso¹¹, enquanto outros detalham mais a temática da apreciação da constitucionalidade.

Na Bahia¹², a legislação do tribunal de contas estabelece orientações acerca da suspensão do processo quando arguida a inconstitucionalidade na câmara, para que a questão seja submetida ao colegiado e, em sendo suscitada no plenário, o relator deverá levar a

⁹ Lei Complementar n.º 0010, de 20 de setembro de 1995. Art. 26. Ao Tribunal de Contas do Estado compete: XVII - negar a aplicação de lei ou de ato normativo, considerando ilegal ou inconstitucional, que tenha ou possa vir a ter reflexo no erário estadual ou municipal, incumbindo-lhe, de imediato, justificar a ilegalidade ou propor à Assembléia Legislativa, às Câmaras Municipais ou ao Ministério Público, a arguição de inconstitucionalidade (AMAPÁ, 1995);

¹⁰ Lei n. 12.509, de 06 de dezembro de 1995. Art. 69 A Câmara remeterá o feito ao julgamento do Plenário: I - quando houver fundada arguição de inconstitucionalidade não decidida pelo Tribunal Pleno (CEARÁ, 1995);

¹¹ Lei complementar n. 269, de 22 de janeiro de 2007. Art. 51 Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito for verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, o relator submeterá os autos à discussão do Tribunal Pleno. Parágrafo único. A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial (MATO GROSSO, 2007).

¹² Lei complementar n. 005 de 04 de dezembro de 1991 (BAHIA, 1991).

questão a julgamento, ouvido o Ministério Público de Contas nos dois casos. No Tribunal de Contas do Estado de São Paulo¹³, as orientações seguem no mesmo sentido.

Em complemento a essa análise, é importante destacar os dispositivos das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados de Goiás¹⁴, Espírito Santo¹⁵, Paraná¹⁶, Piauí¹⁷ e Rio Grande Norte¹⁸, segundo os quais a decisão que soluciona a questão prejudicial acerca de inconstitucionalidade constitui prejulgado a ser aplicado aos outros casos submetidos ao tribunal de contas.

A constituição do prejulgado prevista na legislação citada segue o mesmo padrão procedimental dos incidentes de inconstitucionalidade suscitados no âmbito do Poder Judiciário já mencionado no início do trabalho. No caso, as câmaras (órgãos fracionários) devem seguir o entendimento consolidado no pleno. Ademais, também seguindo o modelo judicial, a deliberação sobre o incidente de inconstitucionalidade deve ser adotada nos casos análogos discutidos no âmbito do tribunal.

Esse ponto gera uma preocupação quanto aos efeitos práticos da decisão do tribunal de contas, no sentido de que não pode ultrapassar o caso concreto, vez que o efeito *erga omnes* é

¹³ Lei complementar n. 709, de 14 de janeiro de 1993 (SÃO PAULO, 1993).

¹⁴ Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2007. Art. 134. A decisão, contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas. Art. 135. A Câmara não submeterá a arguição de inconstitucionalidade ao Plenário, quando já houver o pronunciamento deste ou do Supremo Tribunal Federal sobre a questão (GOIÁS, 2007).

¹⁵ Lei complementar n. 621, 8 de março de 2012. Art. 177. A decisão, contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas. Art. 178. A Câmara não submeterá a arguição de inconstitucionalidade ao Plenário, quando já houver o pronunciamento deste ou do Supremo Tribunal Federal sobre a questão (ESPÍRITO SANTO, 2012).

¹⁶ Lei complementar n. 113 de 15 de dezembro de 2005. Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno. § 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas (PARANÁ, 2005).

¹⁷ Lei n. 5.888, de 19 de agosto de 2009. Art. 161. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Plenário do Tribunal para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido no Regimento Interno. § 4º A decisão contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas (PIAUI, 2009).

¹⁸ Lei complementar n. 464, de 05 de janeiro de 2012. Art. 143. A decisão adotada na deliberação sobre o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo constitui prejulgado de observância obrigatória nos casos análogos. Art. 144. A Câmara não submeterá a arguição de inconstitucionalidade ao Pleno quando já houver o pronunciamento deste ou do Supremo Tribunal Federal sobre a questão (RIO GRANDE DO NORTE, 2012).

característica do controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Como visto, essa é uma das principais alegações usadas para pleitear o cancelamento da Súmula n. 347. Mas, seguindo o entendimento do ministro Luiz Fux ao analisar a competência para deixar de aplicar normas manifestamente inconstitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cumpre mencionar que órgãos administrativos podem negar aplicação de lei inconstitucional somente quando houver precedente judicial nesse sentido, isto é, a matéria deve ser pacífica no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) como inconstitucional.

Noutra perspectiva, nas leis orgânicas de Minas Gerais¹⁹, Pernambuco²⁰ e Roraima²¹ há previsão de competência para o Ministério Público de Contas representar ao Procurador-Geral de Justiça ou ao Procurador-Geral da República, a depender da origem da inconstitucionalidade identificada no exercício de suas atribuições, para suscitar a questão em sede de controle abstrato. Nessa mesma linha, no Amapá também há previsão de propor aos órgãos competentes a arguição de inconstitucionalidade.

A representação ao órgão competente para propor ação direta de inconstitucionalidade é uma medida segura e necessária quando a questão constitucional suscitada ainda não é pacífica no campo judicial. Dessa maneira, o tribunal de contas se exime de apreciar constitucionalidade para deixar de aplicar no exercício de suas atribuições, se for o caso, norma inconstitucional que ainda não foi examinada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Tal postura resguarda a presunção de constitucionalidade da norma e, ainda, a competência privativa do Supremo Tribunal Federal (STF) para declaração de inconstitucionalidade em abstrato.

Feitas essas considerações a respeito da presença (ou não) do tema da inconstitucionalidade nos dispositivos das leis orgânicas dos tribunais de contas brasileiros,

¹⁹ Lei complementar n. 102, de 17 de dezembro de 2008. Art. 32 – Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da Lei e fiscal de sua execução, além de outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno: VII – representar ao Procurador-Geral de Justiça para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição do Estado, e ao Procurador-Geral da República, em face da Constituição Federal (MINAS GERAIS, 2008).

²⁰ Lei n. 12.600, de 14 de junho de 2004. Art. 114. Compete ao Ministério Público de Contas, além de outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes: VIII - representar ao órgão competente a fim de que promova ação direta de inconstitucionalidade ou arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos de deliberação do Pleno do Tribunal (PERNAMBUCO, 2004).

²¹ Lei complementar n. 247, de 23 de dezembro de 2016. Art. 95. Compete ao Ministério Público de Contas as seguintes atribuições: VII - representar ao órgão competente, a fim de que promova ação direta de inconstitucionalidade ou arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos de deliberação do Pleno do Tribunal (RORAIMA, 2016).

percebe-se que não há uniformidade da matéria. Assim sendo, é possível concluir que não há previsão de um rito ou procedimento regular para a apreciação da constitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público na esfera dos tribunais de contas, consoante disposto na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Ademais, o cenário se repete no campo dos regimentos internos, quer dizer, também não há uma uniformização no tratamento do assunto ou a previsão de um rito ou procedimento regular para a aplicação da Súmula n. 347.

No caso do Tribunal de Contas da União (TCU), em pese a lei orgânica não abordar a temática, o regimento interno versa sobre a matéria excluindo da competência das câmaras os processos que examinarem incidentalmente a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público²². Nesses casos, estabelece que a competência para votar seja do presidente²³, mas não prevê um rito processual específico para tratar dessa questão incidental.

Da mesma forma, embora a temática esteja ausente na lei orgânica dos Tribunais de Contas dos Estados do Acre, Amazonas, Maranhão, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e Distrito Federal, há menção nos respectivos regimentos internos. O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e os Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia e do Pará compartilham da mesma situação.

A seguir, serão examinados os regimentos internos dos tribunais de contas que seguem a dinâmica citada: ausência de previsão na lei orgânica, mas presença da matéria no regimento interno. Com isso, é possível conhecer o que a lei orgânica ou o regimento interno desses órgãos de controle expõem sobre o tema.

No Acre, há previsão expressa de competência do tribunal de contas para suscitar incidentes de inconstitucionalidade no regimento interno. Além disso, um título específico trata da inconstitucionalidade indicando, em linhas gerais, que, arguida a inconstitucionalidade, será remetida ao plenário para que se pronuncie preliminarmente sobre a matéria. Por fim, prevê que o processamento da matéria ocorrerá de acordo com a lei vigente²⁴.

²² Art. 17. § 2º. Não poderão ser apreciados pelas câmaras os processos que contenham propostas de fixação de entendimento sobre questão de direito em determinada matéria, de determinações em caráter normativo e de estudos sobre procedimentos técnicos, bem como aqueles em que se entender necessário o exame incidental de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público (BRASIL, 2011b).

²³ Art. 28. Compete ao Presidente: X – votar quando se apreciar inconstitucionalidade de lei ou de ato do poder público (BRASIL, 2011b).

²⁴ Resolução n. 30, de 28 de novembro de 1996. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Acre. Art. 168 - O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, poderá arguir a inconstitucionalidade das Leis e dos atos dos Poderes Públicos Estaduais e Municipais. Art. 169 - A inconstitucionalidade de alguma

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Amazonas estabelece embargos de declaração como recurso cabível da decisão de incidente de inconstitucionalidade e expõe outras questões procedimentais que ainda não foram tratadas ao longo desse trabalho, tais como a possibilidade de recurso para os casos julgados envolvendo a temática que ainda não tenham sido contemplados pela coisa julgada²⁵. No Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, o regimento interno se limita a estabelecer como competência do presidente votar quando da apreciação de inconstitucionalidade²⁶.

No Pará, consta como competência do tribunal de contas a negativa da aplicação de lei ou ato normativo considerado ilegal ou inconstitucional, em caso concreto. Ademais, em capítulo específico tratando sobre os incidentes de inconstitucionalidade, são pontuadas questões procedimentais como a necessidade do voto da maioria absoluta dos conselheiros efetivos para o tribunal negar a aplicação de dispositivo legal ou normativo por inconstitucionalidade²⁷.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba apresenta uma previsão bem genérica, limitando-se a estabelecer como competência privativa do plenário deliberar sobre os incidentes de inconstitucionalidade²⁸.

No Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, além da competência do plenário para julgar incidente de inconstitucionalidade e do presidente para votar quando arguida inconstitucionalidade, há previsão de a câmara remeter ao plenário a arguição incidental de

Lei ou ato do Poder Público poderá ser argüida por indicação do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento de Conselheiro, ou representante do Ministério Público Especial e remetê-la ao Plenário, para que este, preliminarmente, se pronuncie sobre a matéria. Art. 170 - O processamento da inconstitucionalidade se dará de acordo com a Lei em vigor (ACRE, 1996).

²⁵ Resolução n.º 04, de 23 de maio de 2002. Art. 293. Proferido o julgamento pelo Tribunal Pleno e publicada a respectiva decisão, passar-se-á, em seguida, ao julgamento do feito originário, e, para tanto, devolver-se-ão os autos à Câmara, se for o caso. § 1º Da decisão de incidente de inconstitucionalidade somente cabem embargos de declaração. § 2.º O Tribunal Pleno pode, a qualquer tempo, rever seu entendimento, mas a decisão de arguição de inconstitucionalidade somente atinge os casos pendentes e, quanto aos julgados, mas não atingidos pela coisa julgada, somente pela via recursal devida (AMAZONAS, 2002).

²⁶ Resolução administrativa n. 1, de 21 de janeiro de 2000. Art. 94. Compete ao Presidente: IX - votar quando se apreciar arguição de inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público, ou quando se tratar de matéria administrativa e regimental, e nos processos em que esteja vinculado pelo relatório ou pedido de vista (MARANHÃO, 2000).

²⁷ Tribunal de Contas do Estado do Pará. Ato n. 63/2012. Art. 198. Somente pelo voto da maioria absoluta da totalidade dos Conselheiros efetivos deixará o Tribunal de aplicar ao caso concreto, por inconstitucionalidade, lei ou ato do Poder Público Estadual (PARÁ, 2012).

²⁸ Regimento Interno do TCE-PB. Resolução Normativa TC 010/2010. Art. 7º. Compete privativamente ao Tribunal Pleno: I – deliberar originariamente sobre: d) incidentes suscitados nos processos em que seja arguida a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público bem como naqueles cujo conhecimento lhe for deferido em razão da relevância da matéria, a pedido do Relator ou dos componentes da Câmara competente (PARAÍBA, 2010).

inconstitucionalidade em duas hipóteses: quando ainda não decidida pelo pleno e em casos de reexame do precedente de inconstitucionalidade²⁹.

No Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, há um capítulo específico para tratar dos incidentes em que se destaca a possibilidade de decisão que negar cumprimento à lei ou ato normativo inconstitucional, por dois terços dos membros, constituir norma definitiva e de aplicação obrigatória em casos análogos. Ademais, tornando-se definitiva a decisão, cabe ao tribunal de contas representar ao Procurador-Geral de Justiça para as providências cabíveis³⁰.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas de Sergipe³¹, em capítulo próprio contém as mesmas disposições destacadas na resolução de Santa Catarina no que tange à representação ao Procurador-Geral da República ou de Justiça, a depender do caso, quando definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei. Além disso, estabelece um procedimento de tramitação do incidente de inconstitucionalidade e prevê a formação de prejulgado vinculante aos casos semelhantes quando a deliberação ocorrer por maioria absoluta.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal aborda o exame incidental de inconstitucionalidade apenas nas previsões de competência do presidente e do

²⁹ Resolução Administrativa n. 005/TCER-96 Regimento Interno. Art. 121. Compete ao Tribunal Pleno: VI - julgar o incidente de uniformização de jurisprudência do Tribunal e o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público em face da Constituição Federal e Estadual, em matéria da competência do Tribunal; Art. 122. § 2º A Câmara deverá remeter à apreciação do Tribunal Pleno: I - a arguição incidental de inconstitucionalidade ainda não decidida pelo Tribunal Pleno e o relator não lhe houver afetado o julgamento; II - quando, não obstante decidida pelo Tribunal Pleno, for proposto o reexame do precedente de inconstitucionalidade; Art. 187. Compete ao Presidente: IX - votar quando se apreciar arguição de inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público (RONDÔNIA, 1996).

³⁰ Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina – Resolução n. TC-06/2001. Art. 152. A decisão que, por dois terços dos membros, computado o Voto do Presidente, negar cumprimento à lei ou ato considerado inconstitucional, constituirá para o futuro, norma definitiva e de aplicação obrigatória nos casos análogos. Art. 153. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins (SANTA CATARINA, 2001).

³¹ Regimento Interno do Tribunal de Contas de Sergipe em vigor a partir de 01.01.2012. Art. 74. Verificada a inconstitucionalidade da Lei ou ato normativo na apreciação de qualquer feito, o Relator, de ofício ou a requerimento de Conselheiro ou do representante do Ministério Público Especial, poderá solicitar, antes de proferir o seu voto, que a matéria seja submetida ao Pleno para apreciação e deliberação; §1º A autoridade da qual emanou o ato impugnado deverá ser cientificada da abertura do incidente de inconstitucionalidade, bem como intimada para a sessão de julgamento, permitida a utilização da sustentação oral ao órgão jurídico ligado àquela autoridade. §2º Se o incidente de inconstitucionalidade versar sobre Lei formal será cientificada, conforme o caso, a Procuradoria Geral do Estado ou do Município, para defender a norma impugnada. §3º Antes de submeter o incidente ao Tribunal Pleno, o Relator deverá colher o parecer jurídico do Ministério Público Especial. §4º Na sessão Plenária, dada a palavra ao Relator do feito, este fará a exposição do caso, procedendo-se em seguida ao julgamento. §5º Proferida e publicada a decisão pelo Pleno, serão os autos devolvidos à Câmara, se for este o caso, para que esta aprecie o mérito. §6º A decisão que negar cumprimento à Lei ou ao ato considerado inconstitucional, deliberada necessariamente por maioria absoluta, constituirá prejulgado vinculante aos demais casos análogos, salvo se por motivos relevantes entender-se necessário novo pronunciamento do Pleno sobre a matéria. §7º Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação de Lei ou de ato normativo federal, estadual ou municipal, o Tribunal de Contas representará ao Procurador-Geral da República ou ao Procurador-Geral de Justiça, conforme o caso, para os devidos fins (SERGIPE, 2012).

plenário³². E, mais restrito ainda, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro prevê apenas a competência do presidente para proferir voto quando suscitada questão de inconstitucionalidade³³.

No âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, o regimento interno dispõe sobre a competência do Ministério Público de Contas para representar ao órgão competente quando for decidido pelo ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em processos de denúncia, termos de ocorrência e em sede de parecer prévio³⁴. No Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, o regimento interno aborda a questão da inconstitucionalidade em um único dispositivo, dispondo sobre erro ou vício na lei orçamentária anual³⁵.

Assim, com o diagnóstico dos regimentos internos acima evidenciados, é possível reforçar o argumento da ausência de uniformidade no tratamento da matéria pelos tribunais de contas, não sendo mais necessário pormenorizar os dispositivos dos regimentos internos dos demais tribunais de contas que mencionam o tema, para evitar um relato muito extenso e cansativo.

Em acréscimo, a título de conhecimento, serão enumerados os tribunais de contas que tratam da matéria em seus regimentos internos e leis orgânicas: são os Tribunais de Contas dos Estados do Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e São Paulo. Todos esses foram citados anteriormente quando da análise das leis orgânicas ou dos regimentos internos.

Por último, segue a relação dos tribunais de contas que não contam com lei orgânica ou regimento interno dispondo sobre a apreciação da constitucionalidade, conforme previsto na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF): Tribunal de Contas do Estado de

³² Resolução n. 296, de 15 de setembro de 2016. Art. 14. Compete ainda ao Plenário: III - deliberar sobre propostas de determinações de caráter normativo, de estudos sobre procedimentos técnicos, bem como daqueles em que se entender necessário o exame incidental de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público. Art. 16. Compete ao Presidente: VIII - participar das deliberações, com voto, nos termos deste Regimento: a) na apreciação de inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público, em matéria de competência do Tribunal (DISTRITO FEDERAL, 2016).

³³ Deliberação n.º 266, de 28 de maio de 2019. Art. 26. Compete ao Presidente: XIX – proferir voto: b) em matéria de que seja Relator e quando suscitada questão de inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público, casos em que terá voto simples e o de qualidade (RIO DE JANEIRO, 2019).

³⁴ Resolução n. 1.392/2019. Art. 63. Compete ao Ministério Público de Contas, na missão de guarda e fiscal de execução da lei: VII- representar ao Procurador-Geral da Justiça, quando determinado em Parecer Prévio, em processos de denúncia e em Termos de Ocorrência, pelo ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais em face da Constituição do Estado (BAHIA, 2019).

³⁵ Ato n. 23, de 16 de dezembro de 2020. Art. 335. § 2º Constatado erro ou vício na Lei Orçamentária Anual de quaisquer dos entes municipais, o Tribunal Pleno, por meio de incidente de inconstitucionalidade, poderá declarar não aplicável o dispositivo impugnado (PARÁ, 2021).

Alagoas, Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás.

A seguir, serão apresentadas tabelas demonstrativas para melhor visualização da situação dos tribunais de contas brasileiros no que diz respeito à previsão de rito ou procedimento específico para a apreciação da constitucionalidade:

Tabela 1 – Identificação da situação dos tribunais de contas brasileiros que abordam a apreciação da constitucionalidade na lei orgânica

TRIBUNAL DE CONTAS	Aborda a temática na LEI ORGÂNICA:	DESCRIÇÃO:
DA UNIÃO	-	-
DO ESTADO DO ACRE	-	-
DO ESTADO DE ALAGOAS	-	-
DO ESTADO DO AMAPÁ	X	LC n. 010/1995
DO ESTADO DO AMAZONAS	-	-
DO ESTADO DA BAHIA	X	LC n. 005/1991
DO ESTADO DO CEARÁ	X	Lei n. 12.509/1995
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	X	LC n. 621/2012
DO ESTADO DE GOIÁS	X	Lei n. 16.168/2007
DO ESTADO DO MARANHÃO	-	-
DO ESTADO DE MATO GROSSO	X	LC n. 269/2007
DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	-	-
DO ESTADO DE MINAS GERAIS	X	LC n. 102/2008
DO ESTADO DO PARÁ	-	-
DO ESTADO DA PARAÍBA	-	-
DO ESTADO DO PARANÁ	X	LC n. 113/2005
DO ESTADO DE PERNAMBUCO	X	Lei n. 12.600/2004
DO ESTADO DO PIAUÍ	X	Lei n. 5.888/2009
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	-	-

DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	X	Lei n. 464/2012
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	-	-
DO ESTADO DE RONDÔNIA	-	-
DO ESTADO DE RORAIMA	X	LC n. 247/2016
DO ESTADO DE SANTA CATARINA	-	-
DO ESTADO DE SÃO PAULO	X	LC n. 709/1993
DO ESTADO DE SERGIPE	-	-
DO ESTADO DO TOCANTINS	X	Lei n. 1.284/2001
DO DISTRITO FEDERAL	-	-
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA	-	-
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS	-	-
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ	-	-
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	-	-
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	-	-

Tabela 2 – Identificação da situação dos tribunais de contas brasileiros que abordam a apreciação da constitucionalidade no regimento interno

TRIBUNAL DE CONTAS	Aborda a temática no REGIMENTO INTERNO:	DESCRIÇÃO:
DA UNIÃO	X	Resolução n. 246/2011
DO ESTADO DO ACRE	X	Resolução n. 30/1996
DO ESTADO DE ALAGOAS	-	-
DO ESTADO DO AMAPÁ	X	Resolução normativa n. 115/2003
DO ESTADO DO AMAZONAS	X	Resolução n. 04/2002

DO ESTADO DA BAHIA	X	Resolução n. 1.392/2019
DO ESTADO DO CEARÁ	X	Resolução n. 835/2007
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	X	Resolução n. 261/2013
DO ESTADO DE GOIÁS	-	-
DO ESTADO DO MARANHÃO	X	Resolução administrativa n. 1/2000
DO ESTADO DE MATO GROSSO	X	Resolução Normativa n. 16/2021
DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	-	-
DO ESTADO DE MINAS GERAIS	X	Resolução n. 12/2008
DO ESTADO DO PARÁ	X	Ato n. 63/2012
DO ESTADO DA PARAÍBA	X	Resolução Normativa TC 010/2010
DO ESTADO DO PARANÁ	X	Resolução n. 01/2006
DO ESTADO DE PERNAMBUCO	X	Resolução n. 0015/2010
DO ESTADO DO PIAUÍ	X	Resolução n. 13/2011
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO*	-	-
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	X	Resolução n. 009/2012
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	-	-
DO ESTADO DE RONDÔNIA	X	Resolução Administrativa n. 005/TCER-96
DO ESTADO DE RORAIMA	X	Resolução n. 001/2015
DO ESTADO DE SANTA CATARINA	X	Resolução n. TC-06/2001
DO ESTADO DE SÃO PAULO	X	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado

		de São Paulo
DO ESTADO DE SERGIPE	X	Regimento interno do Tribunal de Contas de Sergipe (2012)
DO ESTADO DO TOCANTINS	-	-
DO DISTRITO FEDERAL	X	Resolução n. 296/2016
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA	X	Resolução n. 1.392/2019
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS	-	-
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ	X	Ato n. 23/2020
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	-	-
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	X	Deliberação n. 266/2019

* A situação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro se modificou durante a elaboração deste trabalho. Até 14 de maio de 2023, o regimento interno abordava a temática. Contudo, a deliberação que entrou em vigor a partir da referida data não trata de eventual apreciação de constitucionalidade.

Tabela 3 – Identificação da situação dos tribunais de contas brasileiros que não abordam a apreciação da constitucionalidade na legislação interna

<p>TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS</p> <p>TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL</p> <p>TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</p> <p>TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DE GOIÁS</p> <p>TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</p> <p>TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>

Conforme exposto nas tabelas acima, as previsões normativas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro sofreram modificação no curso da elaboração do presente trabalho. A Deliberação n. 167, de 10 de dezembro de 1992, que trata do regimento interno do referido tribunal, menciona a questão da inconstitucionalidade como competência privativa do tribunal pleno “afastar incidentalmente norma inconstitucional, em sede de controle externo,

inclusive nas soluções de consulta, por maioria absoluta de seus membros” (art. 114-A), como competência originária das câmaras “afastar incidentalmente, por maioria simples, nos processos de sua competência, norma inconstitucional, quando houver entendimento firmado sobre a questão pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ou pelo Plenário do Tribunal de Contas” (art. 114-C) e como competência do presidente proferir voto “em matéria de que seja o Relator e quando suscitada questão de inconstitucionalidade, casos em que terá o voto simples e o de qualidade” (art. 143, II, b) (RIO DE JANEIRO, 1992).

As competências acima descritas assumem um grau de excepcionalidade em relação aos demais tribunais de contas analisados, especialmente no que tange à apreciação de constitucionalidade nos processos de consulta e da competência das câmaras para afastar norma inconstitucional por voto da maioria simples. Mas, a Deliberação n. 338, de 8 de fevereiro de 2023, que entrou em vigor em 14 de maio de 2023, revogando a Deliberação n. 167/1992, não trata de eventual apreciação de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Ante o exposto, considerando que a Constituição de 1988 estabelece comando expresso de espelhamento obrigatório entre o modelo de controle externo definido para União e os demais níveis de atuação dos tribunais de contas (Estados, Distrito Federal e Municípios)³⁶, há notável grau de vulnerabilidade na ausência de harmonia ou paridade nos dispositivos normativos que versam sobre a apreciação de constitucionalidade pelas cortes de contas.

O cenário identificado após a apresentação das leis orgânicas e regimentos internos aponta para a necessidade de aprimoramento da questão pelos tribunais de contas. Primeiro, em razão do atual debate acerca da subsistência da súmula. Segundo, por causa da fragilidade que a falta de um rito ou procedimento regular entre os tribunais de contas causa para os jurisdicionados e para o processo de valorização das cortes como órgãos indutores de boas práticas na gestão pública.

Assim sendo, a falta de simetria identificada deve funcionar como um alerta para os tribunais de contas se posicionarem a respeito da questão, para que essa notável instabilidade não contribua para o desaparecimento de uma competência relevante no exercício do controle

³⁶ O art. 75, caput, da Constituição da República contempla comando expresso de espelhamento obrigatório, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo nela estabelecido de controle externo da higidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos, sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas (BRASIL, 2019a, p. 2, ADI 5.323).

externo, que é a apreciação de constitucionalidade de lei ou ato normativo pelos tribunais de contas, nos termos previstos pela Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse contexto, é importante que a aplicabilidade da súmula siga as arestas determinadas pelo precedente que formatou o enunciado, quer dizer, a apreciação da constitucionalidade pelos tribunais de contas é limitada à matéria manifestamente inconstitucional ou que já tenha sido considerada inconstitucional pelo órgão máximo do Poder Judiciário.

Assim sendo, não há perigo de os tribunais de contas usurparem competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (STF). A apreciação da constitucionalidade servirá como mais um instrumento para zelar pela supremacia constitucional e pela harmonia do sistema normativo, inclusive evitando danos ao erário (como no caso de concessão de aposentarias com fundamento em lei manifestamente inconstitucional).

Diante de todas essas considerações, cabe agora a análise da demanda dos incidentes de inconstitucionalidade no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), ora tratado como órgão de referência para a compreensão da matéria em relação aos tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal e dos municípios, consoante disposto no art. 75 da Constituição de 1988.

4.2 EXPOSIÇÃO DA DEMANDA INCIDENTAL DE QUESTÕES ENVOLVENDO INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Em levantamento realizado no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU), foram consultadas as expressões “inconstitucionalidade” e “Súmula 347” no campo destinado à pesquisa de acórdãos³⁷, tendo sido apurado o total de 256 (duzentos e cinquenta e seis) acórdãos e 13 (treze) decisões, sendo 177 (cento e setenta e sete) no âmbito do plenário, 71 (setenta e um) na primeira câmara e 21 (vinte e um) na segunda câmara.

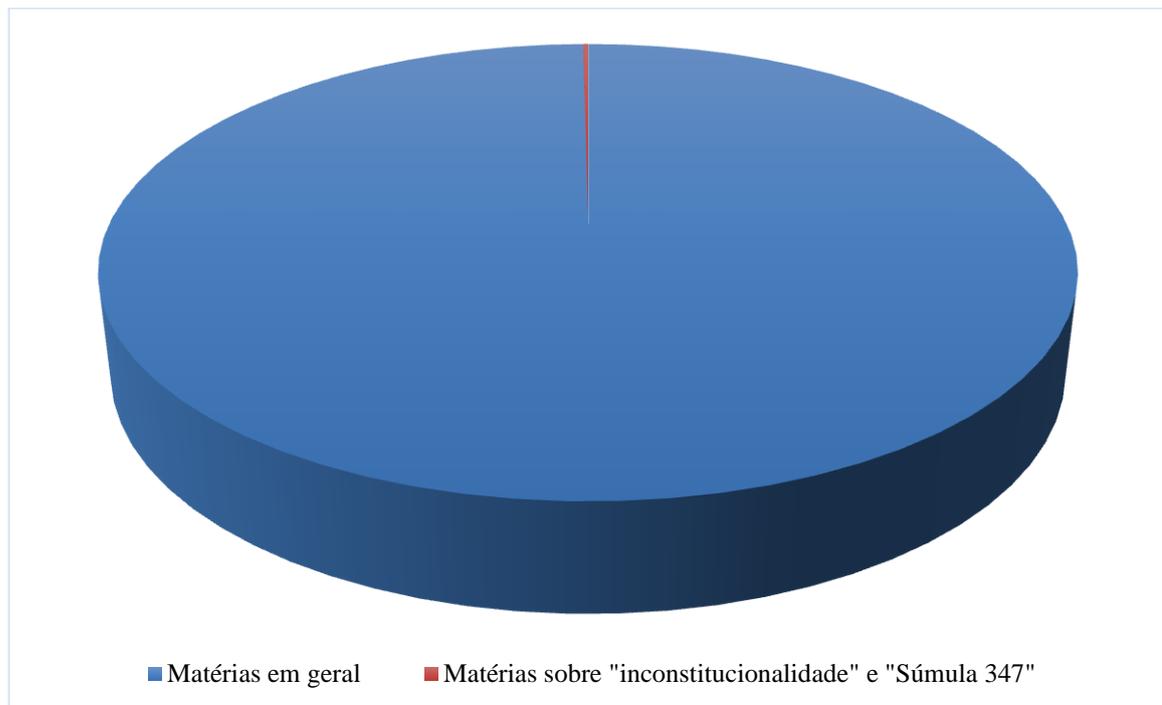
Esses dados numéricos oferecem uma noção quantitativa das demandas que envolvem as questões de incidente de inconstitucionalidade no Tribunal de Contas da União (TCU),

³⁷ A pesquisa integrada disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União contém os acórdãos desde 1992.

bem como da aplicação da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), indicando um cenário de excepcionalidade.

Isso ocorre porque diante de uma base de 124.069 (cento e vinte quatro mil e sessenta e nove) acórdãos e 19.502 (dezenove mil quinhentos e duas) decisões, no período de 1992³⁸ a 14 de março de 2023, a temática do presente trabalho se faz presente em aproximadamente 0,20% dos acórdãos e 0,06% das decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme ilustrado nos gráficos a seguir:

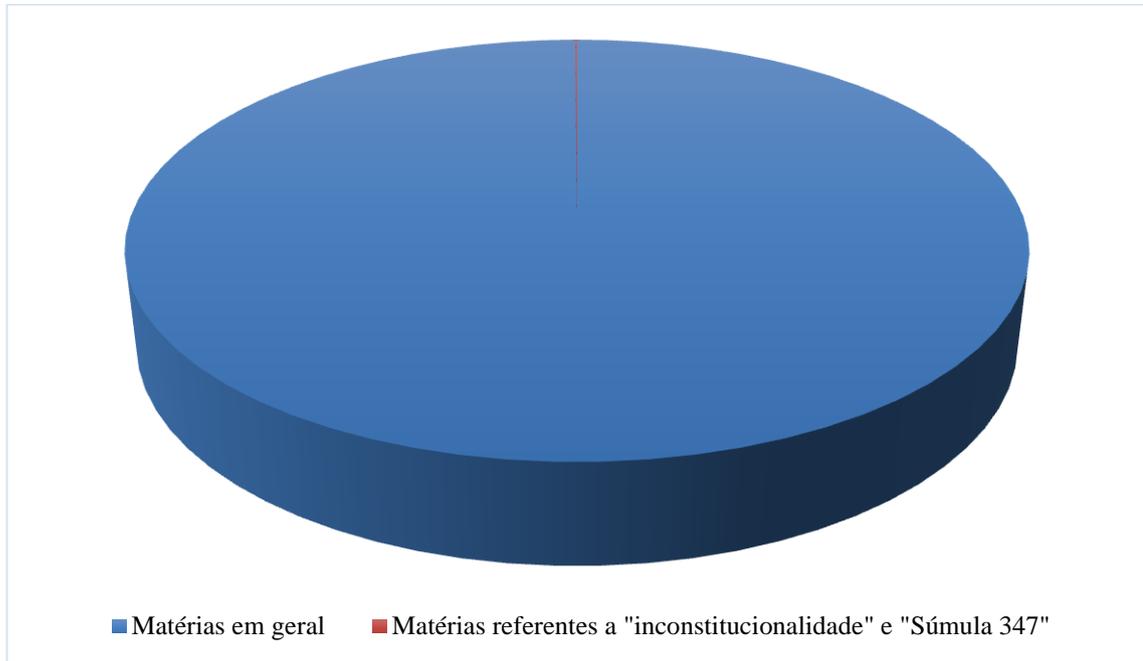
Gráfico 1 - Acórdãos do TCU de 1992 a 14 de março de 2023.



Fonte: Produzido pela autora com base nos dados disponíveis em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>>.

³⁸ Tempo mínimo limite disponível para pesquisa no site.

Gráfico 2 – Decisões do TCU de 1992 a 14 de março de 2023.



Fonte: Produzido pela autora com base nos dados disponíveis em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>>.

A representação gráfica ilustra de maneira muito evidente a raridade com que a matéria envolvendo incidente de inconstitucionalidade aparece nos acórdãos e decisões proferidas no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU). Mas, essa percepção se restringe aos casos em que o citado tribunal tratou da matéria mencionando expressamente em suas decisões e em seus acórdãos os termos “inconstitucionalidade” e “Súmula 347”.

Por outro lado, é possível que o Tribunal de Contas da União (TCU), de alguma maneira, tenha apreciado constitucionalidade no exercício de suas atribuições sem usar necessariamente as expressões pesquisadas, inclusive em debates orais. Não há como negar essa possibilidade.

Mas, tal aspecto não pode ser quantificado ou materializado em sede de coleta de dados. No caso, as expressões “inconstitucionalidade” e “Súmula 347” foram utilizadas como filtro de pesquisa para oferecer um norte mínimo da demanda de questões envolvendo inconstitucionalidade no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) e demonstraram uma situação excepcional.

4.3 DESCRIÇÃO DE ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) QUE VERSAM SOBRE A APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 347

No campo destinado à jurisprudência selecionada, foi estruturada uma pesquisa por árvore de classificação com o indicativo de área, tema e subtema. Na área “Competência do TCU”, foi selecionado o tema “Controle de Constitucionalidade” e o subtema “Caso concreto” como filtros de pesquisa. O resultado indicou nove acórdãos referentes à temática examinada, os quais serão relatados a seguir com o intuito de compreender de que maneira o Tribunal de Contas da União (TCU) se posiciona acerca da apreciação da constitucionalidade no exercício de suas atribuições.

A exposição seguirá a ordem dos mais antigos para os mais recentes, quais sejam: Acórdão 244/2010 – Plenário, Acórdão 1181/2010 – Plenário, Acórdão 945/2013-Plenário, Acórdão 1394/2014-Primeira Câmara, Acórdão 990/2017 – Plenário, Acórdão 2000/2017-Plenário, Acórdão 2391/2017-Plenário, Acórdão 1758/2018-Plenário e Acórdão 963/2019-Plenário.

Tais acórdãos são importantes porque demonstram as decisões exaradas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quando demandados, no exercício de suas atribuições, sobre questões envolvendo inconstitucionalidade ou eventual aplicação da Súmula n. 347. E esse é o objetivo principal da presente pesquisa: conhecer a postura dos tribunais de contas diante de questões incidentais de inconstitucionalidade.

O Acórdão 244/2010 – Plenário, de relatoria do ministro Valmir Campelo, abordou, em síntese, a tributação do imposto de renda sobre juros moratórios. Em linhas gerais, a matéria administrativa foi submetida ao plenário pela presidência do tribunal com o objetivo de verificar o posicionamento do colegiado acerca da incidência (ou não) de imposto de renda sobre valores pagos a título de juros de mora aos servidores do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2010a).

Para a Receita Federal, os valores pagos a título de juros de mora estão sujeitos à retenção do imposto de renda e devem ser declarados como rendimentos tributáveis. Esse posicionamento foi gerado em soluções de consulta que refletem o entendimento da Divisão de Tributação da 1ª Região Fiscal, não significando necessariamente a posição da Receita Federal do Brasil sobre a temática. Entretanto, no Processo Administrativo n. 323.526, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que não incide imposto de renda no pagamento de juros moratórios em razão de tal verba possuir natureza indenizatória.

Diante dessa divergência e da incerteza quanto ao entendimento que deve prevalecer, o relator considerou que o Tribunal de Contas da União (TCU) deve seguir o posicionamento do Poder Judiciário, com fundamento na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), pelas razões abaixo replicadas:

O TCU detém competência para apreciar a constitucionalidade ou legalidade de pareceres emitidos por outros órgãos oficiais, desde que tratem, ainda que por via transversa, de tema com reflexo na esfera contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial da União e dos demais entes jurisdicionados à Corte de Contas, podendo inclusive expedir determinações a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas ao exato cumprimento do ordenamento jurídico, ainda que tais determinações exijam do órgão ou entidade destinatária o descumprimento do parecer contestado (BRASIL, 2010a).

Ante o exposto, dois pontos se destacam. O primeiro refere-se à valorização do entendimento consolidado no campo do Poder Judiciário pelo tribunal de contas. O segundo ponto trata da limitação temática da apreciação da constitucionalidade ou legalidade dos atos à matéria contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Com efeito, resta evidente nesse julgado uma postura zelosa do Tribunal de Contas da União (TCU) para com a manutenção da harmonia no sistema normativo, mas limitando-se a sua circunscrição.

O Acórdão 1181/2010 – Plenário versou sobre pedido de reexame interposto pelo Superior Tribunal Militar (STM) em face do Acórdão 289/2009-TCU-Plenário. A decisão impugnada foi proferida em representação formulada pelo Ministério Público Militar, com o objetivo de orientar o recorrente no sentido de que os ministros do colegiado do Superior Tribunal Militar (STM) que forem de origem militar devem se sujeitar às regras de aposentadoria estabelecidas no art. 40 da Constituição de 1998, ressalvado o direito adquirido com esteio na Lei n. 6.880/1980 (BRASIL, 2010b).

No caso, a aposentadoria dos magistrados oriundos dos quadros militares estava sendo deferida sem o implemento das condições exigidas constitucionalmente, mas o relator Aroldo Cedraz ressaltou que quando o militar ingressa na magistratura, pode incorporar um novo regime previdenciário ou continuar vinculado ao antigo, seguindo as próprias regras e sendo pago pela força de origem. Caso escolha o regime previdenciário do servidor público, valem as regras previstas no art. 40 da Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 10.887/2004.

Assim sendo, a representação foi julgada procedente no sentido de orientar o Superior Tribunal Militar (STM) no tocante às regras que devem ser obedecidas para a concessão da aposentadoria. Inconformado com a decisão que firmou entendimento sobre a aposentadoria dos ministros, o Superior Tribunal Militar (STM) interpôs pedido de reexame para rediscutir a matéria. Considerando o escopo principal deste trabalho, não cabe a análise do mérito das

questões suscitadas, razão pela qual retoma-se o estudo da competência do Tribunal de Contas da União (TCU).

Inicialmente, se faz necessário evidenciar que o acórdão impugnado pelo Superior Tribunal Militar (STM) tem como fundamento as competências constitucionais do Tribunal de Contas da União (TCU) para “realizar, por iniciativa própria, (...) inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades referidas no inciso II” (art. 71, inciso IV) e “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade” (art. 71, inciso IX) (BRASIL, 2010b).

Mas, como argumento preliminar apresentado em sede recursal, foi questionada a competência da corte de contas para interpretar as normas em seu caráter geral e impor comportamentos aos demais órgãos da administração pública. O relator, por sua vez, considerou improcedente a referida alegação valendo-se do enunciado 347 da súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Assim sendo, em resumo, restou evidenciado que “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” (BRASIL, 2010b).

Nesse caso, além de evidenciar que a apreciação da constitucionalidade pelos tribunais de contas deve ser restrita às questões relacionadas ao papel dos órgãos de controle, o julgado indicou a possibilidade de apreciação da legalidade dos atos normativos tendo em vista que a súmula garante a apreciação da constitucionalidade, quer dizer, se pode apreciar em nível constitucional também se admite em nível legal.

No Acórdão 945/2013 – Plenário, em síntese, a questão discutida gira em torno de ilegitimidade da cessão, sob forma de utilização gratuita, de imóvel com área de 485 mil m² ao Clube de Regatas Vasco da Gama. O acórdão em destaque foi proferido em sede de pedido de reexame interposto pelo citado clube, em razão de não concordar com as decisões oriundas do processo de auditoria que identificou a ilegitimidade (BRASIL, 2013b).

Mais uma vez, a análise não se detém a questão de mérito abordada nos acórdãos citados, mas sim especificamente à competência do Tribunal de Contas da União (TCU) para apreciar constitucionalidade no exercício de suas atribuições, que foi tema debatido em sede de preliminar.

Para o recorrente, o acórdão atacado se fundou em juízo de constitucionalidade, apesar de o Supremo Tribunal Federal (STF) já ter firmado entendimento no sentido de que não caberia ao Tribunal de Contas da União (TCU) realizar controle de constitucionalidade. Acompanhando o argumento, foi citada a decisão monocrática exarada liminarmente no Mandado de Segurança n. 58.888. Assim, requereu que a tramitação do recurso fosse suspensa até o julgamento de mérito do referido mandado de segurança.

No capítulo anterior, quando da análise do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do tema, o Mandado de Segurança n. 25.888 foi detalhadamente estudado, tendo sido o primeiro momento em que o órgão máximo do Poder Judiciário levantou questionamento acerca da subsistência da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).

No caso, após análise dos argumentos apresentados, o relator do processo não acolheu o pedido do recorrente por entender que:

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 (BRASIL, 2013b).

Com base nesse posicionamento, não merece acolhida, de fato, o pedido de requerente para suspender o processo até o julgamento de mérito do mandado de segurança. Ademais, a partir do enunciado acima transcrito, reforça-se a tese de que embora o Supremo Tribunal Federal (STF) venha se manifestando pela superação da Súmula 347 diante da ordem constitucional inaugurada com a Constituição de 1988, a súmula não foi cancelada até o presente momento.

Ante o exposto, retoma-se a ideia de que a matéria tratada no enunciado sumular é fundamental para garantir uma atuação dos tribunais de contas em perfeita sintonia com os mandamentos constitucionais e, especialmente, com o sistema normativo vigente.

Ademais, cumpre mencionar que, em 17 de março de 2023, o julgamento do Mandado de Segurança n. 25.888 ainda não foi concluído. Esse fato confirma a importância da atuação do órgão de controle naquele momento, caso contrário, a situação irregular já teria perdurado por dez anos.

A decisão exarada no bojo do Acórdão 1394/2014-Primeira Câmara conheceu o pedido de reexame a que se referia, mas negou-lhe provimento. O ponto tratado no citado acórdão que interessa ao presente estudo é a discussão sobre questões de

inconstitucionalidade, especialmente no tocante à cláusula de reserva de plenário, prevista no art. 97 da Constituição de 1988 (BRASIL, 2014b).

No processo de origem (Acórdão 3340/2013), a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (unidade técnica pertencente ao Tribunal de Contas da União (TCU)) identificou aplicação inadequada do abate teto em um processo de aposentadoria e determinou à entidade responsável o seguinte:

[...] que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote providências para que, na apuração do teto remuneratório, para fins de pagamento dos proventos relativos aos atos referidos no item anterior, cumpra fielmente o disposto no art. 37, inciso XI da Constituição Federal, bem como o disposto no § 11 do mesmo artigo, incluindo na base de cálculo as vantagens pessoais de qualquer natureza, a exemplo das rubricas Representação Mensal, Opção e Vantagens Pessoais decorrentes da incorporação de quintos e do Adicional por Tempo de Serviço, e excluindo as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei; (BRASIL, 2013c).

Inconformado, o recorrente alega, em suma, que a citada decisão violou a cláusula de reserva de plenário e a Súmula Vinculante 10 do Supremo Tribunal Federal (STF) na medida em que a validade de determinado ato normativo da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (entidade responsável) somente poderia ser afastada com o voto da maioria absoluta dos membros do tribunal de contas.

Esse argumento não foi acolhido pelo relator do pedido de reexame, Ministro Benjamin Zymler, porque não restou demonstrado que a decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados constituía ato normativo sujeito ao disposto no art. 97 da Constituição de 1988. Além disso, porque a competência normativa da referida entidade é subsidiária, sem qualquer conteúdo autônomo e, ainda, tendo em vista que a norma constitucional supostamente ofendida é dirigida aos órgãos do Poder Judiciário, não se aplicando automaticamente ao tribunal de contas.

Por fim, consignou que o órgão fracionado não examinou um possível conflito entre a Constituição Federal e a decisão da Mesa da Câmara dos Deputados, tendo apenas aplicado norma constitucional ao caso concreto sob exame. Registra-se que não houve menção à Súmula 347 ao longo das peças processuais.

Do exposto, destaca-se a atitude da Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU) em aplicar norma constitucional ao caso sob sua análise, garantindo a harmonia do sistema normativo e a supremacia constitucional.

O Acórdão 990/2017 – Plenário foi proferido no bojo de processo sobre representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União (TCU)

com o objetivo de avaliar a desconformidade legal (ou não) da Orientação Normativa do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) n. 8, de 1 de outubro de 2014.

Em linhas gerais, a representação não foi conhecida pelas razões abaixo replicadas:

5. Preliminarmente, verifico que a presente representação não preenche o requisito de admissibilidade previsto no art. 234, caput, do Regimento Interno pois não reporta a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade em atos materiais de gestão de recursos federais.

6. Embora o processo tenha sido autuado por determinação deste Tribunal, entendo, em evolução ao entendimento esposado naquela oportunidade, que não é possível o seguimento do presente feito, pois o TCU não tem competência constitucional para promover o controle formal e material da legalidade e constitucionalidade de atos normativos infralegais (BRASIL, 2017c).

A decisão exarada no acórdão em tela reflete uma postura responsável da corte de contas, que se eximiu de apreciar a conformidade legal de determinado ato normativo por entender que ia além de suas competências. Essa é uma questão importantíssima para o presente debate, isto é, o reconhecimento do limite do tribunal de contas na apreciação da legalidade ou constitucionalidade, de modo que sua atuação se mantenha restrita ao caso concreto.

Com efeito, o enunciado que se extrai dessa deliberação é que:

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). (BRASIL, 2017c).

Assim, restou delimitada a competência do Tribunal de Contas da União (TCU) para apreciar a constitucionalidade apenas diante de casos concretos e em matérias de sua competência. Em complemento a isso, cumpre mencionar que, seguindo o precedente que formatou a Súmula 347, os tribunais de contas somente podem deixar de aplicar lei ou ato normativo por inconstitucionalidade quando a matéria já for consolidada no Supremo Tribunal Federal (STF).

Esse é um detalhe que precisa ser incorporado na interpretação do referido enunciado sumular, mormente diante dos constantes questionamentos acerca da subsistência da Súmula 347 no sistema normativo brasileiro inaugurado com a Constituição de 1988.

O Acórdão 2000/2017 - Plenário foi proferido no bojo de recurso de agravo interposto pela União em face de decisão que deferiu pedido de medida cautelar determinando aos

Ministérios da Fazenda e do Trabalho que se abstivessem de pagar a inativos e pensionistas o bônus de eficiência e produtividade previsto na Lei n. 13.464/2017.

A razão recursal que interessa para o presente trabalho diz respeito a alegação de que não cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) declarar inconstitucionalidade de atos normativos, por ser órgão auxiliar do Legislativo, competindo-lhe somente realizar controle de legalidade dos atos administrativos.

Para rebater essa argumentação, o relator Benjamin Zymler desenvolveu toda uma linha de argumentação com o intuito de demonstrar a possibilidade de o Tribunal de Contas da União (TCU) apreciar a constitucionalidade, que não precisa mais ser replicada nessa etapa do presente trabalho, uma vez que essa questão já vem sendo discutida nos capítulos anteriores.

Desta feita, retrata-se apenas o entendimento extraído da deliberação, qual seja:

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. (BRASIL, 2017d).

O enunciado acima transcrito reforça o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) de limitar sua atuação no tocante a apreciação da constitucionalidade das leis e dos atos do poder público para os casos concretos a ele submetidos, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, gerando efeitos *erga omnes*, compete apenas ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Diante disso, partindo para uma reflexão crítica do julgado, cumpre mencionar que os efeitos *inter partes*, atingidos teoricamente na apreciação de constitucionalidade dos casos concretos, já refletem uma preocupação dos críticos da Súmula 347, uma vez que podem sinalizar para administração pública a postura do tribunal de contas diante de determinada situação e, por via indireta, atingir outras partes além daquelas do caso concreto.

Esse ponto já foi abordado no capítulo anterior, mas merece ser lembrado diante do posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) ora em análise. Afinal, constitui um dos argumentos contrários à manutenção da Súmula 347 e precisa ser compreendido para efeitos da conclusão deste estudo.

Em seguida foi analisado o Acórdão 2391/2017 – Plenário. Trata-se de decisão prolatada em processo de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União

(AGU) em face do Acórdão 489/2017-Plenário, exarado em resposta à consulta formulada pela embargante no Tribunal de Contas da União (TCU).

A recorrente alega que houve omissão/contradição em parte do voto condutor do Acórdão 489/2017, porque os fundamentos da resposta apresentada no processo de consulta possuem os mesmos efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal examinado. A temática não será aqui detalhada, mantendo a ideia de evidenciar apenas os fatos e fundamentos relacionados à aplicação da Súmula 347 no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU).

No caso, o relator entendeu que não houve contradição ou declaração de inconstitucionalidade no voto condutor do processo de origem, pois o acórdão teria se limitado a analisar a tese apresentada na consulta, sem emitir pronunciamento sobre constitucionalidade ou inconstitucionalidade do comando legal.

Desta feita, reitera-se o entendimento de que “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” (BRASIL, 2017e).

As respostas oferecidas nos processos de consulta possuem caráter normativo e constituem pré-julgamento de tese, mas não podem indicar a solução de determinado caso concreto. Assim sendo, conclui-se que a Súmula 347 não pode ser aplicada em sede de consulta, pois, de modo oposto, os termos do enunciado sumular indicam vinculação ao exame de casos concretos.

Da análise do Acórdão 1758/2018 - Plenário, verificou-se que trata o processo de pedido de reexame interposto contra Acórdão 2758/2017-TCU-Plenário, que considerou legais atos de aposentadoria dos recorrentes e determinou a exclusão de seus proventos da vantagem bônus de eficiência e produtividade. Essa vantagem pecuniária foi discutida no Supremo Tribunal Federal (STF) no bojo de mandado de segurança retratado ao longo deste trabalho (BRASIL, 2018c).

Na oportunidade, o recurso foi conhecido e provido parcialmente para que o cumprimento de um subitem do acórdão recorrido fosse suspenso enquanto vigente a liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos Mandados de Segurança 35.410 e 35.494 (já estudados no capítulo anterior).

Com efeito, destaca-se o enunciado constante da jurisprudência selecionada acerca da temática em evidência:

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. (BRASIL, 2018c).

Assim sendo, é possível sustentar que o entendimento do órgão de controle reforça a aplicação da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) com a devida limitação ao caso concreto. O reconhecimento dos limites de competência pelo Tribunal de Contas da União (TCU) confronta os argumentos contrários à subsistência da súmula, especialmente no tocante a possível usurpação de competência privativa do Supremo Tribunal Federal (STF).

A decisão prolatada no Acórdão 963/2019 - Plenário retoma questões já apresentadas nos itens anteriores e trata de pedidos de reexame interpostos por ex-servidoras da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul, em face do Acórdão 2882/2017 – Plenário (BRASIL, 2019b).

O acórdão impugnado considerou legais atos de aposentadoria das recorrentes, mas determinou a cessão do pagamento do já conhecido bônus de eficiência e produtividade, previsto na Lei 13.464/2017.

Uma das alegações contidas nos pedidos de reexame consiste na ausência de competência do Tribunal de Contas da União (TCU) para exercer controle incidental de constitucionalidade. Mas, o entendimento consolidado na deliberação em análise é de que:

O TCU detém competência para apreciar a constitucionalidade ou legalidade de pareceres emitidos por outros órgãos oficiais, desde que tratem, ainda que por via transversa, de tema com reflexo na esfera contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial da União e dos demais entes jurisdicionados à Corte de Contas, podendo inclusive expedir determinações a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas ao exato cumprimento do ordenamento jurídico, ainda que tais determinações exijam do órgão ou entidade destinatária o descumprimento do parecer contestado (BRASIL, 2019b).

Nesta oportunidade, o enunciado destacou o posicionamento do tribunal no sentido de restringir sua atuação a temas que refletem na matéria contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial da União, ou seja, a apreciação de constitucionalidade deve ocorrer apenas em se tratando de assuntos relacionados à atividade de controle externo.

Além do mais, apontou a possibilidade de o tribunal de contas expedir determinações a outros órgãos ou entidades da administração pública com a finalidade de viabilizar o cumprimento do ordenamento jurídico.

Ante o exposto, nota-se que os nove acórdãos contidos na jurisprudência selecionada do Tribunal de Contas da União (TCU) convergem para a possibilidade de as cortes de contas

apreciarem a constitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público diante de um caso concreto (seria uma espécie de controle difuso ou incidental) e, em adição a essa ideia, para a impossibilidade de apreciarem a constitucionalidade da lei em tese, ou seja, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que o controle concentrado ou abstrato das normas é competência privativa do Supremo Tribunal Federal (STF).

Os acórdãos selecionados foram proferidos entre os anos de 2010 e 2019, quando ainda não havia decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do tema. Assim, foram averiguados também os acórdãos exarados após a primeira decisão plenária, no bojo do Mandado de Segurança n. 35410, que transitou em julgado no dia 02 de junho de 2021. A referida decisão constituiu o marco do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), em sessão plenária virtual, sobre a hipótese de cancelamento da súmula.

Como visto, na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) reputou inconcebível o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão sem função jurisdicional, continuar exercendo controle de constitucionalidade nos julgamentos de seus processos, com base no conteúdo da Súmula 347, cuja subsistência teria ficado comprometida com a promulgação da Constituição de 1988.

Esse foi o ponto de vista que se sobressaiu no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento das ações que abordavam a matéria ora analisada. No caso, com evidente sinalização para um possível cancelamento da súmula. Entretanto, passados quase três anos do trânsito em julgado do mandado de segurança que foi precursor na temática, não houve o efetivo cancelamento do enunciado.

Por essa razão, é extremamente importante investigar como os tribunais de contas têm absorvido essa discussão e qual a postura adotada pelos órgãos de controle antes e depois do pronunciamento do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF).

Desta feita, registra-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem ponderado nas suas decisões o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive citando os acórdãos apontados na jurisprudência selecionada, para se eximir de apreciar a constitucionalidade de lei ou ato normativo quando o caso se assemelhar ao controle abstrato de normas, especialmente a partir da transcendência dos efeitos das decisões tomadas.

No Acórdão 515/2023 - Plenário, proferido em sessão de 22 de março de 2023, o ministro relator Bruno Dantas fez menção expressa ao supracitado mandado de segurança ao afirmar o entendimento do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de exercício de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com efeito *erga omnes* e vinculantes no âmbito de toda a administração pública federal (BRASIL, 2023).

Como abordado ao longo do trabalho, o problema decorrente do afastamento incidental da aplicação de lei ou normativo no âmbito da administração pública federal pelo Tribunal de Contas da União é a transcendência dos efeitos do controle difuso, por via reflexa. O argumento é de que estaria configurado o desrespeito a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (STF).

Com isso, o tribunal de contas reforça sua atuação enquanto órgão de controle indutor de boas práticas nas gestões públicas que trabalha em harmonia com o Poder Judiciário no combate à corrupção e ao mau uso dos recursos públicos.

Assim, a atividade de fiscalização financeira, orçamentária e operacional realizada em sede de controle externo com fundamento nas competências estabelecidas na Constituição se materializa em conjunto com a constante busca pela manutenção da harmonia do sistema normativo, em razão da supremacia constitucional.

Defende-se, para garantir uma atuação do tribunal de contas em prol da supremacia constitucional e da harmonia do sistema normativo como coadjuvante, que diante de dispositivos legais ou normativos eivados de inconstitucionalidade, o tribunal de contas possa deixar de aplicá-los quando a matéria for pacífica no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF).

Para tanto, é fundamental que os tribunais de contas disponham de rito procedimental uniforme, inclusive considerando o princípio da simetria (art. 75 da Constituição de 1988), sendo definida a competência para suscitar e apreciar o incidente e todas as questões formais relacionadas à tramitação do processo, inclusive o quórum para votação.

Assim, entende-se que o Plenário das cortes de contas é o órgão responsável para apreciar os incidentes de inconstitucionalidade suscitados pelos órgãos fracionários ou pelo Ministério Público de Contas, respeitada a maioria absoluta. É importante considerar também como prejudgado a decisão que deliberar sobre o incidente e solucionar a questão prejudicial, para que casos análogos recebam o mesmo tratamento no âmbito do tribunal.

Registra-se, à luz da doutrina do Supremo Tribunal Federal (STF) ora sedimentada, que mesmo reconhecida a inconstitucionalidade na análise de determinado caso concreto, o tribunal de contas só está autorizado a deixar de aplicar a lei ou o ato normativo impugnado quando se tratar de matéria pacífica no âmbito judicial, quer dizer, quando já houver precedente na jurisprudência da corte suprema.

Em caso contrário, é fundamental que a legislação disponha de previsão para que o processo seja suspenso e o tribunal de contas ofereça representação aos legitimados para

propor ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão que detém competência para decidir acerca da constitucionalidade (ou não) de lei em abstrato.

Essa representação pode ser feita também pelo Ministério Público de Contas, que enquanto fiscal da lei perante as instituições de controle, atua defendendo a ordem jurídica, a preservação e, se necessário, a restauração do patrimônio público.

Em síntese, esses são os principais pontos que precisam ser abordados na elaboração de um procedimento para instauração e julgamento de incidentes de inconstitucionalidade no âmbito dos tribunais de contas brasileiros para que a atuação das instituições de controle seja racional e não invada a competência do Supremo Tribunal Federal (STF) para exercer controle concentrado de constitucionalidade.

5 CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 instituiu um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar direitos individuais e coletivos, estabelecendo funções diferenciadas a cada um dos poderes constituídos e legitimando o Estado Constitucional Democrático. Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como todos os órgãos da administração pública, compartilham de esforço mútuo e constante aperfeiçoamento para viabilizar a concretização desses direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, demonstrou-se que a Constituição é norma fundamental e suprema, que confere validade a todas as demais normas do ordenamento jurídico e promove a harmonia do sistema normativo. De tal modo, qualquer lei ou ato normativo que destoia das previsões constitucionais necessita ser excluído do ordenamento por meio do controle de constitucionalidade, um instrumento que garante a supremacia constitucional.

No Brasil, consolidou-se um sistema de controle de constitucionalidade conduzido pelo Poder Judiciário de forma repressiva, ou seja, com a exclusão da eficácia de dispositivos legais ou normativos quando em desconformidade com a Constituição. Mas, a norma constitucional também estabeleceu casos em que o controle de constitucionalidade será exercido pelos poderes Executivo e Legislativo em caráter preventivo e repressivo, tais como o poder de veto a projetos de lei no âmbito do Executivo e a competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Assim, apresentou-se um breve relato acerca da origem e evolução do controle judicial de constitucionalidade e, em seguida, tratou-se do controle de constitucionalidade realizado pelos poderes Legislativo e Executivo e pelos órgãos administrativos, com destaque para a atuação dos tribunais de contas, porque tais órgãos atuam como garantidores dos direitos fundamentais na medida em que são responsáveis pela fiscalização dos movimentos financeiros e patrimoniais do Estado, fomentam a transparência na gestão pública e buscam a formação de gestores e gestoras cada vez mais atentos às previsões constitucionais e legais em prol da supremacia do interesse público.

Nesse cenário, destacou-se a legitimidade do tribunal de contas para exercer controle de constitucionalidade, prevista na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), datada de 13 de dezembro de 1963, que vem sendo rediscutida no Supremo Tribunal Federal (STF) sob o argumento de que o órgão de controle não possui função jurisdicional e, ainda, que a súmula teria sido aprovada em um cenário constitucional distinto do atual. Registrou-se que a

Constituição de 1988 ampliou os legitimados para exercer controle abstrato de leis e atos normativos, valorizando o sistema de controle concentrado em detrimento do controle difuso, sem incluir o tribunal de contas no rol de legitimados.

Desta feita, considerando que o enunciado sumular não foi cancelado, o objetivo geral do presente trabalho foi a análise da possibilidade de os tribunais de contas realizarem controle de constitucionalidade. Em outras palavras, examinou-se a possibilidade de os tribunais de contas deixarem de aplicar norma inconstitucional, no exercício de suas atribuições.

Em sequência, analisou-se o papel institucional de tais órgãos de controle na busca pelos direitos individuais e coletivos constitucionalmente previstos, com foco na dimensão democrática que a participação da sociedade nos processos da administração acarreta diante das obrigações de transparência pública e da atuação do órgão enquanto indutor de boas práticas de gestão.

Foi apurado que o propósito dos órgãos de controle não se limita ao exame de legalidade, abarcando também a legitimidade e a economicidade das ações públicas com vistas ao aperfeiçoamento das gestões e buscando um resultado que atenda de maneira satisfatória às demandas da sociedade. Nesses termos, a Constituição de 1988 carregou uma mudança de paradigma na atuação dos tribunais de contas, valorizando o planejamento estratégico na resolução das necessidades da população.

Com efeito, foram destacados processos e projetos implantados nas cortes de contas que contribuem para a consolidação e o fortalecimento desses tribunais no contexto do Estado Democrático de Direito, tais como o processo de levantamento acerca da infraestrutura da tecnologia de informação nos municípios piauienses e seus reflexos na transparência pública, o portal “Tome Conta” no âmbito do tribunal de contas pernambucano, os processos de consulta, o poder de cautela e a apreciação de constitucionalidade pelos tribunais de contas.

Todos esses recursos foram mencionados ao longo do texto enaltecendo a importância do agir dos órgãos de controle na conjuntura do Estado Democrático de Direito. Com isso, firmou-se o entendimento de que os tribunais de contas constituem figura notável no exercício do controle externo, na concretização dos direitos fundamentais e no combate à corrupção.

Dando seguimento ao escopo da presente pesquisa, apresentou-se a visão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas, a partir do disposto na Súmula n. 347. Assim, de início, examinou-se o precedente judicial que deu origem ao referido enunciado sumular, tendo sido averiguado que foi permitido ao

Tribunal de Contas da União (TCU) deixar de aplicar norma manifestamente inconstitucional no exercício de suas atribuições, diante de um caso concreto.

No caso, foi estabelecida a diferença entre “deixar de aplicar lei ou ato normativo em razão de inconstitucionalidade” e “declarar a inconstitucionalidade do disposto legal ou normativo”. Ademais, ressaltou-se como obrigação de qualquer tribunal não aplicar lei ou ato normativo eivado de inconstitucionalidade. Com efeito, frisou-se que aos tribunais de contas não cabe declarar inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em sede de controle abstrato das normas.

Após, tratou-se do problema da subsistência da Súmula n. 347 com a descrição de manifestações dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), que, entre outros argumentos, demonstraram o risco de o entendimento firmado no tribunal de contas alcançar outras partes, por via reflexa, que não as envolvidas no caso concreto original. No caso, a transcendência dos efeitos indicaria usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal (STF), porque é o único competente para exercer controle de constitucionalidade com efeitos *erga omnes*.

O posicionamento dos ministros foi analisado a partir dos votos exarados nos mandados de segurança indicados na jurisprudência selecionada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF), mais especificamente no campo “Aplicação das Súmulas no STF”, a partir da indicação do número da súmula.

Em linhas gerais, apresentou-se a visão do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do tema com a consolidação de argumentos favoráveis e contrários à manutenção da súmula, bem como considerações críticas relacionadas à controvérsia que envolve a recepção (ou não) do enunciado sumular pela Constituição de 1988.

Por último, investigou-se a realidade prática da aplicação da referida súmula no âmbito dos tribunais de contas a partir de duas perspectivas. Primeiramente, foram examinadas cada uma das leis orgânicas e cada um dos regimentos internos dos tribunais de contas brasileiros. O resultado dessa pesquisa indicou que não há uniformidade na abordagem da matéria, inclusive havendo estados que não preveem apreciação da constitucionalidade pelos órgãos de controles, seja na lei orgânica ou no regimento interno. Registrou-se, ainda, que mesmo no âmbito dos tribunais de contas que contam com previsão legal ou normativa sobre a possibilidade de apreciação de constitucionalidade, não foi estabelecido um rito ou procedimento específico para tratar da matéria. Essa situação evidencia um cenário de insegurança jurídica, principalmente diante dos questionamentos a respeito da continuidade da

Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) no contexto constitucional inaugurado em 1988.

Por outro lado, a partir da exposição da demanda incidental de questões envolvendo inconstitucionalidade, concluiu-se que os incidentes são excepcionais, pois representam aproximadamente 0,20% dos acórdãos e 0,06% das decisões do Tribunal de Contas da União (TCU). Essa abordagem quantitativa foi realizada apenas no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) porque é o tribunal que pode abarcar a maior amplitude de casos quando se pensa na atribuição de âmbito nacional e, também, por ser o tribunal de referência mencionado na Constituição de 1988, de modo que as mesmas regras a ele estipuladas são aplicadas aos tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Do mesmo modo, seguindo a justificativa apresentada para o recorte dessa instituição específica, foram descritos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) que versam sobre a aplicação da Súmula n. 347, tomando por base a seleção advinda da pesquisa por árvore de classificação, no campo destinado à jurisprudência selecionada. A matéria veiculada nas decisões analisadas demonstrou uma valorização do entendimento firmado na esfera judiciária pelo tribunal de contas e uma preocupação do órgão de controle em limitar a sua ação a questões contábeis, financeiras, operacionais ou patrimoniais, ou seja, que pertençam à sua área de atuação.

Outro ponto bastante evidenciado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) trata do reconhecimento do limite de suas competências. Em outras palavras, evidenciou-se uma atitude do tribunal ao não apreciar a constitucionalidade de dispositivos legais ou normativos quando diante de uma situação que extrapolasse o caso concreto. Assim, restou claro na jurisprudência selecionada que o tribunal de contas reconhece a sua incompetência para promover controle abstrato de normas.

Ademais, após a descrição de tais acórdãos, verificou-se que todos tratavam de matéria discutida antes da decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) que sugeriu a necessidade de cancelamento da súmula (de início, a matéria era tratada apenas em sede de decisões monocráticas). Porém, constatou-se que a postura do Tribunal de Contas da União (TCU) se manteve zelosa com a questão, sempre indicando que a apreciação de constitucionalidade de lei em tese fugia à sua competência, antes e depois da decisão plenária do Supremo Tribunal Federal (STF).

Observou-se, então, que a competência para apreciar a constitucionalidade prevista na Súmula n. 347 precisa ser interpretada a partir de algumas nuances. Primeiro, a necessidade de considerar as particularidades que deram origem ao enunciado sumular, quais sejam:

matéria nitidamente inconstitucional, com entendimento pacífico na esfera judiciária, e limitada à competência das instituições de controle. Segundo, a apreciação da constitucionalidade deve estar reservada ao caso concreto, de modo que o tribunal de contas não irá retirar do ordenamento lei ou ato normativo a título de controle concentrado.

Diante dessa circunstância, se, eventualmente, uma decisão do tribunal de contas deixar de aplicar dispositivo legal ou normativo por razão de inconstitucionalidade e atingir, por via reflexa, outras partes que suscitem a mesma demanda no âmbito do referido tribunal de contas, o alegado problema de uma decisão exarada por órgãos de controle gerar efeitos *erga omnes* perde sua credibilidade, porque a decisão tratará de matéria visivelmente inconstitucional no âmbito do Poder Judiciário.

Ante o exposto, concluiu-se pela necessidade de uniformizar um rito ou procedimento a ser adotado por todos os tribunais de contas brasileiros nos casos de incidente de inconstitucionalidade para que a súmula seja aplicada sem o risco de causar dúvidas quando possível usurpação de competências do Supremo Tribunal Federal (STF).

Com a delimitação das regras procedimentais no que tange à instauração e ao julgamento das questões envolvendo incidentes de inconstitucionalidade, firmou-se o entendimento de que a apreciação de constitucionalidade pelo tribunal de contas funcionaria como um instrumento de cooperação com os órgãos judiciais, em prol da supremacia constitucional, e não uma tentativa de usurpar a competência privativa do Supremo Tribunal Federal (STF). Ressaltou-se, ainda, que essa concepção do tribunal de contas como um parceiro no ambiente do Estado Democrático de Direito é digna do rol de competências a ele atribuídas constitucionalmente.

Nesse sentido, pontuou-se também que a apreciação da constitucionalidade no âmbito dos tribunais de contas deve estar limitada a matérias já consideradas inconstitucionais no âmbito do Poder Judiciário, quer dizer, o tribunal de contas somente pode deixar de aplicar norma, no exercício de suas atribuições, quando tratar de temas notadamente inconstitucionais que compõem os precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF).

Sendo assim, encerra-se o presente trabalho com a constatação de que a hipótese inicial foi confirmada no sentido de que a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) ao apreciar a constitucionalidade, no exercício de suas atribuições, não usurpa a competência do Supremo Tribunal Federal (STF), quando nega aplicação de lei ou ato normativo que trata de matéria considerada inconstitucional no campo do judiciário.

Dito isso, foi proposto um modelo de procedimento em que o Plenário é responsável por apreciar o incidente de inconstitucionalidade suscitado pelas Câmaras ou pelo Ministério

Público de Contas, respeitado o voto da maioria absoluta dos membros. Ademais, que seja constituído prejulgado no âmbito do respectivo tribunal a decisão que deliberar a questão constitucional, sempre tratando de matéria pacífica no bojo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). De outro lado, quando o incidente levantar questão inovadora, o processo deverá ser suspenso ao tempo em que o tribunal ou o órgão ministerial deve comunicar a questão a um dos legitimados para o controle concentrado de constitucionalidade.

Por fim, fica a reflexão de que o aperfeiçoamento das instituições é uma constante no ordenamento jurídico brasileiro e as transformações que acontecem no processo interpretativo devem valorizar as circunstâncias históricas e processuais, bem como todas as possibilidades que garantem uma atuação contributiva na busca pela concretização dos direitos e garantias fundamentais, no combate à corrupção e na indução de boas práticas nas gestões públicas.

REFERÊNCIAS

- ACRE (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Acre. Resolução n. 30, de 28 de novembro de 1996. **TCE-AC**, Rio Branco, 1996. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/10/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-30-TCE-REGIMENTO-INTERNO-DO-TCE.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.
- AGUIAR, Simone Coêlho. **O controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_23ad117b2c6cc203c8466ccc0ab39ade. Acesso em: 27 fev. 2022.
- AMAPÁ (Estado). Lei Complementar n. 010, de 20 de setembro de 1995. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amapá e dá outras providências. **DOE-AP**, Macapá, 1995. Disponível em: https://app.tce.ap.gov.br/storage/outras-legislacoes/TCE_LEI_ORGANICA_ATUAL.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.
- AMAZONAS (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Resolução n.º 04, de 23 de maio de 2002. Dispõe sobre o regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE-AM. **TCE-AM**, Manaus, 2002. Disponível em: https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/REGIMENTO-INTERNO-RES.-04-2002-alterado-at%C3%A9-Resolu%C3%A7%C3%A3o-n-04-2018_compressed.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.
- ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Resolução n. 09/2018, de 30 de novembro de 2018. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3218/2018 relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”. **Atricon**, 2018. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-092018/>. Acesso em: 23 nov. 2021.
- BAHIA (Estado). Lei complementar n. 005, de 04 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e dá outras providências. **DOE-BA**, Salvador, 1991. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-005-de-04-de-dezembro-de-1991>. Acesso em: 10 mar. 2023.
- BAHIA (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Resolução n. 1392, de 17 de dezembro de 2019. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, e dá outras providências. **TCM-BA**, Salvador, 2019. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/ri-alterado-resol-1455-22-26-12-22.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.
- 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: 20 jun. 2021.

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: 20 jun. 2021.

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: 20 jun. 2021.

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: 20 jun. 2021.

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: 20 nov. 2021.

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: 15 abr. 2023.

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 jun. 2021.

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: 15 abr. 2023.

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 abr. 2023.

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. 2021.

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: 15 abr. 2023.

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: 15 mar. 2023.

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: 20 abr. 23.

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: 15 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 10. Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte. **STF**, Brasília, DF, Sessão Plenária, 18 de jun. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>. Acesso em: 18 mai. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

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/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26227%22>. Acesso em: 10 mar. 2023.

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/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26232%22>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 2011a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU), aprovado pela Resolução TCU n. 155, de 4 de dezembro de 2002. **TCU**, Brasília, DF, 2011b. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/6D/52/C9/74/D0C2681046756058F18818A8/RITC_U.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

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: 27 jan. 22.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 31.439. Relator Ministro Marco Aurélio. Manifestação da PGR. **DJe**, Brasília, DF, 15 fev. 2013a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4264458>. Acesso em: 27 jan. 22.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 945/2013-Plenário. Relator Benjamin Zymler. **TCU**, Brasília, DF, 17 de abril de 2013b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26071%22>. Acesso em: 10 mar. 2023.

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/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26071%22>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.965/2014, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **DOU**, Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1394/2014-Primeira Câmara. Relator Benjamin Zymler. **TCU**, Brasília, DF, 22 de abril de 2014b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26008%22>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código de Processo Civil. **DOU**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 18 mai. 2023.

BRASIL. Lei n. 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/113303.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

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. **DOU**, Brasília, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113464.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 4.656. Relatora Ministra Carmen Lúcia. **DJe**, Brasília, DF, 4 dez. 2017b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3749362>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 990/2017-Plenário. Relator Benjamin Zymler. **TCU**, Brasília, DF, 17 de abr. 2017c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26008%22>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2000/2017-Plenário. Relator Benjamin Zymler. **TCU**, Brasília, DF, 13 de set. 2017d. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26008%22>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2391/2017-Plenário. Relator Walton Alencar Rodrigues. **TCU**, Brasília, DF, 25 de out. 2017e. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26008%22>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 35.410. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática. **DJe**, Brasília, DF, 1 fev. 2018a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5325343>. Acesso em: 27 jan. 22.

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: 27 jan. 22.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1758/2018-Plenário. Relator Augusto Nardes. **TCU**, Brasília, DF, 01 de agosto de 2018c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26008%22>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.323. Relatora Min. Rosa Weber. Inteiro teor do acórdão. **DJe**, Brasília, DF, 6 de maio. 2019a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4780124>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 963/2019-Plenário. Relator Aroldo Cedraz. **TCU**, Brasília, DF, 30 de abril de 2019b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26008%22>. Acesso em: 10 mar. 2023.

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 jan. 22.

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 jan. 22.

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 jan. 22.

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 jan. 22.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 515/2023-Plenário. Relator Bruno Dantas. **TCU**, Brasília, DF, 22 de março de 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522inconstitucionalidade%2522%2520e%2520%2522S%25C3%25BAmula%2520347%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 08 abr. 2023.

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/doepesquisa/sead.do?page=visualizador&cmd=16&acti>. Acesso em: 30 jan. 2019.

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: 30 jan. 2019.

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-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020>. Acesso em 10 mar. 2023.

CHADID, Ronaldo. Função social dos Tribunais de Contas – uma releitura da sua missão constitucional. IN: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 337-366.

CONTI, José Mauricio. **Direito financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. História do *judicial review*: o mito de Marbury. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 53, n. 209 jan./mar. 2016.

DA CAMINO, Geraldo Costa. **A investidura no Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DIAS, Adhryans Wyly. **Controle de constitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Contas**. 2019. 72 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/25149>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Resolução n. 296, de 15 de setembro de 2016. **TCDF**, Brasília, 2016. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/103f06688360405fbd9c5562e47f95a7/tcdf_re_s_000296_2016_rep.html. Acesso em: 10 mar. 2023.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Complementar n. 621, de 8 de março de 2012. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **DOE-ES**, Vitória, 2012. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/es/lei-complementar-n-621-2012-espírito-santo-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-espírito-santo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 mar. 2023.

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.

FAVORETTO, Danilo Galan. **Tribunais de contas e controle de constitucionalidade de leis e atos normativos emanados do poder público**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19402>. Acesso em: 28 fev. 2023.

FIDALGO, Carolina Barros. **O estado empresário: regime jurídico das tradicionais e novas formas de atuação empresarial do estado na economia brasileira**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.btd.uerj.br:8443/handle/1/9564>. Acesso em: 20 fev. 2023.

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/search/authors/view?firstName=Jo%C3%A3o%20Paulo&middleName=Gualberto&lastName=Forni&affiliation=&country=BR>. Acesso em: 28 fev. 2023.

GOIÁS (Estado). Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **DOE-GO**, Goiânia, 2007. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/86708/lei-16168. Acesso em: 10 mar. 2023.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Campinas: Russel, 2003.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

KANIA, Cláudio Augusto. Natureza jurídica dos tribunais de contas. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. (coord). **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Bluncher, 2022. p.167.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2009. 427 p.

LOPES, Marcos Antônio. De Deus ao rei: o direito sagrado do mando (implicações teológico-religiosas na teoria política moderna). **Síntese – Rev. De Filosofia**, v. 37, n. 118, p. 215-226, 2010. Disponível em:

<https://www.faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/view/848/1277>. Acesso em: 25 jan. 2023.

MACCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito**. Tradução de Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARANHÃO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Resolução Administrativa n. 1, de 21 de janeiro de 2000. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Maranhão. **TCE-MA**, 2000. Disponível em:

<https://app.tcema.tc.br/publicacao/#/documentohtml/8207?compilado=true>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MATO GROSSO (Estado). Lei Complementar n. 269, de 22 de janeiro de 2007. Dispõe sobre Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

DOE-MT, Cuiabá, 2007. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/lei-organica-tce-lc-26907>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MINAS GERAIS (Estado). Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. **DOE-MG**, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/24>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MIOLA, Cezar. Tribunais de Contas na defesa do Estado democrático de Direito. **Revista Consultor Jurídico**, 28 de ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-28/cezar-miola-tribunais-contas-defesa-estado-democratico>. Acesso em: 02 dez. 2022.

NASCIMENTO, Leandro Maciel. Modelos de controle externo. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. (coord). **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Bluncher, 2022.

PARÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Pará. Ato n. 63/2012. Regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará. **TCE-PA**, Belém, 2012. Disponível em:

https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/Institucional/regimento_interno_tce-ato63.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

PARÁ (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios do Pará. Ato n. 23 de 17 de dezembro de 2020, consolidado com o Ato n. 24 de 09 de junho de 2021. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

TCM-PA, 2021. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/publicacoes/regimento-interno-tcmpa-2021-ato-24/>. Acesso em: 16 mar. 2023.

PARAÍBA (Estado). Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Resolução Normativa TC 010/2010. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **TCE-PB**, João Pessoa, 2010. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/legislacao/regimento-interno>. Acesso em: 10 mar. 2023.

PARANÁ (Estado). Lei Complementar n. 113, de 15 de dezembro de 2005. **DOE-PR**, Paraná, 2005. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2022/5/pdf/00365632.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PASCOAL, Valdecir. **Uma nova primavera para os tribunais de contas**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1523>. Acesso em: 10 mar. 2023.

PASCOAL, Valdecir. (In)Eficiência. **Atricon**, Brasília, 14 de jun. 2021. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/artigos/ineficiencia/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

PERNAMBUCO. Lei n. 12.600, de 14 de junho de 2004. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **DOE-PE**, Recife, 2004. Disponível em: https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Lei-Organica-atualizada_2015.pdf. Acesso em: 10 mar 2023.

PIAUI (Estado). Lei n. 5.888, de 19 de agosto de 2009. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **DOE-PI**, Teresina, 2009. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

PIAUI (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Resolução n. 13/2011, de 26 de agosto de 2011. **TCE-PI**, Teresina, 2011. Regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Disponível em: https://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/REGIMENTO_INTERNO_WORD-atualizado-ate-21-07-2021.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

PIAUI (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Instrução Normativa n. 01/2019, de 11 de abril de 2019. Dispõe sobre a forma de avaliação, por parte do Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI, dos sítios e/ou portais de transparência dos entes sujeitos à sua jurisdição, altera a Instrução Normativa TCE/PI n. 03, de 30 de abril de 2015, a Instrução Normativa TCE/PI n. 02, de 31 de março de 2016, revoga a Resolução n. 22, de 06 de outubro de 2016, e dá outras providências. **TCE-PI**, Teresina, 2019. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/instrucao-normativa-no-01-2019-de-11-de-abril-de-2019/>. Acesso em: 23 nov. 2021.

PIAUI (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Nota Técnica n. 02/2020, de 23 de abril de 2020. **TCE-PI**, Teresina, 2020a. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/nota-tecnica-no-02-2020/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

PIAUÍ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Processo TC/004583/2020. Relatório de levantamento – peça 41. **TCE-PI**, Teresina, 2020b. Disponível em: https://www.tce.pi.gov.br/fiscalizado/pesquisa-de-processos/?n_tipo=1&n_processo=004583%2F2020. Acesso em: 23 nov. 2021.

PIAUÍ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Processo TC/006550/2021. Relatório de levantamento – peça 5. **TCE-PI**, Teresina, 2021. Disponível em: https://www.tce.pi.gov.br/fiscalizado/pesquisa-de-processos/?n_tipo=0&n_processo=006550%2F2021. Acesso em: 23 nov. 2021.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coord). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Saraiva, 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. Deliberação n. 167, de 10 de dezembro de 1992. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **TCE-RJ**, Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/regimento_interno. Acesso em: 16 mar. 2023.

RIO DE JANEIRO (Município). Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Deliberação n. 266, de 28 de maio de 2019. Aprova o Novo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. **TCM-RJ**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=15424&detalhada=1&downloads=0. Acesso em: 16 mar. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. Deliberação n. 338, de 08 de fevereiro de 2023. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **TCE-RJ**, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/regimento_interno. Acesso em: 16 mar. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei complementar n. 464, de 5 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande Norte. **DOE-RN**, Natal, 2012. Disponível em: [http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012_Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_\(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015\).pdf](http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012_Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015).pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. O controle de constitucionalidade nos Tribunais de Contas: a jurisprudência do STF analisada à luz do princípio da juridicidade. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 123, p. 615-654, 31 dez. 2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/937>. Acesso em: 15 abr. 2023.

RONDÔNIA (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Resolução Administrativa n. 005/TCER-96. Regimento interno. **TCE-RO**, Porto Velho, 1996. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/RegInterno-5-1996.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023. Acesso em: 15 mar. 2023.

RORAIMA (Estado). Lei complementar n. 247, de 23 de dezembro de 2016. **DOE-RR**, Boa Vista, 2016.

SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Resolução n. TC/06/2001. Regimento interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **TCE-SC**, Florianópolis, 2001. Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/REGIMENTO-INTERNO-CONSOLIDADO.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 709, de 14 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. **DOE-SP**, São Paulo, 1993. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: Teoria, História e Métodos de Trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1183/1206/7555>. Acesso em: 27 jan. 2023.

SCHMITT, Rosane Heineck. **Tribunais de Contas no Brasil e Controle de Constitucionalidade**. 2006, 271p. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8051/000566210.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Sergipe. **TCE-SE**, Aracajú, 2012. Disponível em: <http://www.tce.se.gov.br/SitePages/legislacao.aspx>. Acesso em: 15 mar. 2023.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed., rev. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Competências de controle dos tribunais de contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (Org.). **Tribunal de Contas da União (TCU) no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almeidina, 2020.

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: 27 jan. 2023.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **A accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.