

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MACEIÓ
CURSO DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIA EDUARDA MOTA NOBRE DOS ANJOS

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELOS
TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA ANÁLISE DA SÚMULA Nº 347 DO STF EM
FACE DA ATUAL ORDEM CONSTITUCIONAL

MACEIÓ

2025

MARIA EDUARDA MOTA NOBRE DOS ANJOS

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELOS
TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA ANÁLISE DA SÚMULA Nº 347 DO STF EM
FACE DA ATUAL ORDEM CONSTITUCIONAL

Monografia de conclusão de curso,
apresentada à Coordenação do Curso de Direito como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.(a) Dra. Lara Livia Cardoso
Costa Bringel

Assinatura da Orientadora

MACEIÓ

2025

Catálogo na fonte: Biblioteca do Centro Universitário de Maceió, Unima | Afya

-
- A599c** Anjos, Maria Eduarda Mota Nobre dos
Controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas :
uma análise da súmula nº 347 do STF em face da atual ordem
constitucional / Maria Eduarda Mota Nobre dos Anjos ; orientação [de]
Lara Livia Cardoso Costa Bringel. – Maceió, 2025.
66 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -Centro
Universitário de Maceió – Unima | Afya, Maceió, 2025.
- Inclui Bibliografias.
1. Controle de constitucionalidade. 2. Tribunais de Contas. 3. Súmula
347 do STF. I. Bringel, Lara Livia Cardoso Cost. (orient.). II. Centro
Universitário de Maceió. III. Título.

CDU: 34

Bibliotecária responsável: Adriele da Silva Lima CRB-4/1898

RESUMO

Este trabalho investiga, sob uma perspectiva crítica e analítica, a possibilidade de os Tribunais de Contas exercerem controle de constitucionalidade das normas com base na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal. Com a Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico brasileiro passou a consolidar a separação de poderes e a reserva de jurisdição, o que levanta dúvidas quanto à atual compatibilidade dessa súmula com a nova ordem constitucional. Nesse contexto, questiona-se se os Tribunais de Contas ainda podem exercer tal controle sem invadir a competência do Poder Judiciário. O objetivo geral do trabalho é analisar a legitimidade e os limites desse controle à luz da Constituição de 1988. Como objetivos específicos, busca-se: (i) apresentar os fundamentos do controle de constitucionalidade; (ii) traçar sua evolução no Brasil; (iii) examinar a estrutura e as competências dos Tribunais de Contas; (iv) discutir a jurisprudência sobre a Súmula nº 347; e (v) propor uma interpretação compatível com os princípios constitucionais vigentes. Adota-se metodologia qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e análise documental de normas, doutrina e jurisprudência. Conclui-se que a Súmula nº 347 está em descompasso com o modelo constitucional atual e que sua aplicação deve ser restringida a casos concretos respaldados em precedentes vinculantes, a fim de preservar a segurança jurídica e as competências institucionais dos poderes constituídos.

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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I - TRIBUNAIS DE CONTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	8
1.1. Criação e formação dos Tribunais de Contas no Brasil.....	8
1.2. Natureza jurídica dos Tribunais de Contas e autonomia frente ao Poder Legislativo	9
1.3. Competência dos Tribunais de Contas	10
1.4. O exercício de competência administrativa não jurisdicional pelos Tribunais de Contas	12
CAPÍTULO II - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO SISTEMA BRASILEIRO	15
2.1. Supremacia da Constituição	15
2.2 Controle de Constitucionalidade	18
2.3 Controle de constitucionalidade difuso	19
2.4 Controle de constitucionalidade concentrado.....	23
2.5 O Brasil e o controle de constitucionalidade	26
2.6 A Constituição Federal de 1988 e os modelos de controle de constitucionalidade..	29
CAPÍTULO III - A SÚMULA Nº 347 DO STF E SUA ANÁLISE NA ORDEM CONSTITUCIONAL ATUAL	31
3.1 Origem e conteúdo da Súmula nº 347 do STF	31
3.2 A Súmula 347 e a Constituição de 1988.....	34
3.3 O STF e o momento posterior aos julgamentos dos mandados de segurança 35.510/DF e 35.824/DF	38
CAPÍTULO IV - REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DA SÚMULA 347	41
4.1 A “recepção” da Súmula 347 na CF/1988.....	41
4.2 Compatibilidade da Súmula 347 com a Constituição de 1988.....	43
4.3 Manifestação de inconstitucionalidade de lei no âmbito dos Tribunais de Contas ..	46
4.4 Afastamento de leis inconstitucionais pelos Tribunais de Contas: sistematizando a jurisprudência	49

4.5 Atuação dos Tribunais de Contas conforme jurisprudência do STF	50
4.6 Parâmetros de Vinculação para Tribunais de Contas: Coisa Julgada, Jurisprudência e Eficácia das Decisões do STF	53
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

INTRODUÇÃO

O controle de constitucionalidade é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, funcionando como instrumento essencial para assegurar a supremacia da Constituição e a preservação dos direitos fundamentais frente às normas infraconstitucionais. Nesse contexto, o presente trabalho propõe-se a analisar uma polêmica jurídica persistente na doutrina e na jurisprudência: a possibilidade de os Tribunais de Contas exercerem controle de constitucionalidade, à luz da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).

A referida súmula, editada ainda sob a égide da Constituição de 1967, estabelece que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. Com o advento da Constituição Federal de 1988, que redefiniu o sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, surgiram diversos questionamentos quanto à atual validade e aplicabilidade desse enunciado, uma vez que a nova ordem constitucional reafirmou a competência privativa do Poder Judiciário para exercer a função jurisdicional, incluindo-se, aí, a declaração de inconstitucionalidade de normas. Diante disso, questiona-se se a prerrogativa conferida aos Tribunais de Contas pela Súmula nº 347 ainda encontra respaldo jurídico no atual sistema constitucional, marcado por maior rigidez institucional e reserva de jurisdição.

A presente monografia pretende investigar, portanto, os contornos da competência constitucional atribuída aos Tribunais de Contas, especialmente no que tange à possibilidade de apreciação da constitucionalidade de atos normativos no exercício de suas funções típicas. Parte-se da premissa de que a Súmula nº 347 permanece formalmente vigente, mas carece de uma releitura crítica à luz dos princípios constitucionais atuais, da teoria da separação de poderes e da função jurisdicional.

A importância do tema decorre da necessidade de se garantir segurança jurídica e coerência sistemática na atuação dos órgãos de controle externo, especialmente considerando o papel cada vez mais ativo dos Tribunais de Contas na fiscalização da administração pública e na prevenção de danos ao erário. Além disso, trata-se de uma discussão com reflexos práticos relevantes para a Administração Pública, operadores do Direito e o próprio cidadão, destinatário final das políticas públicas fiscalizadas por esses órgãos.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a legitimidade e os limites do controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas à luz da atual ordem constitucional. Como objetivos específicos, busca-se: (i) apresentar os fundamentos teóricos do controle de

constitucionalidade; (ii) descrever a evolução histórica desse instituto no Brasil; (iii) examinar a estrutura e as atribuições dos Tribunais de Contas; (iv) discutir criticamente a jurisprudência relacionada à Súmula nº 347 do STF; e (v) propor uma interpretação compatível com os princípios constitucionais vigentes.

A metodologia adotada é qualitativa, com abordagem teórico-dogmática, fundamentada na análise da doutrina especializada, da jurisprudência dos Tribunais Superiores e da legislação aplicável. O trabalho está estruturado em quatro capítulos: o primeiro aborda a criação, estrutura e competências dos Tribunais de Contas; o segundo trata dos fundamentos e modelos de controle de constitucionalidade; o terceiro analisa criticamente a Súmula nº 347 do STF à luz da Constituição de 1988; e o quarto capítulo sistematiza os parâmetros jurisprudenciais delineados pelo STF para a atuação dos Tribunais de Contas diante de normas inconstitucionais.

CAPÍTULO I

TRIBUNAIS DE CONTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.1. Criação e formação dos Tribunais de Contas no Brasil

A influência do pensamento iluminista chegou ao Brasil de forma gradual e tardia, tendo seu marco inicial identificado por muitos no episódio do Dia do Fico, em 1822, e sua consolidação com a Proclamação da República, em 1889.

Nesse intervalo histórico, começaram a germinar, ainda que timidamente, ideias ligadas à responsabilização dos agentes públicos e à necessidade de instituições voltadas ao controle financeiro do Estado.

Foi nesse contexto que surgiu a primeira proposta para criação de um Tribunal de Contas no país. Já no período imperial, em 1826, os senadores Visconde de Barbacena e José Inácio Borges apresentaram um projeto nesse sentido no Senado. A proposta, no entanto, encontrou resistência de figuras influentes da época, como Manoel Jacinto Nogueira da Gama, o futuro Marquês de Baependi.

Posteriormente, em 1845, o então Ministro da Fazenda Manuel Alves Branco, reconhecido por sua competência técnica, apresentou nova proposta para a criação de um órgão encarregado de fiscalizar as finanças públicas e responsabilizar os agentes pela má gestão, inclusive com poderes para decretar prisões e julgar contas à revelia, conforme destaca Maranhão (1993).

Apesar dessas tentativas iniciais, o Tribunal de Contas da União (TCU) só seria formalmente instituído após a Proclamação da República, por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, assinado pelo Marechal Deodoro da Fonseca.

Essa medida foi diretamente influenciada pelas ideias de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, e expressou o desejo republicano de implementar mecanismos de controle mais eficazes sobre o gasto público (BOGONI, 2008).

A efetiva instalação do TCU, porém, ocorreu apenas em 1893, durante o governo de Floriano Peixoto, com o impulso do então Ministro da Fazenda, Inocêncio Serzedelo Corrêa (ARAÚJO; SOARES, 2016). Desde então, o modelo de controle externo adotado pelo Brasil consolidou-se com base na fiscalização exercida pelo Poder Legislativo com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, conforme previsto atualmente no artigo 70 da Constituição Federal de 1988.

A estrutura do TCU serviu de base para a criação de Tribunais de Contas estaduais, que exercem atribuições semelhantes no âmbito dos Estados. Também se possibilitou, até certo

ponto, a instituição de Tribunais de Contas dos Municípios, o que ocorreu em algumas localidades como Bahia e Goiás. Entretanto, a atual redação do artigo 31, § 4º, da Constituição Federal vedou a criação de novos Tribunais de Contas municipais, mantendo apenas os já existentes, como os dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, que foram preservados por força de sua origem anterior à Constituição de 1988.

Assim, a formação dos Tribunais de Contas no Brasil representa uma evolução gradual e contextualizada dentro do processo histórico de fortalecimento das instituições democráticas, ganhando contornos mais definidos e técnicos a partir da República e se consolidando com o ordenamento constitucional vigente.

1.2. Natureza jurídica dos Tribunais de Contas e autonomia frente ao Poder Legislativo

A discussão acerca da natureza jurídica dos Tribunais de Contas tem sido recorrente, especialmente no que diz respeito à sua autonomia funcional e institucional. Debate-se se esses órgãos estariam subordinados a algum dos Poderes da República ou se gozam de verdadeira independência no desempenho de suas atribuições.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, estabeleceu a base normativa do sistema de controle externo da Administração Pública, dispondo:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Dentro dessa estrutura de fiscalização, a Constituição outorgou as competências aos Tribunais de Contas por meio da norma do artigo 71 — “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988) — e seus incisos, que descrevem diversas competências.

O uso da expressão “auxílio” no texto constitucional foi, por muito tempo, motivo de interpretações que colocavam em dúvida a autonomia desses tribunais, levando alguns a entenderem que se tratava de órgãos subordinados ao Poder Legislativo. Contudo, essa visão tem sido progressivamente superada pela doutrina e pela jurisprudência, diante da constatação de que os Tribunais de Contas possuem prerrogativas constitucionais que garantem sua independência administrativa e funcional.

De fato, tais instituições possuem orçamento próprio, iniciativa legislativa quanto à sua organização interna e autonomia para julgar contas e aplicar sanções, o que reforça sua condição de órgãos independentes, embora exerçam suas funções em cooperação com o Legislativo.

Nesse sentido, o Ministro Ayres Britto esclarece com precisão a natureza não subalterna do TCU:

Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. Donde o acréscimo de ideia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo 'com o auxílio do Tribunal de Contas da União' (art. 71), tenho como certo que está a falar de 'auxílio' do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro. (AYRES BRITTO, 2005, p. 3)

Sob essa ótica, reforçada por decisões do Supremo Tribunal Federal, torna-se possível afirmar que os Tribunais de Contas — tanto o TCU quanto seus equivalentes estaduais — são órgãos de estatura constitucional, dotados de independência em relação ao Poder Legislativo, ainda que atuem em colaboração com este. Exercem competências próprias e bem delimitadas pela Constituição, sem que haja subordinação hierárquica, o que os qualifica como peças centrais e autônomas no sistema de controle da Administração Pública.

1.3. Competência dos Tribunais de Contas

Como já se apontou, os Tribunais de Contas estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro desde a primeira Constituição republicana, de 1891, que instituiu o Tribunal de Contas da União (TCU), até a atual Constituição de 1988. Nesse intervalo, tais instituições tiveram sua relevância acentuada, com ampliação significativa de suas atribuições constitucionais.

O artigo 70 da Constituição de 1988 estabelece que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional. Já o artigo 71 prevê que essa função será desempenhada com o auxílio do TCU, a quem são conferidas competências próprias e específicas (BRASIL, 1988).

Embora as competências descritas nesses dispositivos sejam dirigidas ao TCU, elas se estendem aos Tribunais de Contas dos Estados e, onde existentes, aos Tribunais de Contas dos

Municípios. Importa destacar que tais competências não estão restritas ao artigo 71, podendo ser encontradas também em outras normas constitucionais, como o artigo 74, § 1º, e o artigo 161, parágrafo único.

Entretanto, é nos dispositivos do artigo 70 e seus desdobramentos que se encontram as funções primordiais dos Tribunais de Contas: fiscalizar, julgar, aplicar sanções, emitir pareceres, prestar informações, orientar, normatizar e ouvir os jurisdicionados (BRASIL, 1988).

Dentre essas atribuições, destaca-se, para fins do presente trabalho, a função julgadora. Isso porque os Tribunais de Contas, enquanto órgãos colegiados, têm competência para julgar as contas dos responsáveis pela gestão de recursos públicos, sejam esses agentes integrantes da Administração Direta ou Indireta, ou mesmo particulares autorizados a manusear verbas públicas por instrumentos como convênios.

Nessa linha, os responsáveis por danos ao erário vinculados juridicamente ao Poder Público terão suas contas apreciadas e julgadas pelo Tribunal competente, de acordo com a origem dos recursos. Assim, ao TCU cabe julgar as contas relacionadas a recursos federais; aos Tribunais de Contas dos Estados, os recursos estaduais; e, na ausência de Tribunal de Contas dos Municípios no ente federado, também os recursos municipais. Já os Tribunais de Contas dos Municípios existentes em Estados como Bahia, Goiás e Pará, assim como os Tribunais Municipais de São Paulo e Rio de Janeiro, recepcionados pela Constituição de 1988, julgam as contas referentes aos recursos de seus respectivos municípios.

Além do julgamento das contas relativas à gestão de recursos públicos, também é de competência dos Tribunais de Contas a análise da legalidade dos atos de admissão de pessoal (com exceção dos cargos comissionados) e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Isso se justifica pela expressiva repercussão orçamentária desses atos, frequentemente baseados em normas ou atos administrativos de duvidosa compatibilidade constitucional.

A partir da função de julgamento, os Tribunais de Contas também podem exercer atribuições sancionatórias e corretivas, como a aplicação de penalidades ao gestor por irregularidades na administração dos recursos públicos ou a fixação de prazo para correção de falhas, sob pena de sanção. Tais decisões podem implicar condenação à devolução de valores, imposição de multas, ou até a inelegibilidade para o exercício de funções públicas. Além disso, geram efeitos indiretos ao influenciar a conduta de outros gestores na administração dos recursos públicos.

Apesar de críticas pontuais quanto à forma de nomeação de seus membros — muitas vezes resultante de escolhas políticas e não técnicas — é importante destacar que os julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas se baseiam em relatórios e análises elaborados por corpo técnico especializado, composto por servidores concursados, denominados em regra como Auditores de Controle Externo.

Cumpra ainda lembrar que os Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas gozam das mesmas garantias e impedimentos dos magistrados, como o livre convencimento motivado, o que lhes confere autonomia decisória. Contudo, ao decidirem em sentido diverso dos pareceres técnicos, devem fazê-lo com fundamentação robusta, superando os elementos constantes do processo.

Esgotadas as vias recursais internas, as decisões dos Tribunais de Contas tornam-se definitivas no plano administrativo, conforme ensina Jacoby Fernandes (1995, p. 33):

O julgamento dos Tribunais de Contas é definitivo, observados os recursos previstos no âmbito desses colegiados. Esgotados os recursos ou prazos para interposição, a decisão é definitiva e, em matéria de contas especiais, não sujeita à revisibilidade de mérito pelo Poder Judiciário.

Assim, embora o ordenamento constitucional brasileiro adote o princípio da inafastabilidade da jurisdição, é pacífico que o Judiciário apenas pode exercer controle de legalidade sobre os atos dos Tribunais de Contas, não lhe sendo permitido rever o mérito das decisões administrativas que envolvem julgamento de contas.

1.4. O exercício de competência administrativa não jurisdicional pelos Tribunais de Contas

Assim como ocorreu nas Constituições republicanas anteriores, o Constituinte de 1988 também consagrou, por meio do artigo 2º da Carta Magna, a adoção do princípio da separação dos Poderes na organização da República Federativa do Brasil. Tal divisão, cujas origens remontam a Aristóteles e foram sistematizadas por Montesquieu, não se mostra adotada em termos absolutamente rígidos, já que não há uma separação absoluta entre as funções de legislar, administrar e julgar. Em maior ou menor medida, funções típicas de um Poder podem ser encontradas no exercício de outro.

Essa configuração também apresenta limitações quando se tenta posicionar determinados órgãos estatais dentro da estrutura tripartida, a exemplo do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Embora o artigo 70 da Constituição estabeleça que o controle externo é atribuído ao Congresso Nacional, com o suporte técnico dos Tribunais de Contas, não se pode,

com precisão, afirmar que esses órgãos estejam inseridos formalmente dentro do Poder Legislativo, como poderiam alguns sugerir.

Por outro lado, ao interpretar o termo “julgar” constante do artigo 71, inciso II, da Constituição de 1988, é possível, em uma leitura apressada, concluir que esses órgãos fariam parte do Poder Judiciário. Tal interpretação tem levado, inclusive, a Projetos de Emenda à Constituição (PEC) no qual o CNJ faria o controle administrativo dos Tribunais de Contas, contanto, inclusive, com parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados.¹

Contudo, o entendimento mais adequado é o de que a clássica teoria da separação dos Poderes, da forma como foi concebida, não contemplava a existência de entidades autônomas como o Ministério Público ou os Tribunais de Contas. Tais instituições, do ponto de vista material, não se enquadram propriamente em nenhum dos três Poderes, ainda que, formalmente, sua localização seja identificável. Essa ausência de enquadramento exato acaba gerando debates sobre a natureza jurídica de suas funções, especialmente diante das limitações da tripartição tradicional e da redação do próprio artigo 71, inciso II, da Constituição, que assim estabelece:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] **II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis** por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (BRASIL, 1988, destaque nosso).

Ainda que o vocábulo “julgar” possa sugerir o exercício de função jurisdicional, é possível perceber que o sentido conferido pelo Constituinte foi o de decisão final em um processo administrativo dotado de contraditório, e não propriamente de natureza judicial. Caso contrário, estaria se instituindo no país um sistema de contencioso administrativo, em desconformidade com o princípio da unicidade de jurisdição consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da própria Constituição. A esse respeito, leciona Cretella Junior (1986, p. 2):

Os juristas que procuram defender a posição que atribui natureza jurisdicional às decisões dos Tribunais de Contas raciocinam globalmente, sem analisar uma a uma cada atribuição para verificar e concluir dessa análise que as atribuições dessas Cortes, pela forma e pelo conteúdo, são de natureza administrativa, tais como a emissão de pareceres sobre contas que o chefe do Executivo presta, anualmente, a elaboração de relatório sobre o exercício financeiro encerrado, o registro e a fiscalização da legalidade dos contratos,

¹ Em 28 de junho de 2022, foi aprovado na CCJ o parecer pela constitucionalidade da proposta da PEC 329/13 que, entre outras questões, coloca o CNJ como órgão de controle administrativo dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2013).

das aposentadorias, das reformas e pensões, a verificação das contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos, bem como a apreciação das contas dos administradores das entidades autárquicas. Todas essas atribuições de controle, de fiscalização, são estranhas à função jurisdicional que, no Brasil, é privativa do Poder Judiciário. Do contrário, estaríamos admitindo a existência, entre nós, do instituto do contencioso administrativo. Porque "fiscalização" ou "apreciação" de contas, dizer se a conta é boa, ou não, é função administrativa.

É necessário lembrar que a Constituição não deve ser interpretada de forma contraditória, tampouco com a suposição de que contenha expressões destituídas de sentido. Sendo assim, se o texto constitucional afirma que a jurisdição é una e que o Poder Judiciário é responsável por sua tutela, não é razoável atribuir natureza jurisdicional às decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. O uso de termos como “julgar” e “jurisdicionado” decorre, portanto, da inexistência de uma terminologia mais precisa, o que é reconhecido pela doutrina majoritária e pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Assim, embora se reconheça que os Tribunais de Contas não se enquadram com clareza em nenhum dos Poderes da República, é certo que sua função não se confunde com a jurisdicional. Nessa linha, ensina Ayres Britto (2005, p. 4):

6.1 Com esta separação conceitual, fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da Lex Legum; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988. 6.2 Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo seu impulso externo ou non-ex-officio. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá ao nível do processo judiciário (art. 133 da CF). Inexiste a figura dos 'litigantes' a que se refere o inciso LV do art. 5º da Constituição. E o 'devido processo legal' que os informa somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente.

Apesar de haver vozes divergentes na doutrina, como a de Gregório (2012), que entende ser possível reconhecer uma forma de jurisdição lato sensu nos Tribunais de Contas, por se tratar de decisões que derivam de competência prevista na Constituição, essa visão não prevalece. O entendimento majoritário, inclusive adotado pelo Supremo Tribunal Federal, é de que os Tribunais de Contas exercem competência administrativa autônoma, em cooperação com o Poder Legislativo, mas sem hierarquia ou natureza jurisdicional.

CAPÍTULO II

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO SISTEMA BRASILEIRO

2.1. Supremacia da Constituição

A noção de supremacia da Constituição dentro do sistema jurídico pode ser compreendida a partir da teoria do jurista Hans Kelsen. Em sua proposta teórica, Kelsen descreve o Direito como um sistema escalonado, posteriormente representado pela doutrina como uma pirâmide, em que a Constituição se encontra no topo, sendo a norma fundamental, enquanto as normas infraconstitucionais formam os níveis inferiores da estrutura jurídica.²

Contudo, é necessário pontuar que o lugar de destaque ocupado pela Constituição não se deve apenas à sua posição formal hierárquica, como propôs Kelsen, mas também, e principalmente, ao conteúdo material que ela carrega.³

A Constituição, influenciada pelo pensamento liberal pós-Segunda Guerra Mundial e pela crítica ao positivismo rígido, passou a ser encarada não apenas como um texto político, mas como norma jurídica efetiva, dotada de força normativa superior e carregada de valores fundamentais, marcando o surgimento do neoconstitucionalismo.

Nesse sentido, afirmam Sarmiento e Souza Neto (2014, p. 23):

A posição superior das constituições decorre, em primeiro lugar, da importância de seu conteúdo material. É assim desde o constitucionalismo liberal do século XVIII. O constitucionalismo liberal positivou os 'direitos naturais': as liberdades básicas, a igualdade formal, a segurança, a propriedade. Os direitos naturais eram invocados para limitar o exercício do poder político, estabelecendo esferas de liberdade individual protegidas contra o arbítrio eventual das autoridades públicas. Quando, com as 'revoluções burguesas', o liberalismo tornou-se a ideologia vitoriosa, os direitos passaram a ser previstos expressamente nas declarações de direitos e nas constituições. Antes considerados acima do direito positivo, os direitos naturais, uma vez positivados, desceram ao seu patamar. Nesse momento, não eram mais apenas direitos naturais, mas também direitos positivados. A antiga primazia do

² Sobre o sistema hierárquico de normas, escreveu Kelsen (1998, p. 155): “A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da relação de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por seu turno, é determinada por outra, e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental—pressuposta. A norma fundamental hipotética, nestes termos — é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora”.

³ “A constituição é algo que tem, como forma, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); como conteúdo, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas religiosas, etc.); como fim, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e; finalmente, como causa criadora e recriadora, o poder que emana do povo” (SILVA, 2015, p. 41).

direito natural (superior) sobre o direito positivo (inferior) foi substituída pela superioridade das normas constitucionais sobre as infraconstitucionais.

Dessa forma, a Constituição adquire a função de limitar e orientar a atuação dos Poderes do Estado, tornando-se o fundamento valorativo e lógico de todo o ordenamento jurídico, o qual deve se conformar a ela, sob pena de inconstitucionalidade.

Para que a Constituição seja reconhecida como superior, dois elementos se mostram indispensáveis: a) deve ser uma constituição escrita; e b) deve ser rígida. Essas condições são interdependentes, já que não se pode falar em rigidez sem um texto formal. As constituições não escritas, por sua natureza costumeira, não possuem um processo específico de modificação, dependendo das transformações sociais e culturais ao longo do tempo.

A rigidez mencionada diz respeito à exigência de um procedimento especial e mais rigoroso para a alteração do texto constitucional, em contraste com a modificação de leis ordinárias. Isso assegura a superioridade normativa da Constituição em relação às demais normas, conferindo-lhe o papel de matriz de validade do Direito positivo. Dessa forma, as normas infraconstitucionais estão subordinadas à Constituição, da qual não podem se afastar.

Nesse aspecto, Canotilho (1993, p. 62–63) entende que uma constituição ideal se estabelece com base em uma concepção cultural e deve:

(i) consagrar um sistema de garantia da liberdade (essencialmente concebido no sentido do reconhecimento dos direitos individuais e da participação do cidadão nos atos do poder legislativo através dos Parlamentos); (ii) conter o princípio da divisão de poderes, no sentido de garantia orgânica contra os abusos dos poderes estaduais; (iii) ser escrita.

Assim, a Constituição é compreendida como a norma central de todo o ordenamento, produto do poder constituinte originário, e que serve de fonte irradiadora dos valores que conformam o Estado de Direito. Ressalta-se, ainda, que o princípio da supremacia constitucional está intrinsecamente ligado ao controle de constitucionalidade, o qual, por sua vez, pressupõe a rigidez do texto constitucional.

O desenvolvimento do constitucionalismo está ligado ao contexto das revoluções liberais do século XVIII, principalmente à americana e à francesa. Na França, onde se consolidou o princípio da separação de poderes, prevalecia a ideia de que o Judiciário não poderia invalidar normas aprovadas pelo Parlamento, sob o argumento de que apenas os representantes eleitos pelo povo detinham legitimidade democrática (ZOLO, 2006, p. 6).

Em contrapartida, o modelo americano adotou uma posição distinta. O caso “*Marbury vs. Madison*”, julgado em 1803 pela Suprema Corte dos Estados Unidos, é considerado o marco do controle de constitucionalidade naquele país (CHEMERINSKY, 2007).

O processo tratava da impetração de um *writ of mandamus* por Willian Marbury, nomeado juiz, mas que não foi empossado por James Madison. A discussão envolvia a validade constitucional do ato de nomeação. A decisão proferida pelo juiz John Marshall firmou três premissas: 1) a Constituição possui supremacia hierárquica; 2) normas inconstitucionais são nulas desde a origem; e 3) qualquer juiz pode exercer o controle de constitucionalidade, estabelecendo o controle difuso.

Nas palavras de Barroso (2012, p. 126):

É para assegurar essa supremacia que se criou o controle de constitucionalidade das leis, consagrado desde o célebre caso *Marbury v. Madison*, julgado pela Suprema Corte norte-americana em 1803, sem prejuízo da existência de antecedentes remotos.

Esse modelo influenciou diversos sistemas jurídicos ao redor do mundo, inclusive o Brasil. Com o apoio teórico de Ruy Barbosa, o controle difuso foi adotado na Constituição de 1891 (BULOS, 2014).

Entretanto, no Brasil, essa concepção de supremacia se aplicava, naquele período, apenas sob uma ótica formal. Havia uma distinção rígida entre o direito público e o privado, em que a Constituição ocupava o centro do primeiro, e o Código Civil, do segundo. Foi apenas com o neoconstitucionalismo, fortalecido após a Segunda Guerra Mundial, que essa percepção começou a mudar — ainda que, no Brasil, isso tenha ocorrido apenas com o advento da Constituição Federal de 1988. As constituições anteriores careciam de efetividade, sobretudo devido ao contexto autoritário imposto pelo regime militar entre 1964 e 1985.

Mais uma vez, nas palavras de Sarmiento e Souza Neto (2014, p. 27):

No Brasil, esta mudança é mais recente, tendo ocorrido após a promulgação da Constituição de 88. Embora já contássemos com a possibilidade de controle de constitucionalidade desde o advento da República, nossa sociedade não enxergava a Constituição como autêntica norma jurídica.

Com a promulgação da chamada Constituição Cidadã de 1988, tais dúvidas foram superadas. Consolidou-se, enfim, a supremacia material da Constituição, deixando claro que todas as demais normas devem respeitar sua posição hierárquica superior.

2.2 Controle de Constitucionalidade

O controle de constitucionalidade é um instrumento destinado à verificação da conformidade entre leis ou outros atos normativos infraconstitucionais e o texto constitucional. Tal mecanismo está diretamente vinculado ao princípio da supremacia da Constituição, pois é natural que normas que contrariem a ordem constitucional possam ser excluídas do ordenamento.

Essa supremacia, contudo, não se limita ao aspecto formal, estendendo-se ao conteúdo valorativo da Constituição, que passa a funcionar como critério de validade para o direito infraconstitucional. Conforme destaca Orlando Bitar (1996), a Suprema Corte norte-americana já reconhecia desde cedo a possibilidade de que princípios fundamentais fundamentassem a declaração de inconstitucionalidade de leis, mesmo sem violação expressa a dispositivos constitucionais.

Com base nessa concepção material de controle de constitucionalidade, é possível observar que o Brasil, ainda que de forma mais tardia que outros países, também rompeu com a rigidez do positivismo legalista, aderindo a uma leitura mais valorativa e substancial da Constituição. Nesse sentido, afirma Bonavides (2003, p. 67):

De sorte que, a este aspecto, onde menos se conhece a Constituição é provavelmente no seu texto, não sendo, portanto, desprezar jamais a parte submersa e invisível das Constituições, aquela que transcorre com toda a força e energia na ambiência sensível da vida.

Assim, quando o Tribunal competente declara a inconstitucionalidade de uma norma, esta é excluída do sistema. Isso leva à reflexão sobre a natureza jurídica do ato declarado inconstitucional: trata-se de norma inexistente, inválida ou apenas ineficaz?

Se tomarmos como base o precedente *Marbury v. Madison*, é possível concluir, com base na doutrina de Marshall, que uma norma inconstitucional é nula desde a origem (*ab ovo*). Nessa perspectiva, a inconstitucionalidade afeta diretamente a validade da norma, que nasce viciada por incompatibilidade com a Constituição.

Barroso (2008, p. 13) expressa esse entendimento ao afirmar:

Norma inconstitucional é norma inválida, por desconformidade com o regramento superior, por desatender os requisitos impostos pela norma maior [...]. No caso da lei inconstitucional, aplica-se a sanção mais grave, que é da nulidade. Ato inconstitucional é ato nulo de pleno direito.

Seguindo essa linha de raciocínio, a inconstitucionalidade possui efeito declaratório, reconhecendo um vício já existente, motivo pelo qual a decisão tem eficácia retroativa (*ex tunc*), isto é, retroage ao momento do nascimento da norma.

Por outro lado, em oposição à doutrina norte-americana da nulidade, Hans Kelsen sustentava a tese da anulabilidade, conforme exposto por Ferreira Filho (2002). De acordo com essa visão, a decisão que reconhece a inconstitucionalidade possui natureza constitutiva: é a partir do pronunciamento do Tribunal que a norma é retirada do ordenamento, mantendo-se válida e eficaz até aquele momento.

No Brasil, foi adotado o modelo americano, que considera nula desde a origem a norma inconstitucional. Contudo, visando à preservação da segurança jurídica, o ordenamento brasileiro permite a utilização da modulação de efeitos, instrumento que possibilita ao Tribunal que declara a inconstitucionalidade definir o momento a partir do qual a norma deixará de produzir efeitos — seja de forma não retroativa (*ex nunc*) ou prospectiva (*pro futuro*), a depender do caso concreto.

A função de proteger a Constituição e excluir normas inconstitucionais do ordenamento depende do modelo de controle adotado. Existem três formatos principais: o modelo político, como na França, onde o controle é atribuído a um órgão de natureza política (*Conseil constitutionnel*); o modelo jurídico, em que a função é exercida pelo Judiciário; e o modelo misto, que combina aspectos de ambos.

O Brasil optou pelo modelo jurisdicional, embora haja certa atuação dos Poderes Executivo e Legislativo no controle de constitucionalidade. A responsabilidade principal, no entanto, recai sobre o Poder Judiciário, que detém a competência para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, constitucionais ou não.

Esse controle pode ocorrer tanto pelo modelo difuso, inspirado no sistema americano, onde qualquer juiz pode reconhecer a inconstitucionalidade, quanto pelo modelo concentrado, em que um tribunal especializado é responsável por esse tipo de decisão, como no modelo austríaco (CUNHA JUNIOR, 2006).

2.3 Controle de constitucionalidade difuso

O controle de constitucionalidade pelo modelo difuso, também conhecido como controle aberto, confere competência a todos os órgãos do Poder Judiciário para exercerem a fiscalização da conformidade das normas com a Constituição. Trata-se de um modelo

descentralizado, no qual até mesmo juízes de primeira instância podem, no exercício de sua jurisdição, declarar a inaplicabilidade de uma norma que conflite com a Constituição.

Esse formato de controle, também chamado de modelo americano, remete ao julgamento do caso *Marbury v. Madison*, que consolidou o entendimento de que qualquer juiz ou tribunal do Judiciário poderia deixar de aplicar uma norma inconstitucional ao julgar um caso concreto.

Apesar de a decisão proferida por John Marshall ser reconhecida como o primeiro caso efetivo de controle jurisdicional de constitucionalidade, Barros (2000) aponta que não foi a primeira vez em que essa possibilidade foi discutida. Antes disso, a jurisprudência norte-americana já havia enfrentado situações semelhantes nos casos *Hayburn's Case* (1792) e *Hilton's Case* (1796).

No caso *Hayburn's*, o Tribunal Distrital da Pensilvânia recebeu mandado de segurança para processar um pedido de pensão formulado por Wm. Hayburn, com base em ato do Congresso. No entanto, a Corte expressou incertezas quanto à legitimidade de atuar *ex officio* em tais circunstâncias e, após a manifestação do Procurador-Geral, recusou o *mandamus* por decisão dividida (ESTADOS UNIDOS, 1792).

Em 1796, o caso *Hilton's* tratou da constitucionalidade de um tributo sobre carruagens previsto em lei federal. Daniel Hilton não havia recolhido o tributo, alegando a invalidade da cobrança. A disputa foi encaminhada ao Judiciário, que, ao final, validou a norma legal e reconheceu a dívida.

Mesmo sem declaração de inconstitucionalidade nesses dois precedentes, é possível observar que houve um exercício da função de controle por parte do Judiciário. Nas palavras de Barros (2000, p. 4):

A bem da verdade, se este foi o primeiro caso em que a Suprema Corte reviu um ato legislativo, não foi o primeiro em que juízes exercitaram tal poder de rever, pois o revelaram no *Hayburn's Case* em 1792. Nem foi a primeira vez em que a própria Suprema Corte o exercitou. Já em 1796, no caso *Hylton versus United States*, ela sustentara a constitucionalidade de um ato legislativo de tal forma, que não deixou dúvida de que o teria declarado inconstitucional, se disso estivesse convencida.

Cumprе observar que a Constituição dos Estados Unidos não prevê expressamente a competência do Judiciário para exercer o controle de constitucionalidade. Tal função foi construída com base na interpretação feita por John Marshall, no julgamento do caso *Marbury v. Madison*, em 1803, cujos fundamentos teóricos deram base ao controle difuso. Como consta:

Ou havemos de admitir que a Constituição anula qualquer medida legislativa, que a contrarie, ou anuir que a legislatura possa alterar a Constituição por medidas ordinárias. Entre as duas alternativas não se descobre meio-termo. Ou a Constituição é uma lei superior, soberana, irreformável mediante processos comuns, ou se nivela com os atos da legislação usual, e, como estes, é reformável à vontade da legislatura. Se a primeira é verdadeira, então o ato legislativo contrário à Constituição não será lei: se é verdadeira a segunda, então as Constituições escritas são esforços inúteis do povo para limitar um poder pela sua própria natureza ilimitável. Ora, com certeza, todos os que têm formulado Constituições escritas, sempre o fizeram no objetivo de determinar a lei fundamental e suprema da nação; e conseqüentemente, a teoria de tais governos deve ser a da nulidade de qualquer ato da legislatura ofensivo da Constituição. Esta doutrina está essencialmente ligada às Constituições escritas, e, assim, deve se observar como um dos princípios fundamentais da nossa sociedade (MADISON apud VELOSO, 2000, p. 37–39).

Ainda que a decisão proferida por Marshall tenha se tornado símbolo do controle de constitucionalidade, as bases teóricas que a sustentam já vinham sendo formuladas anteriormente. Em 1787, James Madison, John Jay e Alexander Hamilton escreveram artigos defendendo a ratificação da Constituição americana, mais tarde compilados na obra *The Federalist* (HAMILTON, 2011).

Nesse livro, especialmente no ensaio LXXXVIII, Hamilton afirma com clareza a supremacia da Constituição sobre as normas legislativas:

Portanto, nenhum ato legislativo contrário à Constituição pode ser válido. Negar isto equivaleria a afirmar que o mandatário é superior ao mandante, que o servidor é mais que seu amo, que os representantes do povo são superiores ao próprio povo e que os homens que trabalham em virtude de determinados poderes podem fazer não só o que estes não permitem, como, inclusive, o que proíbem (HAMILTON, 2011).

Ainda nesse texto, Hamilton ressalta que cabe aos juízes interpretar o conteúdo da Constituição, bem como das leis criadas pelo Poder Legislativo (VELOSO, 2000, p. 38).

A partir dessas formulações, firmou-se o modelo americano de controle difuso de constitucionalidade, no qual qualquer juiz ou tribunal tem legitimidade para exercer o controle de normas no contexto de um caso concreto. Esse controle é incidental, ou seja, surge no decorrer de uma ação judicial como questão preliminar ou acessória, e não como pedido principal.

Justamente por ser um incidente processual, o controle difuso também é chamado de controle por exceção, embora essa terminologia seja tecnicamente imprecisa, como apontam Cintra, Grinover e Dinamarco (2012), já que a alegação de inconstitucionalidade pode ser levantada inclusive pelo próprio juiz, e não exclusivamente pelo réu.

Por não ser o controle principal da demanda, o controle difuso não afasta a norma do ordenamento jurídico como um todo. Seus efeitos limitam-se às partes envolvidas no processo, como se anulasse uma cláusula contratual inválida entre os litigantes. Assim, a norma é afastada apenas no âmbito da relação jurídica discutida no processo.

Desse modo, só será possível analisar a constitucionalidade de uma norma via controle difuso se esta for relevante para a solução do pedido principal. E o juiz poderá fazê-lo, inclusive, de ofício, sem necessidade de provocação.

Vale destacar que essa teoria se desenvolveu em um sistema baseado no *stare decisis*⁴, ou seja, no valor vinculante dos precedentes. Nos Estados Unidos, decisões de cortes superiores proferidas em controle difuso têm efeito vinculante para instâncias inferiores, o chamado *binding effect*. Conforme observa Barroso (2012, p. 71), essas decisões, embora originadas de casos concretos, podem produzir efeitos *erga omnes*.

No Brasil, interessante desenho foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que segundo o art. 52, X, diz que “Compete privativamente ao Senado Federal: [...] X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 1988).

Esse dispositivo visa conferir à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), mesmo em sede de controle difuso, efeitos que ultrapassem o caso concreto, atribuindo-lhe eficácia *erga omnes* com a chancela do Senado Federal. Isso porque, mesmo tratando-se de decisão definitiva do STF, os efeitos continuam, em tese, limitados às partes, a menos que o Senado delibere pela sua extensão.

Com o tempo, esse entendimento evoluiu. Passou-se a discutir se o ato do Senado era condição para a eficácia *erga omnes*, ou apenas um ato de publicização da decisão do STF, que, mesmo no controle difuso, já possuiria eficácia geral. Essa teoria ficou conhecida como a abstrativização do controle difuso.

⁴ “De regra, o termo *stare decisis* significa tanto a vinculação, por meio do precedente, em ordem vertical (ou seja, como representação da necessidade de uma Corte inferior respeitar decisão pretérita de Corte superior), como horizontal (a Corte respeitar decisão anterior proferida no seu interior, ainda que a constituição dos juízes seja alterada). Esta é a posição adotada, entre outros, por Neil Duxbury e Melvin Aron Eisenberg. Em outra senda, há aqueles que optam por distinguir o termo *stare decisis* de precedente, como Frederik Schauer, citado por Marinoni (2011, p. 27), para quem, “tecnicamente, a obrigação de uma corte de seguir decisões prévias da mesma corte é dita como sendo *stare decisis* [...], e o termo mais abrangente precedent é usado para se referir tanto à *stare decisis*, quanto à obrigação de uma corte inferior de seguir decisões de uma superior”.

Inicialmente rejeitada pelo STF no julgamento da Rcl 4335/AC, a tese foi posteriormente acolhida. Em 2017, no julgamento conjunto das ADIs 3406/RJ e 3470/RJ, relatadas pela Ministra Rosa Weber, a Corte passou a admitir que a decisão do STF em controle difuso, quando definitiva, possui efeito vinculante e *erga omnes*, cabendo ao Senado apenas sua divulgação oficial.

É importante lembrar que, mesmo nos casos em que não se exige a atuação do Ministério Público como parte, o juiz, ao se deparar com um incidente de inconstitucionalidade — seja provocado pelas partes, seja reconhecido de ofício — deve intimar o Ministério Público para manifestação.

Por fim, se o controle difuso não for exercido por juiz singular, mas por um órgão colegiado, deve-se respeitar a cláusula de reserva de plenário, de origem norte-americana (*full bench*). Essa exigência está presente no ordenamento brasileiro desde a Constituição de 1934, sendo hoje prevista no art. 97 da Constituição Federal de 1988, e estabelece que a declaração de inconstitucionalidade só pode ser feita pela maioria absoluta dos membros do Tribunal (BRASIL, 1988).

2.4 Controle de constitucionalidade concentrado

O controle concentrado de constitucionalidade, também conhecido como modelo fechado ou realizado por via de ação direta, se diferencia do modelo difuso justamente por ser aplicado em abstrato. Nesse caso, não há um incidente dentro de outro processo: o próprio objeto da ação é o exame da compatibilidade da norma com a Constituição.

Nesse formato, o processo não assume natureza subjetiva, pois não envolve partes no sentido tradicional nem interesses individuais. Trata-se de um procedimento com natureza objetiva, cujo foco exclusivo é a preservação da integridade da Constituição, mediante ações estruturadas especificamente para esse fim.

Enquanto o modelo difuso surgiu nos Estados Unidos, o modelo concentrado foi delineado por diversos teóricos europeus, entre os quais se destaca Georg Jellinek, que já em 1885 abordava a necessidade da criação de um tribunal especializado em constitucionalidade (JELLINEK, 2018). Contudo, a consolidação teórica desse modelo se deve principalmente aos estudos de Hans Kelsen, autor da *Teoria Pura do Direito*, considerado um dos idealizadores do Tribunal Constitucional Austríaco, fundado em 1º de novembro de 1920.

Importa mencionar que o Tribunal Constitucional da Áustria não foi o primeiro do tipo a existir. Antes dele, foi criado o Tribunal Constitucional da Checoslováquia, idealizado por

Franz Weyer, amigo e colega de Kelsen. Entretanto, o modelo austríaco alcançou maior repercussão e influência, consolidando-se como referência principal na teoria do controle concentrado de constitucionalidade.

Segundo Dirley da Cunha Júnior (2014, p. 219), Kelsen “concebeu um sistema de jurisdição constitucional ‘concentrada’, no qual o controle de constitucionalidade estava confiado, exclusivamente, a um órgão jurisdicional especial”. Por sua vez, Canotilho e Moreira entendem que o controle de constitucionalidade não pode ser considerado função típica do Judiciário, mas uma função constitucional autônoma, que se pode caracterizar como uma função de legislação negativa (CANOTILHO; MOREIRA, 1997, p. 833-834).

O funcionamento efetivo do Tribunal Constitucional Austríaco teve início em 1921. Pouco tempo depois, uma reforma na Constituição passou a prever também a possibilidade de controle difuso naquele país.

Essa alteração teve forte conotação política, uma vez que modificou a forma de nomeação dos magistrados da Corte. Kelsen (2007, p. 306–307) relata que, após a reforma de 1929, o Parlamento dissolveu o Tribunal, substituindo seus membros por indicados alinhados ao Executivo, em um processo que culminou com o fortalecimento do fascismo. A nomeação dos juízes passou a ser prerrogativa do Executivo, e o Tribunal foi oficialmente extinto em 1933, por meio do Decreto Presidencial nº 191. A Corte só foi restabelecida em 1945, após o término da Segunda Guerra Mundial (DIMOULIS, 2006, p. 261).

A partir do modelo austríaco, diversos países europeus, como Itália, Espanha e Alemanha, adotaram o controle concentrado de constitucionalidade, cada qual com suas especificidades. O ponto em comum entre esses sistemas é a existência de um órgão centralizado, com atribuições exclusivas ou principais para o controle abstrato da constitucionalidade.

Ainda que, em alguns desses modelos, se admitisse certa forma de participação de outros juízes no controle de constitucionalidade — como ocorria na Áustria antes de 1929, onde havia a possibilidade de suscitação de questões constitucionais por autoridades específicas — o julgamento final era sempre confiado ao Tribunal Constitucional. Após a decisão, o processo retornava ao juízo de origem para prosseguimento.

Ao contrário do controle difuso, cujas decisões produzem efeitos limitados às partes do processo, as decisões proferidas no modelo concentrado possuem eficácia *erga omnes* e vinculante. Ou seja, atingem a todos e obrigam todos os órgãos jurisdicionais. Diferentemente

do modelo norte-americano, que afasta a norma apenas para o caso concreto, o modelo austríaco impõe a invalidação da norma com efeitos gerais.

Cabe destacar, no entanto, que na Áustria — conforme já mencionado — as decisões não produzem efeitos retroativos (*ex tunc*), mas sim *ex nunc*, já que refletem a concepção de Kelsen sobre a anulabilidade das normas inconstitucionais. Isso significa que a norma permanece válida e eficaz até o momento em que sua inconstitucionalidade é declarada judicialmente.

A influência do modelo austríaco foi profunda no continente europeu, resultando na adoção do controle concentrado por diversos países. Já o controle difuso ficou restrito a situações pontuais e excepcionais (VELOSO, 2000, p. 28).

Na França, o caminho foi distinto. Em virtude da herança revolucionária, o país se estruturou em torno da soberania parlamentar, priorizando o controle político do ordenamento jurídico. Com isso, não se criou um Tribunal Constitucional nos moldes dos adotados na Áustria ou na Alemanha, mas sim um órgão de caráter político-jurídico, o *Conseil Constitutionnel* (Conselho Constitucional), estabelecido ainda em 1920.

Cappelletti (1998, p. 41) explica que essa orientação teve origem na profunda desconfiança dos legisladores franceses em relação ao Judiciário:

O Tribunal de Cassation foi, em síntese, uma típica expressão da desconfiança profunda dos legisladores revolucionários nos juízes franceses: a mesma desconfiança que, nos primeiros anos da Revolução, os levou a repetir a absurda tentativa justinianéia de proibir aos juízes todo poder de interpretação das leis, reservando tal poder ao *Corps Législatif* que devia prover à própria interpretação, mediante decreto a pedido dos juízes, toda vez que estes estivessem em dúvida sobre o significado de um texto legislativo.

Essa soberania do parlamento, explica Gicquel, é derrubada com a Constituição Francesa de 1958, surgindo na França a soberania da Constituição sobre as leis ordinárias (GICQUEL, 1993, p. 185)

No Brasil, o controle concentrado de constitucionalidade é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, quando a norma questionada se confronta com a Constituição Federal, e pelos Tribunais de Justiça, no caso das Constituições Estaduais.

Diferente do que ocorre na Áustria, o modelo brasileiro adotou a teoria da nulidade, mesmo em sede de controle concentrado. As decisões do STF, portanto, declaram a nulidade da norma desde a origem. No entanto, como medida de proteção à segurança jurídica, a Constituição brasileira admite a modulação dos efeitos da decisão, o que permite ao Tribunal

determinar que a norma cesse sua eficácia a partir do momento do julgamento (*ex nunc*) ou em um marco temporal futuro (efeito prospectivo).

2.5 O Brasil e o controle de constitucionalidade

O No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição de 1824, vigente durante o Império, não previu qualquer mecanismo formal de controle de constitucionalidade. Por se tratar de uma Constituição de caráter autoritário, o poder era concentrado na figura do Imperador, sendo criado, inclusive, um quarto poder — o Poder Moderador — ao lado dos tradicionais Executivo, Legislativo e Judiciário, cabendo-lhe a função de resolver os conflitos entre os demais poderes, e não ao Judiciário (CLÉVE, 1995, p. 81).

A justificativa para a criação do Poder Moderador era garantir a estabilidade institucional, embora, na prática, isso tenha ampliado significativamente a autoridade do Imperador, que também chefiava o Poder Executivo. Ainda que a Carta de 1824 tenha instituído um parlamento, a inspiração para a regulação das leis se aproximou mais dos modelos francês e inglês, influenciada pelas revoluções liberais, do que do sistema norte-americano.

Como observa Oswaldo Aranha (1980, p. 148), apesar de outros países já adotarem o controle judicial da constitucionalidade das leis, no Brasil tal prática não se desenvolveu, pois os magistrados ou ignoravam a prerrogativa ou não se sentiam inclinados a exercê-la.

Cabe destacar que já existia um Supremo Tribunal de Justiça, órgão previsto na Constituição Imperial e antecessor do atual Supremo Tribunal Federal. No entanto, sua atuação era limitada devido à supremacia exercida pelo Imperador e à predominância da força parlamentar na tradição inglesa e americana.

A mudança de paradigma só ocorreu com a promulgação da Constituição de 1891, que introduziu formalmente o controle difuso de constitucionalidade por meio dos artigos 59, § 1º, alíneas a e b, e 60, alínea a. Essa norma autorizava o Supremo Tribunal Federal a rever decisões judiciais estaduais que contrariassem a Constituição ou leis federais.

Posteriormente, em 1926, uma Emenda Constitucional ampliou essa competência, atribuindo expressamente a juízes e tribunais a possibilidade de exercerem o controle difuso (VELOSO, 2000, p. 30). Essa normatização representou um avanço em relação ao modelo americano, que não dispunha de previsão expressa. Ruy Barbosa (1932, p. 135) comenta que:

Nem as constituições locais, nem a dos Estados Unidos contêm artigo, que prescreve à autoridade judiciária não aplicar as leis inconstitucionais. Nenhum texto explícito e formal a investe nessa prerrogativa, tão importante; o juiz possui implicitamente, como parte integrante de suas atribuições.

A Constituição de 1891 marca uma ruptura com a tradição da superioridade do Parlamento, ao adotar a supremacia constitucional como fundamento. Isso é reforçado pela edição da Lei nº 221, de 1894, cujo artigo 13, § 10, determinava que:

Os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis e com a Constituição (BRASIL, 1894).

Com a Constituição de 1934, segunda da República, houve significativos avanços democráticos, como a instituição do sufrágio universal e do voto feminino, além da criação das Justiças Eleitoral e do Trabalho. Nessa Carta, o controle difuso foi mantido, mas houve importantes inovações, como a introdução da cláusula de reserva de plenário e a competência do Senado Federal para suspender normas declaradas inconstitucionais em sede de recurso extraordinário ao STF.

Gilmar Mendes (1999a) destaca que, embora o sistema permanecesse difuso, foi dado um passo rumo à concentração do controle de constitucionalidade com a previsão da representação interventiva, pela qual o STF julgava diretamente a constitucionalidade de normas estaduais diante de princípios sensíveis.

Esse novo arranjo indicava uma mudança: a análise de constitucionalidade em sede de representação interventiva não era incidental, mas originária do STF.

Entretanto, com a ascensão do Estado Novo, instaurado por Getúlio Vargas, a Constituição de 1937 — de inspiração autoritária — manteve a cláusula de plenário no art. 96, mas inovou ao permitir que o Parlamento anulasse decisões judiciais que declarassem leis inconstitucionais:

Art. 96 [...] Parágrafo único - No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal (BRASIL, 1937).

Sobre essa questão, Branco (2010, p. 63) ressalta que Francisco Campos, Ministro da Justiça à época, na exposição de motivos do dispositivo limitador do Judiciário, entendia que “a faculdade de interpretar final e conclusivamente a Constituição só se justificaria atribuí-la

em regime democrático ao Poder Judiciário se o método jurídico fosse de natureza lógica ou dedutiva”.

Para Campos, a interpretação da Constituição seria tarefa essencialmente política, e não jurídica, razão pela qual considerava indevido que juízes — sem legitimação popular — decidissem sobre sua validade. Conforme citado por Gilmar Mendes (1999b, p. 31):

Atribuir a um Tribunal a faculdade de declarar o que é constitucional é, de modo indireto, atribuir-lhe o poder de formular nos termos que lhe parecerem mais convenientes ou adequados à própria Constituição. Trata-se, no caso, de confiar a um órgão que se não origina do povo e que não se encontra sujeito a sua opinião, o mais eminente, porque, precisamente, o poder que define os grandes poderes do governo e os grandes fins públicos a que se destina o governo. O controle judicial da constitucionalidade das leis é, sem dúvida nenhuma, um processo destinado a transferir do povo para o Poder judiciário o controle do governo, controle tanto mais obscuro, quanto insuscetível de inteligência pública, graças a aparelhagem técnica e dialética que o torna inacessível a compreensão comum.

Apesar disso, como bem nota Veloso (2000, p. 31), nem mesmo o Legislativo detinha autonomia plena durante o regime ditatorial.

A Constituição de 1946 marca a retomada do Estado democrático de direito, resgatando as inovações da Carta de 1934. O controle difuso foi mantido, com acréscimos no instituto da representação interventiva, agora com possibilidade de análise da norma impugnada pelo STF a partir de provocação do Procurador-Geral da República.

Zeno Veloso (2000, p. 33) observa que, ainda que a representação interventiva não possuísse efeito vinculante ou *erga omnes*, ela representava mais um passo na consolidação do controle concentrado.

Ressalta-se que em 1963, ainda sob a vigência da Constituição de 1946, foi editada a Súmula 347 do STF, cujo verbete dizia que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público” (BRASIL, 1963)

Com a Emenda Constitucional nº 16, de 1965, o controle concentrado foi oficialmente incorporado ao sistema, permitindo ao STF e aos Tribunais de Justiça julgar ações diretas de inconstitucionalidade. Todavia, o rol de legitimados era ainda restrito, concentrando-se na figura do PGR, como na representação interventiva.

Esse modelo coexistiu com o regime autoritário instaurado com a Constituição de 1967 e a Emenda nº 1 de 1969, embora fosse questionável a real independência do Ministério Público naquele período.

Com o advento da Constituição de 1988, marco da redemocratização, o controle difuso e concentrado foi mantido e aprimorado, incorporando novos instrumentos — como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e o Mandado de Injunção (MI) — e ampliando o rol de legitimados para ajuizar ações de controle concentrado perante o STF e os Tribunais de Justiça.

2.6 A Constituição Federal de 1988 e os modelos de controle de constitucionalidade

A Constituição Federal de 1988 consolidou e aperfeiçoou o modelo misto de controle de constitucionalidade no Brasil, combinando os sistemas difuso e concentrado. Essa estrutura, inicialmente introduzida pela Emenda Constitucional nº 1/69, foi mantida e ampliada com inovações significativas, sobretudo no que diz respeito ao controle concentrado de normas em face da Constituição.

Segundo Gilmar Mendes (1988, p. 2), o modelo brasileiro representa uma das experiências mais desenvolvidas entre os modelos híbridos, reunindo características marcantes de ambos os sistemas de controle. Nesse contexto, a Constituição de 1988 não apenas conservou os mecanismos do controle difuso, como também reforçou o modelo concentrado com a introdução de novas ações e a ampliação do rol de legitimados para sua propositura.

Entre os principais avanços no controle difuso, destacam-se os instrumentos processuais que podem ser utilizados para suscitar a inconstitucionalidade, como o habeas corpus, habeas data, mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública e ação popular. No controle concentrado, por sua vez, o constituinte originário introduziu ações específicas como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Outro marco importante foi a ampliação do rol de legitimados para a propositura das ações de controle concentrado, que antes era restrito ao Procurador-Geral da República. A atual redação do art. 103 da CF/1988 passou a contemplar nove legitimados, que a doutrina divide entre legitimados universais (com acesso irrestrito) e especiais (que devem demonstrar pertinência temática). Os primeiros incluem: o Presidente da República, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa do Senado Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da OAB e os partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Os legitimados

especiais abrangem os governadores, as mesas das assembleias legislativas e câmaras distritais, e confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

No que tange ao procedimento, destaca-se a objetividade do processo de controle concentrado. Por isso, não se admite a desistência da ação, tampouco a transação ou intervenção de terceiros (arts. 5º e 7º da Lei nº 9.868/99). Contudo, é admitida a figura do *amicus curiae*, que atua como colaborador do juízo, desde que demonstre representatividade e relevância da matéria discutida. Além disso, mesmo em um processo de índole objetiva, é assegurada a participação do Advogado-Geral da União para defesa da norma impugnada, funcionando como curador da presunção de constitucionalidade (art. 103, §3º da CF/1988).

A ADPF, por sua vez, possui características peculiares. Prevista no art. 102, §1º da Constituição e regulamentada pela Lei nº 9.882/99, essa ação visa proteger preceitos fundamentais da Constituição contra atos do Poder Público. Diferentemente das ações constitucionais tradicionais, a ADPF possui um objeto mais amplo, podendo ser ajuizada contra atos dos Três Poderes, além de decisões judiciais, atos de Tribunais de Contas e do Ministério Público. Ademais, admite-se a impugnação de normas pré-constitucionais, já revogadas ou com efeitos exauridos, o que reforça sua natureza subsidiária em relação às demais ações (art. 4º da Lei nº 9.882/99).

É importante ressaltar que, embora o cidadão comum não possa propor diretamente uma ADPF, o §1º do art. 2º da lei permite que ele represente ao Procurador-Geral da República, que decidirá pela eventual propositura. Os legitimados para propor a ADPF são os mesmos da ADI e ADC.

Como observa Veloso (2000, p. 50), se em 1891 o modelo brasileiro era essencialmente difuso, com o tempo, o controle concentrado foi ganhando protagonismo, especialmente a partir da ampliação dos legitimados e da institucionalização de ações constitucionais específicas. Hoje, o Brasil se destaca por adotar um modelo misto, sofisticado e funcional, apto a assegurar a supremacia da Constituição em múltiplas frentes e por meio de diversas vias processuais.

CAPÍTULO III

A SÚMULA Nº 347 DO STF E SUA ANÁLISE NA ORDEM CONSTITUCIONAL ATUAL

3.1 Origem e conteúdo da Súmula nº 347 do STF

Questão central para o desenvolvimento do presente trabalho reside em esclarecer se o enunciado da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal — segundo o qual “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público” — teve por objetivo conferir aos Tribunais de Contas a prerrogativa de exercer controle de constitucionalidade, ou se apenas reafirmou a possibilidade de tais órgãos interpretarem a Constituição no âmbito de suas competências administrativas.

A referida súmula foi aprovada em Sessão Plenária realizada em 13 de dezembro de 1963, ou seja, em momento anterior à introdução do controle abstrato de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, o que só viria a ocorrer com a Emenda Constitucional nº 16 de 1965.

Até esse marco, o modelo vigente era o controle difuso de constitucionalidade, de matriz norte-americana, adotado desde a Constituição de 1891, e que sempre se caracterizou por seu viés jurisdicional. Por outro lado, os Tribunais de Contas não integram o Poder Judiciário, o que, do ponto de vista organizacional, já lhes retira a condição de órgãos com jurisdição, conforme já demonstrado em seções anteriores deste estudo. Ainda assim, desde a edição da súmula, diversos entendimentos divergentes se formaram, persistindo até os dias atuais.

A interpretação mais polêmica é aquela que defende que a Súmula 347 conferiu às Cortes de Contas a atribuição de exercer controle jurisdicional de constitucionalidade, ou seja, o poder de declarar a inconstitucionalidade de leis, nos moldes típicos do Poder Judiciário (JAPPUR, 1977). Em contrapartida, outra corrente sustenta que a súmula apenas reconheceu a possibilidade de os Tribunais de Contas deixarem de aplicar leis já tidas como inconstitucionais pelo Judiciário, ou, ainda, nos casos de manifesta inconstitucionalidade.

Para compreender com maior clareza a motivação da edição da Súmula 347, é necessário analisar o precedente que a antecedeu: trata-se do julgamento do Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 8.372, de 11 de dezembro de 1961, julgado pelo STF e publicado no Diário de Justiça de 24 de abril de 1962. O relator, Ministro Pedro Chaves, assim ementou o caso: “Não ofende o direito líquido e certo o ato do Tribunal de Contas que nega registro a aposentadoria fundada em lei revogada. Recurso não provido” (BRASIL, 1961).

A controvérsia envolvia a negativa de registro de aposentadoria de um delegado de polícia do Estado do Ceará, com base no entendimento do Tribunal de Contas Estadual de que a norma utilizada como fundamento havia sido revogada, sendo substituída por outra, a qual já havia sido considerada constitucional pelo STF. O interessado impetrou mandado de segurança no Tribunal de Justiça do Ceará, que foi indeferido. Inconformado, interpôs recurso ao Supremo Tribunal Federal, que também negou provimento. O voto do relator esclareceu:

Nego provimento ao recurso. Considerada sem efeito a lei que serviria de fundamento ao ato de aposentadoria do recorrente, não pode ser feito o registro por falta de supedâneo jurídico. [...] Entendeu o julgado que o Tribunal de Contas não podia declarar a inconstitucionalidade da lei. Na realidade essa declaração escapa à competência dos Tribunais de Contas. Mas há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado. Feito essa ressalva, nego provimento ao recurso. (BRASIL, 1961, destaque nosso)

A partir do voto, é possível depreender que o STF, naquele momento anterior à edição da súmula, entendia que os Tribunais de Contas não detinham competência para declarar a inconstitucionalidade de leis. É razoável, assim, presumir que, ao redigir a súmula, a Corte tenha adotado intencionalmente o termo “apreciar”, em vez de “declarar”, com o intuito de evitar qualquer leitura que atribuísse às Cortes de Contas competência para controle difuso de constitucionalidade, típico do Judiciário.

Dessa forma, com base no entendimento unânime então manifestado pelo Supremo, pode-se sustentar que a súmula não teve como finalidade legitimar o exercício do controle de constitucionalidade pelas Cortes de Contas, no sentido técnico-jurídico.

Anos mais tarde, já após a edição da Súmula 347 e também da instituição do controle concentrado no Brasil, o STF voltou a analisar a matéria no RMS nº 18.655, também oriundo do Estado do Ceará. A ementa foi a seguinte: “Súmula 347. Equiparação de proventos, vedada pela Constituição do Ceará. Recurso desprovido” (BRASIL, 1968).

Neste caso, discutia-se a equiparação de proventos concedida por lei estadual, que foi negada pelo Tribunal de Contas Estadual com base em vedação expressa da Constituição estadual à época. O relator, Ministro Oswaldo Trigueiro, que não integrava a Corte na época do julgamento anterior, assim fundamentou seu voto, acolhido por unanimidade:

[...] A razão que conduziu o Tribunal de Contas, ora impetrado, a deixar de aplicar essa lei foi por considerá-la em choque com o parágrafo 1º do art. 159 da então vigente Constituição do nosso Estado, dispositivo [ilegível] mandado acrescentar pela Emenda Constitucional n. 7 de 28 de fevereiro de 1966. Quando foi editada a Lei 8.674, invocada em seu favor pelo postulante,

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

Nesta oportunidade, o STF reconheceu como legítima a atuação do TCE/CE ao deixar de aplicar a norma incompatível com o texto constitucional estadual, mesmo sem decisão judicial anterior. A partir disso, pode-se questionar se a Suprema Corte, nessa ocasião, teria entendido a súmula como autorizativa do controle difuso pelas Cortes de Contas. No entanto, essa não parece ser a leitura mais adequada.

O julgamento do RMS 8.372 já havia estabelecido que a não aplicação de normas inconstitucionais é uma obrigação geral dos órgãos estatais. Dessa forma, as decisões não são contraditórias, mas convergentes, tendo em vista que, em ambos os casos, o TCE/CE apenas deixou de aplicar norma flagrantemente incompatível com a Constituição, sem avançar em juízos complexos ou subjetivos.

Mesmo assim, surgiram, à época, interpretações que defendiam que os Tribunais de Contas exerciam controle de constitucionalidade e até jurisdição. José Jappur, por exemplo, sustentava que a Súmula 347 outorgava jurisdição plena às Cortes de Contas. Nesse sentido, citou entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que afirmava: “A referida Corte tem autonomia, competência e jurisdição próprias e não está subordinada, nas suas deliberações e julgamentos, a qualquer outra autoridade, mesmo as do Poder Judiciário” (JAPPUR, 1977, p. 359).

Todavia, os precedentes mencionados não corroboram tal interpretação. O STF nunca conferiu às Cortes de Contas a condição de órgãos jurisdicionais, tampouco reconheceu que a Súmula 347 autorizaria o exercício de controle de constitucionalidade em sentido estrito. O que a súmula admite, conforme os julgados, é que os Tribunais de Contas possam deixar de aplicar normas inconstitucionais — conduta compatível com sua função administrativa e com a necessidade de preservar a legalidade e o interesse público. Importante destacar, por fim, que

os casos analisados pelo STF trataram de situações concretas, cujos efeitos jurídicos restringiam-se às partes envolvidas no litígio.

3.2 A Súmula 347 e a Constituição de 1988

A nova ordem constitucional democrática, inaugurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, rompeu com o regime anterior de natureza antidemocrática e, como abordado anteriormente, trouxe relevantes inovações no campo do controle de constitucionalidade. Tais mudanças, contudo, não permitem concluir que houve alteração quanto à titularidade do controle de constitucionalidade repressivo, que permanece sendo, essencialmente, de natureza judicial, especialmente no que diz respeito a normas e atos administrativos.

Também não se observa modificação substancial quanto à estrutura institucional ou à função dos Tribunais de Contas. Apesar das diferenças entre as Constituições, o desenho institucional dessas cortes manteve-se semelhante, com sua posição, do ponto de vista topográfico e orçamentário, ainda ligada ao Poder Legislativo.

Como já destacado, não se questiona a autonomia dos Tribunais de Contas frente ao Congresso Nacional ou às assembleias legislativas. Todavia, é certo que tais órgãos continuam exercendo atribuições administrativas, não integrando o Poder Judiciário e, por consequência, não desempenhando função jurisdicional.

Importa salientar, nesse contexto, que a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal nunca foi formalmente cancelada, razão pela qual, sob o ponto de vista formal, permanece em vigor.⁵ O ponto que se impõe investigar é se essa súmula foi ou não recepcionada pela Constituição de 1988 e, caso tenha sido, se seu entendimento ainda se sustenta diante das novas orientações do STF.

Convém destacar que, ao ser promulgada, a nova Constituição passa a representar o novo fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico. Assim, as normas anteriores devem ser compatibilizadas com seus preceitos: se forem materialmente compatíveis, são recepcionadas; caso contrário, são consideradas revogadas.

⁵ “[...] Descabe a atuação precária e efêmera afastando do cenário jurídico o que assentado pelo Tribunal de Contas da União. 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 347 da Súmula do Supremo. De início, a atuação do Tribunal de Contas se fez considerado o arcabouço normativo constitucional” (BRASIL, 2012).

Dessa forma, caso se entenda que a Súmula 347 teria por finalidade autorizar o controle de constitucionalidade, ainda que difuso, pelos Tribunais de Contas, não poderia ter sido recepcionada pela nova ordem constitucional. Estaria, portanto, superada.

No entanto, tal interpretação apresenta desdobramentos relevantes. Em primeiro lugar, os precedentes do Supremo Tribunal Federal já mencionados — RMS 8.372 e RMS 18.655 — demonstram que, à época, o STF não conferiu aos Tribunais de Contas qualquer prerrogativa de controle de constitucionalidade, limitando-se à permissão de não aplicação de norma considerada inconstitucional no âmbito de suas competências.

Outro aspecto importante é que tanto a Constituição de 1946 — vigente à época da edição da Súmula 347 — quanto a de 1967 — sob a qual foi julgado o RMS 18.655 — atribuíram exclusivamente ao Poder Judiciário a competência para exercer o controle difuso de constitucionalidade, negando aos Tribunais de Contas qualquer função jurisdicional. Isso indica que, mesmo em seu contexto original, a súmula não poderia ter conferido aos Tribunais de Contas competência para controle de constitucionalidade.

Assim, é possível afirmar que, ao não configurar uma usurpação de função jurisdicional, a Súmula 347 é compatível com a Constituição de 1988, tendo sido, portanto, recepcionada por esta.

Em seguida, cabe analisar se, mesmo recepcionada, a Súmula 347 foi superada pela jurisprudência do STF. Três julgados são fundamentais para essa análise: MS 25.888/DF, MS 35.410/DF e MS 35.824/DF.

No MS 25.888/DF, de 2006, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, discutia-se a validade de acórdão do TCU que determinava que a Petrobrás realizasse contratações com base na Lei nº 8.666/93, desconsiderando o Decreto nº 2.745/98, editado com base no art. 67 da Lei nº 9.478/97.⁶ A Petrobrás impetrou mandado de segurança alegando que o TCU teria extrapolado sua competência ao declarar a inconstitucionalidade desses dispositivos.

Ao conceder liminar, o relator assim fundamentou:

[...]

Não me impressiona o teor da Súmula nº 347 desta Corte, segundo o qual "o Tribunal de Contas, o exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público". A referida regra

⁶ “Art. 67. Os contratos celebrados pela PETROBRÁS, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República” (BRASIL, 1998).

sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional. No entanto, é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas. Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988. (BRASIL, 2006b).

Do voto monocrático do Ministro Gilmar Mendes, depreende-se que a evolução do modelo de controle abstrato de constitucionalidade, principalmente após a Constituição de 1988, teria tornado a Súmula 347 obsoleta.

Contudo, como o MS 25.888/DF foi considerado prejudicado, não houve julgamento colegiado. Em decisão posterior, ao julgar o mandado de segurança prejudicado, o Ministro Gilmar Mendes retomou o precedente RMS 8.372/CE e observou que, naquele caso, o Tribunal de Contas apenas seguiu entendimento consolidado do STF (BRASIL, 2020a).

O relator destacou ainda que a atuação do TCU não observou a presunção de constitucionalidade das leis e que a Corte de Contas atuou sem respaldo em jurisprudência pacífica ou doutrina dominante:

Se é assim, pode-se vislumbrar com clareza que a invocação da Súmula 347 do STF pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito do processo ora impugnado, parece ter cumprido função compensatória: possibilitou que a Corte de Contas não observasse o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, em um quadro em que (i) não havia inconstitucionalidade evidente; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacífica no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal (BRASIL, 2020a)

Na sequência, no MS 35.410/DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, discutia-se acórdão do TCU que afastou a aplicação de dispositivos da Lei nº 13.464/2017 com base em sua inconstitucionalidade. O relator considerou que:

Constitucional e administrativo. Impossibilidade de exercício de controle de constitucionalidade com efeitos *erga omnes* e vinculantes pelo Tribunal de Contas da União. Decisão de afastamento genérico e definitivo da eficácia de dispositivos legais sobre pagamento de “bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira” a inativos e pensionistas, instituído pela lei 13.464/2017. Mandado de segurança coletivo procedente. Ordem concedida (BRASIL, 2021a).

Ressaltou ainda que houve usurpação da jurisdição, ao se conferir efeitos *erga omnes* à decisão, ultrapassando os limites constitucionais da competência administrativa do TCU.

O voto do relator distinguiu a inaplicação de lei da declaração de sua inconstitucionalidade, enfatizando que a atuação do TCU teve repercussões *erga omnes*, o que caracterizaria um controle de constitucionalidade vedado.

O Ministro Gilmar Mendes, embora tenha acompanhado o relator, manteve sua posição anterior de que é possível a não aplicação de norma considerada inconstitucional quando já houver jurisprudência pacífica do STF (BRASIL, 2021a).

No MS 35.824/DF, o STF reafirmou o entendimento do MS 35.410/DF. O Ministro Marco Aurélio destacou:

O Tribunal de Contas enfrentou situação concreta e concluiu não prevalecer a lei, mas sim a Constituição, no que a Administração não está compelida a observar norma que entenda 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 (BRASIL, 2021b).

Portanto, os dois julgados não afastam a recepção formal e material da Súmula 347, mas sim reafirmam os limites de sua aplicação, especialmente quanto à vedação de extensão dos efeitos de sua atuação a outros casos.

Desse modo, a Súmula 347 permanece em vigor no ordenamento jurídico, sendo recepcionada pela Constituição de 1988. O que ainda suscita controvérsias é o alcance de sua interpretação. Entre os ministros, apenas o Ministro Barroso entende que a não aplicação de lei inconstitucional representa controle difuso legítimo por qualquer órgão administrativo.

Já os demais ministros, inclusive o relator Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, entendem que a atuação do TCU deve se limitar à não aplicação de norma inconstitucional em

casos concretos, desde que haja jurisprudência consolidada, não sendo permitido conferir efeitos *erga omnes* a essas decisões.

Assim, observa-se que não há uniformidade quanto ao significado e à extensão da Súmula 347, embora se mantenha válida no atual cenário constitucional.

3.3 O STF e o momento posterior aos julgamentos dos mandados de segurança 35.510/DF e 35.824/DF

A análise da jurisprudência do STF relacionada à Súmula 347 revela, desde o início, certa oscilação na fundamentação adotada pelos Ministros quanto à matéria, variando ao longo do tempo. É possível identificar, nesse contexto, duas linhas interpretativas principais: a primeira, segundo a qual a súmula apenas autorizaria os Tribunais de Contas a deixarem de aplicar leis inconstitucionais no exercício de suas atribuições; a segunda, pela qual a Súmula 347 conferiria legitimidade para o exercício do controle difuso de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, sempre no contexto de casos concretos.

Dentro da primeira corrente, por sua vez, é possível subdividir dois posicionamentos: um mais restritivo, que condiciona a inaplicação de norma inconstitucional à existência de jurisprudência do STF (ou do Tribunal de Justiça, quando se tratar de parâmetro estadual); e outro mais ampliativo, que admite que o próprio Tribunal de Contas realize juízo de compatibilidade da norma com a Constituição para fundamentar sua inaplicação no caso concreto.

Cumprе recordar que o precedente que originou a Súmula 347, o RMS 8.372, julgado sob a égide da Constituição de 1946, é claro ao distinguir a atividade de controle difuso de constitucionalidade da mera não aplicação de norma inconstitucional. Naquela ocasião, o STF reconheceu a possibilidade de o Tribunal de Contas deixar de aplicar uma norma, desde que já houvesse decisão da Corte a respeito da inconstitucionalidade.

Assim, o precedente adotou a vertente restritiva da inaplicabilidade, vinculada à jurisprudência do STF. Contudo, no julgamento do RMS 18.655, com base na Constituição de 1967, quando já havia previsão de controle abstrato de constitucionalidade, a Corte Suprema parece ter aderido à corrente ampliativa, permitindo que o Tribunal de Contas reconhecesse, por sua própria análise, a inconstitucionalidade da norma frente ao ato administrativo sob sua apreciação.

Dessa forma, observa-se que, no período anterior à Constituição de 1988, o STF nunca reconheceu aos Tribunais de Contas a competência para o exercício de controle difuso de

constitucionalidade. As divergências existentes limitaram-se à extensão do poder interpretativo desses Tribunais no exame de compatibilidade normativa.

Já sob a vigência da Constituição de 1988, verifica-se que, no julgamento da Medida Cautelar no MS 25.888/DF, o Ministro Gilmar Mendes, em decisão monocrática, reafirmou a interpretação restritiva da Súmula 347, segundo a qual os Tribunais de Contas estariam autorizados a afastar apenas leis cuja inconstitucionalidade já houvesse sido reconhecida pelo STF. Essa posição foi reiterada pelo mesmo Ministro em 2020, ao votar pelo julgamento do Mandado de Segurança como prejudicado, diante de superveniência legislativa (BRASIL, 2020a).

Esse entendimento também foi reafirmado em relação ao Conselho Nacional de Justiça, nos julgamentos do MS 26.739 e da PET 4.656. Neles, o STF assentou que os órgãos autônomos de controle, no exercício de suas atribuições, podem afastar normas já reconhecidas como inconstitucionais pelo STF, desde que respeitada, por analogia, a cláusula de reserva de plenário.

Tais julgados foram relevantes para consolidar a distinção, na jurisprudência da Corte, entre o exercício do controle difuso de constitucionalidade e a não aplicação de normas inconstitucionais por órgãos administrativos não jurisdicionais. Assim, mais uma vez, prevaleceu a tese restritiva da inaplicabilidade, reafirmando o entendimento firmado no RMS 8.372, e estendendo-o não apenas aos Tribunais de Contas, mas a todos os órgãos com funções de controle previstas na Constituição.

A complexidade da matéria aumentou com os julgamentos dos MS 35.410/DF e 35.812/DF, relatados pelo Ministro Alexandre de Moraes. Nesses casos, os acórdãos pareceram afastar qualquer forma de atuação dos Tribunais de Contas no sentido de afastar normas inconstitucionais. Contudo, essa não é a melhor interpretação, já que, como se extrai da análise anterior, o objeto dos acórdãos tratava especificamente da atuação do TCU ao conferir efeitos *erga omnes* às suas decisões — o que, segundo o relator, representaria usurpação da função jurisdicional e aplicação da teoria da transcendência dos efeitos do controle difuso, posição não adotada pelo Supremo.

Tal leitura se confirma quando o Ministro Gilmar Mendes, em voto convergente, acompanha o relator e reforça sua adesão à corrente restritiva, reafirmando a inaplicabilidade de normas inconstitucionais por órgãos não jurisdicionais.

Destacam-se ainda os votos dos Ministros Roberto Barroso, que acompanhou o relator com ressalvas, defendendo a possibilidade de controle difuso por órgão não jurisdicional, e da Ministra Rosa Weber, que também acompanhou com ressalvas, sustentando a possibilidade de não aplicação de norma inconstitucional em caso concreto, desde que com aprovação da maioria absoluta dos membros e quando houver matéria pacificada no STF.

Por outro lado, os Ministros Marco Aurélio (MS 35.812) e Edson Fachin divergiram do relator, admitindo a análise da constitucionalidade por parte dos Tribunais de Contas, mas entenderam que, no caso específico, o TCU agiu dentro dos limites de sua competência.

Importa observar que não houve, até o momento, deliberação formal acerca do cancelamento ou modificação da Súmula 347. Assim, deve-se compreender que o dispositivo dos acórdãos proferidos nos MS 35.410 e 35.812 apenas veda ao TCU o exercício do controle de constitucionalidade difuso sob o fundamento da Súmula 347, que, como demonstrado, jamais conferiu essa competência aos Tribunais de Contas.

CAPÍTULO IV

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DA SÚMULA 347

4.1 A “recepção” da Súmula 347 na CF/1988

Para compreender se a Súmula 347 foi ou não prejudicada pela ordem constitucional inaugurada em 1988, é necessário, inicialmente, entender o que é uma súmula do Supremo Tribunal Federal e qual o seu papel no ordenamento jurídico. No âmbito do STF, as súmulas se dividem em duas categorias: vinculantes e não vinculantes. A Súmula 347, editada em 1963, enquadra-se na categoria das súmulas não vinculantes, conforme previsão do art. 102 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020c):

Art. 102. A jurisprudência assentada pelo Tribunal será compendiada na Súmula do Supremo Tribunal Federal.
 § 1º A inclusão de enunciados na Súmula, bem como a sua alteração ou cancelamento, serão deliberados em Plenário, por maioria absoluta.
 § 2º Os verbetes cancelados ou alterados guardarão a respectiva numeração com a nota correspondente, tomando novos números os que forem modificados.
 § 3º Os adendos e emendas à Súmula, datados e numerados em séries separadas e sucessivas, serão publicados três vezes consecutivas no Diário da Justiça.
 § 4º A citação da Súmula, pelo número correspondente, dispensará, perante o Tribunal, a referência a outros julgados no mesmo sentido.

As súmulas não vinculantes resultam de emenda regimental de 30 de agosto de 1963, que viabilizou, em 13 de dezembro daquele ano, a aprovação de 370 verbetes, entre eles, a Súmula 347 (LEAL, 1981). Conforme indicado na redação regimental, a súmula representa um compêndio da jurisprudência assentada na Corte. Em outras palavras, não se trata de norma jurídica propriamente dita, tampouco da jurisprudência em si, mas de um resumo do posicionamento do STF sobre determinado tema.

Diferenciam-se, por conseguinte, das súmulas vinculantes, estas introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que acrescentou o artigo 103-A à Constituição Federal de 1988.⁷ A referida alteração passou a permitir que o Supremo Tribunal Federal aprovasse

⁷ “Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. § 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. § 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. § 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá

verbetes dotados de força normativa, cuja eficácia se estende a todos os órgãos do Judiciário e à Administração Pública, nas esferas federal, estadual e municipal.

Como pontua Nunes Leal (1981), a súmula jurisprudencial surgiu, na ausência de técnicas mais sofisticadas, da necessidade de os Ministros identificarem os temas que não demandavam nova discussão, salvo motivo relevante. Nesse sentido, Sérvulo da Cunha afirma que as súmulas sintetizam decisões dos Tribunais sobre assuntos específicos da jurisprudência, servindo de orientação à comunidade jurídica (CUNHA, 1999).

Contudo, conforme Bruno Dantas (2008), tendo em vista que a decisão judicial vincula apenas as partes, o precedente cumpre ao menos uma função persuasiva, influenciando a livre convicção do juiz, que pode ou não aderir àquele entendimento. Assim, sendo dotada apenas de efeito persuasivo, a súmula jurisprudencial não possui natureza normativa e, portanto, não está sujeita ao juízo de recepção pela Constituição Federal.

Vale destacar que o fenômeno da recepção ocorre quando uma nova Constituição acolhe uma norma infraconstitucional considerada materialmente compatível, conferindo-lhe novo fundamento de validade na ordem constitucional vigente. Bobbio (1992) ensina que a recepção é o ato jurídico pelo qual um ordenamento incorpora normas de outro, preservando seu conteúdo material, embora sob novo suporte formal.

No tocante às normas incompatíveis, Luís Roberto Barroso (1999, p. 49) observa que não há dúvidas quanto à sua revogação, com fundamento na regra segundo a qual normas posteriores revogam as anteriores quando entre elas houver incompatibilidade.

De acordo com Bobbio, o juízo de compatibilidade se realiza entre normas infraconstitucionais. Hermes Lima (1983) complementa ao definir a norma jurídica como imperativa, bilateral e coercitiva, emanada por órgão competente, destinada à regulação da conduta social, cuja inobservância acarreta sanções. Diante disso, conclui-se que as súmulas jurisprudenciais não se enquadram nesse conceito normativo, por não possuírem imperatividade nem coercitividade, ao contrário das súmulas vinculantes, que são verdadeiras normas jurídicas.

Assim, não sendo a súmula jurisprudencial uma norma, não há que se cogitar sua recepção pela Constituição de 1988. O que se verifica, portanto, é a compatibilidade — ou não — do entendimento por ela consagrado com a nova ordem constitucional. Se compatível, o

reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso" (BRASIL, 1988)

conteúdo da súmula continua a ser aplicado enquanto representar o entendimento do STF; se incompatível, o entendimento torna-se superado, cabendo à Corte sua revisão.

Cumpra assinalar, por fim, que, até o presente momento, a Súmula 347 jamais foi objeto de pedido de cancelamento ou alteração por parte dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, permanecendo, ao menos formalmente, em vigor.

Dessa maneira, para se aferir a compatibilidade da Súmula com a Constituição de 1988, é necessário retomar os elementos anteriormente analisados neste trabalho, agora sob a ótica doutrinária e com base nas manifestações jurisprudenciais já mencionadas.

4.2 Compatibilidade da Súmula 347 com a Constituição de 1988

A Súmula 347 do STF nasce durante a vigência da Constituição de 1946, em um contexto normativo no qual ainda não existia o controle abstrato de constitucionalidade. Como já foi exposto anteriormente, parte da doutrina defende que o referido verbete consagraria a possibilidade de os Tribunais de Contas exercerem controle difuso de constitucionalidade. No entanto, a análise do julgamento do RMS 8.372 revela que a intenção foi apenas consolidar entendimento jurisprudencial no sentido de que os Tribunais de Contas poderiam, no caso concreto e dentro de sua competência, deixar de aplicar norma já considerada inconstitucional pelo STF.

Apesar disso, há quem sustente que esse ato, por si só, já configuraria o exercício do controle difuso de constitucionalidade. Tal é a posição, por exemplo, do Ministro Roberto Barroso, que, ao votar no MS 35.410/DF, defendeu a possibilidade de que essa atividade seja exercida inclusive por órgãos não jurisdicionais.

Assim, a discussão sobre a compatibilidade da Súmula 347 com a Constituição de 1988 depende essencialmente da interpretação que se lhe dá. Se entendida como autorizadora do controle difuso pelos Tribunais de Contas, a doutrina e jurisprudência majoritárias indicam que a súmula não seria compatível com a nova ordem constitucional. No entanto, conforme demonstrado, esse não parece ser o sentido correto do verbete, sob pena de contradição com o próprio precedente (RMS 8.372), que já distinguia tal atuação da atividade jurisdicional de controle difuso. Dessa forma, conforme argumentado, a súmula mantém compatibilidade com a Constituição de 1988.

Gilmar Mendes (1997), ao tratar da possibilidade de o Executivo se recusar a cumprir norma por inconstitucionalidade, observa que a nova disciplina da ação direta de inconstitucionalidade na Constituição de 1988 diminuiu significativamente a relevância prática

do controle incidental. Isso porque a ampliação do rol de legitimados para a ADI tornou o controle concentrado mais acessível e predominante.

Contudo, essa ampliação, embora racional sob o ponto de vista procedimental, não impede que os Tribunais de Contas, ao exercerem sua competência para o controle de atos administrativos, deixem de aplicar norma já reputada inconstitucional pelo STF. Esse entendimento, aliás, foi reafirmado pelo próprio Ministro Gilmar Mendes em julgados como os MS 25.888/DF, MS 35.410/DF, MS 35.824/DF e PET 4.656.

Dessa forma, é possível afirmar que, embora reconheça a primazia do controle concentrado, Gilmar Mendes entende que os Tribunais de Contas, enquanto órgãos de controle autônomo, podem se abster de aplicar norma previamente considerada inconstitucional pelo STF, o que não se confunde com o exercício do controle difuso.

Tal conclusão encontra respaldo em princípios constitucionais. O primeiro é o princípio da juridicidade, que impõe à Administração Pública a observância da Constituição como fundamento de validade de seus atos, e o segundo é a deferência aos precedentes vinculantes do STF, guardião da Constituição.

Binebojm (2008) afirma que a constitucionalização do Direito Administrativo superou a concepção tradicional de legalidade, reconhecendo a Constituição e seus princípios como elementos centrais de juridicidade administrativa. A superação da legalidade estrita se dá, portanto, pela prevalência da Constituição como parâmetro da atuação administrativa.

Nesse contexto, Luiz Fux (2022, p. 96) classifica os Tribunais de Contas como instituições neutras, ao lado do Ministério Público e da CGU, que exercem controle social dos atos públicos e prestam auxílio aos demais Poderes na execução de suas funções típicas.

Complementando essa distinção, Moreira Neto (2011, p. 26-27) observa que as funções neutras independentes, como as exercidas pelos Tribunais de Contas, estão associadas não apenas à legalidade, mas à juridicidade, que incorpora os valores constitucionais da legitimidade e licitude.

Assim, dentro dessa lógica constitucionalizada, limitar os Tribunais de Contas à legalidade formal, especialmente diante de normas conflitantes com a Constituição, implicaria desvirtuar sua missão institucional. A atuação dessas Cortes exige aderência aos princípios constitucionais e ao entendimento do STF.

Para ilustrar, considere-se a hipótese em que um estado transforma cargos comissionados em efetivos por meio de lei. Essa prática viola o princípio do concurso público, cuja proteção é pacífica na jurisprudência do STF. Se o Tribunal de Contas aplicasse unicamente a legalidade formal, sem considerar a inconstitucionalidade declarada, acabaria por validar essas admissões, violando os princípios constitucionais e sua função de controle.

Essa atuação deficiente comprometeria também o princípio da eficiência, como ressalta Juarez de Freitas (2010, p. 226):

[...] aos controles (interno, externo e jurisdicional) impõe-se a observância de aptidão para produzir efeitos no mundo jurídico, senão para determinar resultados compatíveis com os objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º). Dito numa sentença: quere-se a instauração do controle eficaz da constitucionalidade dos atos administrativos, acima (não em detrimento) da legalidade.

Portanto, segundo Juarez de Freitas, a constitucionalidade deve prevalecer sobre a legalidade formal quando estiverem em confronto.

Além disso, impõe-se respeito às decisões do STF, órgão competente para declarar a inconstitucionalidade de normas. Juarez de Freitas (2010) aponta que o Estado-Administração deve seguir a orientação do “controlador último”, mesmo fora do âmbito das súmulas vinculantes.

A Constituição Federal (art. 102, § 2º) estabelece que as decisões proferidas em controle concentrado têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública.

Nesse sentido, Juarez de Freitas (2010, p. 228) afirma que, “à vista dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica das relações, a Administração Pública não pode praticar atos com arrimo em regra considerada inconstitucional pelo STF. ”

Rodrigues (2021) também reforça que a atuação dos Tribunais de Contas nesse campo não fere a separação dos Poderes nem implica submissão à legalidade estrita, pois se limita à análise de compatibilidade constitucional da norma no caso concreto, sujeita à revisão judicial.

Segundo o mesmo autor, os Tribunais de Contas não exercem controle formal de constitucionalidade, mas também não estão vinculados aos rigores do controle jurisdicional, como pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, entre outros (RODRIGUES, 2021).

Entretanto, na PET 4.656, a Ministra Cármen Lúcia passou a defender o respeito à cláusula de reserva de plenário nas análises de constitucionalidade realizadas pelos Tribunais de Contas, visando resguardar a segurança jurídica.

Cabe lembrar que os processos perante os Tribunais de Contas possuem natureza técnica e objetiva, sendo possível até mesmo sua instauração *ex officio*. Não se declara a inconstitucionalidade da norma, mas sim se impede o registro de ato administrativo com base em norma já tida como inconstitucional; os efeitos, portanto, não são *erga omnes*.

Por outro lado, a cláusula de reserva de plenário se revela compatível, visto que as decisões dos Tribunais de Contas são sempre colegiadas, o que proporciona maior segurança jurídica às suas deliberações.

Em suma, a Constituição de 1988 não impede a apreciação de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas. Ao contrário, essa prática, quando realizada dentro dos parâmetros estabelecidos pela jurisprudência do STF, fortalece os princípios da juridicidade, da eficiência e da deferência institucional.

Assim, com base nos precedentes do STF, conclui-se que a Súmula 347 permanece compatível com a Constituição de 1988. O que se veda é sua utilização como justificativa para exercício autônomo de controle difuso com efeitos gerais, o que seria indevido.

Portanto, a Súmula 347 deve ser interpretada à luz da sua concepção original e dos limites definidos pela ordem constitucional vigente. Como demonstrado, ela nunca pretendeu conferir amplo e irrestrito poder de controle de constitucionalidade aos Tribunais de Contas.

Dito isso, o Tribunal de Contas não pode afastar norma por inconstitucionalidade sem respaldo do STF, tampouco pode conferir efeitos vinculantes ou *erga omnes* a suas decisões, sob pena de invasão da competência do Poder Judiciário.

Esse entendimento respeita o arranjo institucional da Constituição de 1988, fortalecendo tanto o papel do STF como guardião da Constituição quanto a função dos Tribunais de Contas como instrumentos de controle da gestão pública, em harmonia com os princípios constitucionais.

4.3 Manifestação de inconstitucionalidade de lei no âmbito dos Tribunais de Contas

As prerrogativas e garantias atribuídas pela Constituição de 1988, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração

Pública, conforme destacam Bruno Dantas e Frederico Dias (2022), conferem aos órgãos de controle papel central no desenvolvimento das instituições.

Inicialmente, a atuação dos Tribunais de Contas apresentava um caráter mais formalista, com ênfase em análises burocráticas voltadas a registros contábeis e apostilamento. Contudo, com a introdução das novas modalidades de controle pela Constituição de 1988, mesmo nas análises de conformidade, essa prática passou a transcender o mero exame formal (DANTAS; DIAS, 2022, p. 19).

Atualmente, segundo Luiz Fux (2022, p. 94), as Cortes de Contas exercem um autêntico controle de legitimidade, economicidade e eficiência, devendo avaliar a compatibilidade dos atos praticados com a integralidade do ordenamento jurídico, especialmente com os princípios da moralidade e da proporcionalidade, que assumem papel de destaque no cenário jurídico-político contemporâneo.

Esses Tribunais, cujas decisões são proferidas de forma colegiada — por 9 (nove) Ministros no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) e 7 (sete) Conselheiros nos Tribunais Estaduais —, são órgãos administrativos essenciais à estrutura do Estado. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabelece requisitos rigorosos para a escolha de seus membros, semelhantes aos exigidos para os Ministros dos Tribunais Superiores, com algumas peculiaridades. O art. 73, § 1º, da CF/1988 dispõe que os Ministros do TCU devem ser brasileiros com mais de 35 anos, idoneidade moral, reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos ou de administração pública, além de no mínimo 10 anos de efetivo exercício profissional nas áreas mencionadas (BRASIL, 1988).

A CF/1988 também definiu o modelo de escolha dos membros do TCU: um terço indicado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo duas dessas vagas reservadas a membros do Ministério Público junto ao TCU e a Auditores (Ministros Substitutos); os dois terços restantes são indicados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Outro aspecto relevante diz respeito às garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens desses membros, que, conforme o art. 73, § 3º, da CF/1988, são equiparadas às dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), atraindo, assim, a incidência da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) ao cargo.⁸

⁸ Anotação Vinculada: art. 75 da Constituição Federal - "A aplicação subsidiária aos conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal das normas do regime jurídico dos servidores públicos desse órgão conduz à extensão indevida de vantagens não estabelecidas na Lei Orgânica da Magistratura e quebra da paridade determinada pela

No plano estadual, a Constituição Federal determinou que a estrutura e organização do TCU devem servir de referência às Cortes de Contas estaduais, observadas as devidas adaptações, fixando o número de Conselheiros em sete. Coube às Constituições Estaduais disciplinarem sua composição⁹, respeitando as normas de reprodução obrigatória impostas pela Carta Magna (BRASIL, 1988).

Em razão disso, diversas Constituições Estaduais asseguram aos Conselheiros garantias semelhantes às dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça. A título de exemplo, a Constituição do Estado do Pará (1989), em seu art. 119, § 2º, estabelece:

Art. 119. § 2º. Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios terão as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, aplicando-se-lhes quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40 da Constituição Federal.

Apesar da solidez estrutural, algumas críticas são dirigidas ao modelo adotado pela Constituição no tocante à forma de escolha dos membros dos Tribunais de Contas, especialmente por envolver os Poderes Executivo e Legislativo.

Sobre esse ponto, Flávio Cabral (2020) sustenta que o TCU não pode ser classificado como um Tribunal Político apenas com base no processo de indicação de seus membros. Isso porque, ainda que a escolha recaia sobre esses Poderes, há exigência de requisitos mínimos, e nada impede que os indicados tenham exercido cargos públicos, desde que observadas tais exigências.

Esses requisitos, inclusive, são similares aos exigidos para os Ministros do STF (CABRAL, 2020), diferentemente do regime previsto na Constituição de 1967, em que a escolha era prerrogativa exclusiva e incondicionada do chefe do Executivo. Trata-se, portanto, de um avanço normativo, em conformidade com a natureza eminentemente técnica atribuída aos Tribunais de Contas pela atual ordem constitucional.

Cumprе ainda destacar o papel do corpo técnico que compõe essas Cortes, formado por servidores aprovados por concurso público de provas e títulos, abrangendo diversas carreiras.

Constituição da República entre os membros do Tribunal de Contas e os magistrados, conforme previsão do § 3º do art. 73 e do art. 75 da Constituição da República” (BRASIL, 2019).

⁹ Dispõe o Art. 75 da Constituição Federal de 1988: “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros” (BRASIL, 1988).

Tal corpo técnico multidisciplinar presta suporte qualificado às atividades de controle e fiscalização exercidas pelos Tribunais de Contas.

Diante disso, observa-se que o desenho organizacional instituído pela Constituição de 1988 visa proporcionar aos Tribunais de Contas plena capacidade técnica para exercerem suas atribuições constitucionais — notadamente, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública, com foco na legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

Nesse contexto, não parece razoável limitar a atuação dessas Cortes quanto à apreciação de constitucionalidade das leis que servem de parâmetro aos atos administrativos sob sua análise, quando houver entendimento consolidado do Poder Judiciário a respeito da matéria.

4.4 Afastamento de leis inconstitucionais pelos Tribunais de Contas: sistematizando a jurisprudência

Os Tribunais de Contas apresentam uma estrutura de organização judicialiforme: um órgão colegiado que “julga” processos administrativos no âmbito de sua competência constitucional. Esses processos, muito embora semelhantes aos judiciais, são processos administrativos nos quais não há propriamente partes envolvidas, mas tão-somente interessados.

Dentro das competências outorgadas pela CF/1988 no art. 71 ao Tribunal de Contas da União, estendida por simetria aos congêneres estaduais, ressaltam-se as competências previstas nos incisos II e III, que podem ser conjugadas com a Súmula 347.

Por sua vez, o inciso I do art. 71 da CF/88 fala da competência para “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento” (BRASIL, 1988). No entanto, essa manifestação dos Tribunais de Contas, ainda que comumente chamada de julgamento, em verdade não tem essa natureza.

Neste caso, os Tribunais de Contas emitem relatório técnico aprovado pelo colegiado, mas que têm caráter opinativo. O julgamento propriamente dito é realizado pelo Poder Legislativo. No âmbito da União, é realizado pelo Congresso Nacional por força dos art. 49, IX

da CF/1988; no âmbito dos Estados, pela Assembleia Legislativa e no âmbito municipal, pela Câmara de Vereadores.¹⁰

De forma geral, seja no âmbito do TCU, seja no âmbito dos Tribunais de Contas estaduais, com uma ou outra peculiaridade a depender de cada ente, os julgamentos dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos podem ser realizados por meio dos processos administrativos de prestação de contas ordinárias, ou, em caso de não prestação, pela tomada de contas especiais. Também podem dar ensejo a julgamentos as denúncias e representações apresentadas no âmbito dos Tribunais de Contas.

É possível que, diante desses julgamentos, os Tribunais se deparem com normas que já foram consideradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário, seja pelo STF, seja pelo Tribunal de Justiça no âmbito das Constituições Estaduais.

Possibilidade maior de se deparar com normas inconstitucionais reside na competência estabelecida no inciso II do art. 71 que determina a competência para apreciar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões e a admissão de pessoal na Administração Pública direta e indireta e fundações públicas.

Portanto, no cenário atual, para atuar sem desrespeitar os limites impostos pelo ordenamento constitucional, os Tribunais de Contas devem proceder observando o que já determinou o Supremo nos julgamentos anteriormente analisados.

4.5 Atuação dos Tribunais de Contas conforme jurisprudência do STF

Conforme previamente abordado, os Tribunais de Contas, ao se depararem com atos administrativos fundamentados em norma tida como potencialmente inconstitucional, devem agir dentro dos limites da sua competência administrativa.

Para tanto, é necessário que o procedimento administrativo adotado siga as balizas já delineadas pelo Supremo Tribunal Federal. Ainda que diversos julgados tratados neste trabalho tragam elementos relevantes, dois deles se destacam pela didática e clareza ao expor os requisitos essenciais: o acórdão da PET 4.656/DF, relatado pela Ministra Cármen Lúcia, e a decisão monocrática de arquivamento do MS 25.888/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

¹⁰ “O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo, exclusivamente, à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo” (BRASIL, 2016d)

No voto da Ministra Cármen Lúcia, ainda que voltado ao Conselho Nacional de Justiça, os fundamentos ali expostos se aplicam aos Tribunais de Contas, conforme ressalta a própria relatora, ao mencionar explicitamente órgãos como o CNMP e o TCU.

Desse julgamento, podem-se extrair quatro requisitos centrais: (i) o órgão deve possuir autonomia constitucional; (ii) a atuação deve ocorrer em situação concreta; (iii) a cláusula de reserva de plenário deve ser respeitada; e (iv) a norma questionada deve ser afastada apenas em relação ao ato administrativo analisado, e não declarada inconstitucional.

Sobre o primeiro requisito, a relatora destaca, com base em Hely Lopes Meirelles, que a Administração não está vinculada a normas reconhecidamente inconstitucionais. A partir disso, considera que esse entendimento se ajusta a órgãos administrativos autônomos com atribuição de controle de atos administrativos, como o TCU, CNJ e CNMP.

A relatora reforça seu entendimento com base na doutrina de Peter Häberle, destacando que a interpretação constitucional não pode ser exercida indiscriminadamente por qualquer agente público, mas deve observar os limites institucionais.

O segundo requisito, por sua vez, indica que o afastamento da norma deve ocorrer apenas no exame de situações concretas. A atuação do órgão deve restringir-se à análise do ato administrativo submetido ao seu crivo.

A PET 4.656/DF admitiu, inicialmente, a possibilidade de extensão dos efeitos da decisão, desde que houvesse deliberação por maioria absoluta dos membros do CNJ, analogamente à cláusula de reserva de plenário. No entanto, essa parte do entendimento foi superada pelos julgamentos dos MS 35.410 e 35.824, relatados pelo Ministro Alexandre de Moraes. Talvez por isso o Ministro Edson Fachin tenha compreendido, nesses julgados, que o TCU agiu corretamente ao seguir a tese estabelecida na PET 4.656.

Ainda assim, a exigência de respeito à cláusula de reserva de plenário permanece válida. A Ministra Cármen Lúcia a apontou como instrumento para garantir segurança jurídica, destacando a:

Necessidade de se conferir maior segurança jurídica à conclusão sobre o vício pois somente com a manifestação da maioria absoluta dos seus membros ter-se-á entendimento inequívoco do colegiado sobre a inadequação constitucional da lei (BRASIL, 2016c).

Por fim, o quarto ponto evidencia que os órgãos de controle, ao exercerem sua competência, não declaram a inconstitucionalidade da lei, mas sim afastam sua aplicação no caso concreto. Como afirma a relatora, “insere-se, assim, entre as competências

constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, o fundamento legal de ato administrativo objeto de controle” (BRASIL, 2016c).

Já na decisão monocrática de arquivamento do MS 25.888/DF, o Ministro Gilmar Mendes estabelece dois critérios adicionais: (i) a norma a ser afastada deve ser indispensável ao exercício do controle externo; (ii) a inconstitucionalidade deve estar amparada em jurisprudência do STF ou ser manifesta.

Sobre o primeiro critério, o Ministro remete ao AgRg no MS 30.358/DF, em que a Ministra Cármen Lúcia entendeu ser desnecessário o mandado de segurança, pois a norma impugnada já obrigava a conduta questionada. Mendes conclui que:

Nessa chave o argumento de inconstitucionalidade tem a chance de ver o seu uso racionalizado: o afastamento de lei ou ato normativo, por razões de inconstitucionalidade, depende também de sua imprescindibilidade para o exercício do controle externo (BRASIL, 2012).

Esse raciocínio remete à aplicação do princípio da proporcionalidade. Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007, p. 394–395) explicam que ele se desdobra em adequação, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito, cabendo ao Tribunal de Contas atuar apenas quando a medida for adequada e necessária.

Assim, os Tribunais de Contas devem apenas afastar uma norma se não houver outra forma de exercer sua função de controle. Caso a atuação seja possível sem levantar a questão da inconstitucionalidade, ela deve ser evitada.

No que tange ao segundo critério, Gilmar Mendes afirma que o controle realizado por órgãos não jurisdicionais deve estar baseado na “jurisprudência uniforme da Corte constitucional” (BRASIL, 2020a), ou seja, decisões reiteradas do STF que reconheçam a inconstitucionalidade da norma.

O próprio Ministro reitera isso em três passagens distintas, mencionando que apenas é possível afastar a norma quando “existir jurisprudência pacífica do STF que ateste a referida inconstitucionalidade”.

Assim, a atuação dos Tribunais de Contas só será legítima quando houver jurisprudência consolidada do STF ou súmula vinculante reconhecendo a inconstitucionalidade da norma em questão. O fundamento está nos artigos 102, § 2º, e 103-A da CF/88.

Dessa forma, o julgamento do MS 25.888/DF possibilita sistematizar os requisitos para que os Tribunais de Contas possam afastar normas inconstitucionais ao exercer sua competência administrativa:

- i. Existência de jurisprudência do STF ou súmula vinculante reconhecendo a inconstitucionalidade da norma;
- ii. Atuação apenas em caso concreto, sem extensão de efeitos;
- iii. Respeito à cláusula de reserva de plenário;
- iv. Afastamento da norma apenas para o controle de ato administrativo, sem declaração de inconstitucionalidade.

Esse modelo de atuação favorece a aplicação dos entendimentos vinculantes do STF, sem que os Tribunais de Contas invadam a competência jurisdicional, respeitando o desenho institucional da Constituição de 1988.

Dessa forma, evidencia-se que a atuação dos Tribunais de Contas não corresponde à declaração de nulidade ou inconstitucionalidade de leis, mas sim ao cumprimento de decisões do STF, afastando normas já reconhecidas como inválidas no caso concreto.

4.6 Parâmetros de Vinculação para Tribunais de Contas: Coisa Julgada, Jurisprudência e Eficácia das Decisões do STF

Como já abordado, o aspecto central para a atuação dos Tribunais de Contas à luz da Súmula 347, em conformidade com a Constituição de 1988 e a jurisprudência do STF, está em delimitar os efeitos objetivos da coisa julgada nas decisões que declaram a inconstitucionalidade de determinada norma.

Essa delimitação mostra-se essencial, sobretudo à luz do que restou assentado no MS 25.888/DF, onde o STF reconheceu que o afastamento de normas por órgãos que não exercem função jurisdicional, como os Tribunais de Contas, se dá, prioritariamente, com base em decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Tal parâmetro também pode ser extraído de súmulas vinculantes, como a Súmula Vinculante 43, que estabelece: “é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido” (BRASIL, 2015a).

Tanto as decisões em controle concentrado como as súmulas vinculantes possuem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, conforme os artigos 102, §2º, e 103-A, §2º da

Constituição Federal de 1988, os quais foram introduzidos e modificados pelas Emendas Constitucionais nº 3/1993 e nº 45/2004.

Contudo, é necessário definir com precisão quais elementos da decisão proferida em controle concentrado possuem autoridade de precedente. É apenas a partir do trânsito em julgado que se confere à decisão o caráter de coisa julgada, conforme ensina Barbosa Moreira (1970), ao explicar que a coisa julgada é a decisão judicial insuscetível de recurso, dotada de imutabilidade.

Ainda assim, nem toda parte da decisão que transita em julgado constitui precedente vinculante. O precedente comporta uma dimensão subjetiva, que trata dos destinatários atingidos pela decisão, e uma dimensão objetiva, que se refere ao conteúdo da decisão dotado de força vinculante. No controle concentrado, a eficácia é *erga omnes* e os efeitos, vinculantes — não há partes no processo, pois trata-se de ação de natureza objetiva voltada à defesa da ordem constitucional.

Sobre o alcance objetivo da decisão, duas correntes teóricas se destacam: a restritiva, que atribui efeito vinculante apenas ao dispositivo, e a extensiva, que confere tal efeito também à *ratio decidendi*. Gilmar Mendes (1999b) esclarece que a Emenda Constitucional nº 3 de 1993¹¹ se inspirou no modelo alemão (parágrafo 31, §2º da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional da Alemanha) e visava garantir não apenas eficácia *erga omnes* às decisões, mas também força vinculante às suas razões determinantes.

Embora a proposta original da emenda não tenha sido aprovada em sua totalidade, Mendes argumenta que a interpretação adequada deve considerar a intenção do legislador constituinte derivado. Assim, restringir os efeitos vinculantes apenas ao dispositivo da decisão tornaria tal instrumento quase inócuo, pois pouco acrescentaria à coisa julgada tradicional.

Em contraste, o art. 504 do CPC de 2015 reitera que os motivos da sentença não fazem coisa julgada. Neste ponto, Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 346) defendem que apenas o dispositivo da sentença é passível de se revestir da autoridade da coisa julgada material.

Estabelecer os limites objetivos da coisa julgada significa responder à pergunta: quais partes da sentença ficam cobertas pela autoridade da coisa julgada? O Código de Processo Civil assinala-as expressamente ao prescrever que não fazem coisa julgada: a) os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença; b) a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença; c) a apreciação da questão

¹¹ Importante ressaltar que a redação ao qual o autor comenta posteriormente foi alterada pela Emenda Constitucional nº 4 de 2004, mas que a leitura contínua válida mesmo com a nova redação.

prejudicial, decidida incidentemente no processo (art. 469). Resulta do texto que apenas o dispositivo da sentença, entendido como a parte que contém a norma concreta, ou preceito enunciado pelo juiz, é apto a revestir-se da autoridade da coisa julgada material. Excluem-se os motivos, ou seja, a solução dada às questões lógicas ou prejudiciais necessariamente enfrentadas para chegar à definição do resultado da causa.

No *common law*, a *ratio decidendi* é tratada como a norma jurídica resultante do julgamento e, portanto, vinculante. Contudo, no civil *law* brasileiro, ainda que se tenha adotado um sistema de precedentes com o novo CPC, a aplicação automática da *ratio* como vinculante ainda encontra resistência doutrinária.

Daniel Assumpção (2018) entende que não é necessário ampliar os efeitos objetivos da coisa julgada material, pois a eficácia vinculante da *ratio* já decorre do art. 927, I do CPC, o que também é reforçado pelo Enunciado 168 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, que reconhece que os fundamentos determinantes das decisões em controle concentrado são vinculantes (VILLAR, 2015).

Apesar dessas posições, o STF tem reafirmado, inclusive após o novo CPC, que apenas o dispositivo possui força vinculante. Isso se verifica, por exemplo, nos Informativos 808 e 887 do STF:

Informativo 808

[...]

Ao contrário, fora respeitada a autoridade do acórdão paradigma, ao considerar que a aposentadoria não extingue o contrato de trabalho. A parte reclamante pretendia dar efeito vinculante a um dos fundamentos do voto condutor daquele acórdão, qual seja, o da impossibilidade de cumulação de vencimentos e proventos. Entretanto, a jurisprudência do STF é firme quanto ao não cabimento de reclamação fundada na transcendência dos motivos determinantes do acórdão com efeito vinculante. [...] Rcl 8168/SC, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, 19.11.2015. (Rcl-8168) (BRASIL, 2015b).

Informativo 887 “O STF NÃO admite a ‘teoria da transcendência dos motivos determinantes’.” (STF. 2ª Turma. Rcl 22012/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, red. p/ ac. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 12/9/2017 – Info 887) (BRASIL, 2017)

Há, contudo, sinais de mudança no entendimento da Corte. Em julgados recentes, como o que trata da “abstrativização do controle difuso” (Informativo 886), alguns ministros passaram a sustentar que decisões em controle difuso, quando proferidas pelo STF, também podem produzir efeitos *erga omnes*, restringindo ao Senado apenas a função de publicidade.

Bernardo Fernandes (2018, p. 1863) identifica que, ao considerar como inconstitucional uma norma não impugnada diretamente na ADI, o STF estaria adotando, na prática, a teoria da transcendência dos motivos determinantes.

Gilmar Mendes também tem manifestado entendimento no sentido de que o parâmetro de controle para os Tribunais de Contas pode se basear nas razões de decidir e não apenas no dispositivo:

[...]

Na verdade, nas hipóteses como a que se verificava no referido processo, a jurisprudência do STF deve ser pacífica no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade de um tema, para que os órgãos não jurisdicionais possam decidir afastar a aplicação de determinado ato normativo que diga respeito àquele assunto, por inconstitucionalidade (BRASIL, 2020a).

A lógica por trás dessa posição é que, se a inconstitucionalidade de uma norma “x” foi reconhecida em tese pelo STF, os Tribunais de Contas podem afastar norma “y” que incorra na mesma inconstitucionalidade, ainda que não tenha sido objeto direto da decisão. Isso amplia o alcance funcional das decisões da Corte.

Essa ampliação foi reafirmada por Gilmar Mendes em diversos julgados¹², inclusive nos autos das ADIs 3.406/RJ e 3.470/RJ, quando se defendeu que a atuação do Senado, após decisão do STF em controle difuso, tem apenas efeito publicitário, sendo a decisão dotada de eficácia imediata.

Por fim, os Recursos Extraordinários 949.297 e 955.227 ilustram essa evolução. Ambos tratam da superação de coisa julgada por decisões do STF em sede de controle concentrado ou de repercussão geral. Antes do pedido de destaque, formou-se maioria nos dois casos no sentido de que tais decisões interrompem automaticamente a eficácia temporal da coisa julgada (BRASIL, 2016f).

O voto do Ministro Barroso é revelador, ao afirmar:

Nesse contexto, é incontestado que as decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral e as proferidas em controle concentrado gradativamente têm adquirido os mesmos efeitos, seja pela atuação do próprio

¹² Ministro Gilmar Mendes proferiu também o seguinte excerto na decisão “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, 2020a)

Poder Judiciário ou do Poder Legislativo. Trata-se do fenômeno da objetivação do controle difuso. [...] Assim, aproveito para afirmar ser necessário que esta Corte reconheça que a declaração de inconstitucionalidade, em sede de recurso extraordinário com repercussão geral, possui os mesmos efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes* atribuídos às ações de controle abstrato [...] Trata-se, portanto, de passo rumo à consolidação do processo de abstratização do controle difuso, resultando em uma maior integridade à teoria de precedentes, bem como no aprimoramento do controle de constitucionalidade brasileiro (BRASIL, 2016)

Ainda que o julgamento tenha sido suspenso, já é possível perceber uma inclinação majoritária da Corte para reconhecer a objetivação do controle difuso e, por consequência, admitir a vinculação da *ratio decidendi* como parâmetro legítimo para a atuação dos Tribunais de Contas, especialmente no contexto da Súmula 347.

CONCLUSÃO

A presente monografia investigou a possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, com base na análise da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, confrontando-a com os fundamentos e princípios da Constituição Federal de 1988.

Partiu-se da premissa de que a Constituição de 1988 institui um sistema rígido de controle de constitucionalidade, reafirmando a reserva de jurisdição ao Poder Judiciário e consagrando a separação entre as funções estatais, o que limita a atuação dos órgãos administrativos no controle normativo.

Ao longo deste trabalho, demonstrou-se que, embora os Tribunais de Contas desempenhem uma função relevante no controle externo da Administração Pública, não integram o Poder Judiciário, e, portanto, não possuem competência para o exercício do controle concentrado de constitucionalidade. A atuação dos Tribunais de Contas ocorre em um âmbito administrativo, ainda que com relevância técnica, podendo, em alguns contextos, ter força decisória.

A análise jurisprudencial, com destaque para os julgados PET 4.656/DF, MS 25.888/DF, MS 35.410/DF e MS 35.824/DF, evidenciou que o Supremo Tribunal Federal tem progressivamente restringido o alcance da Súmula 347. Essa Súmula, em sua interpretação atual, autoriza, de forma restrita, o afastamento incidental da aplicação de normas inconstitucionais apenas quando houver jurisprudência pacífica da Corte, seja por decisão em controle concentrado ou por meio de súmula vinculante.

Assim, ficou claro que os Tribunais de Contas podem afastar, no caso concreto, normas infraconstitucionais, desde que o afastamento esteja vinculado a precedentes vinculantes do STF e observe os limites do controle incidental, sem que isso implique em efeitos *ex tunc* ou em declaração formal de inconstitucionalidade.

Portanto, a interpretação adequada da Súmula 347 exige um enfoque restritivo, compatível com os princípios constitucionais atuais, que permita aos Tribunais de Contas atuar no controle administrativo sem usurpar a competência exclusiva do Poder Judiciário para o controle jurisdicional de constitucionalidade.

Em síntese, conclui-se que os Tribunais de Contas podem exercer o controle de constitucionalidade de forma incidental, subsidiado por precedentes vinculantes do STF, como um instrumento de proteção da legalidade, moralidade e eficiência na gestão pública.

Diante das disparidades entre o texto da Súmula 347 e a ordem constitucional de 1988, propõe-se sua revisão ou revogação pelo STF, com o objetivo de adequá-la aos parâmetros da Constituição de 1988 e à jurisprudência consolidada.

Por fim, sugere-se o fortalecimento do diálogo institucional entre os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário, a fim de garantir maior segurança jurídica, eficiência no controle da Administração Pública e respeito à ordem constitucional vigente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. **Embaixada da França no Brasil**, Brasília, DF, 13 jan. 2017. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 5 de junho. 2025.

ARANHA, Oswaldo. **Teoria das constituições rígidas**. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980.

ARAÚJO, Dalton Oliveira de; SOARES, Geraldo Ramos. **Caminhos de Contas: a história do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. 2. ed. Salvador: TCE/BA, 2016.

BARBOSA, Ruy. **Commentários à Constituição federal brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1932.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARROS, Sérgio Resende de. **Noções sobre controle de constitucionalidade**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, n. 54, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BITAR, Orlando. **Obras completas de Orlando Bitar: estudos de direito constitucional e direito do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. (Volume I)

BOBBIO, Norberto. **Teoria general del derecho**. Tradução de Jorge Guerrero. 2. ed. Santa Fé de Bogota: Editora Temis, 1992.

BOGONI, Flávia. **Os Tribunais de Contas e o controle de constitucionalidade: ponderações acerca da Súmula nº 347 do STF**. Fórum Administrativo: Direito Público, v. 8, n. 91, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 329/2013**. Altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 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 nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2745.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894**. Completa a organização [sic] da Justiça Federal da República. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1894. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/10221-1894.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113464.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo n.º 808**. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo808.htm>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo n.º 808**. Brasília, DF: STF, 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo887.htm>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 25.888-DF**. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pela Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, contra ato do Tribunal de Contas da União (TCU), consubstanciado em decisão que determinou à impetrante e seus gestores que se abstenham de aplicar o Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto 2.745, de 24.8.1998. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes, 14 de setembro de 2020a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2371137>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 347**. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. Brasília, DF: STF, 1963. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2149>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n.º 43**. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. Brasília, DF: STF, 2015a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=2348>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.417-DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Alegada inconstitucionalidade de expressão do § 4º do art. 70 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, pelo qual prevista a aplicação subsidiária do regime jurídico único dos servidores desse órgão aos conselheiros. Quebra da paridade estabelecida pelo § 3º do art. 73 c/c o art. 75 da Constituição da República. Contrariedade ao rol taxativo de vantagens previsto na Lei Orgânica da Magistratura. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 13 de setembro de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750983926>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n.º 28.872**. Agravo regimental. Mandado de segurança. Conselho Nacional de Justiça. Não conhecimento de procedimento de controle administrativo. Exercício de controle difuso de constitucionalidade pelo CNJ. Impossibilidade. Mandado de segurança a que se negou provimento. Agravo improvido. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=620676>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de Segurança n.º 30.358-DF**. Agravo regimental em mandado de segurança. Petróleo brasileiro s/a petrobras. Obras e serviços. Contratação pelo procedimento licitatório simplificado. Determinação de especificação no plano diretor a que se refere cada contratação realizada. Alegação de aplicabilidade do Decreto n. 2.745/1998 em vez da Lei n. 8.666/1993: fundamentação diversa

do ato atacado. Ausência de utilidade da impetração. Agravo regimental ao qual se nega provimento. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 18 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/22510022/inteiro-teor-110708643>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de Segurança n.º 35.410/DF**. Constitucional e administrativo. Impossibilidade de exercício de controle de constitucionalidade com efeitos erga omnes e vinculantes pelo Tribunal de Contas da União. Decisão de afastamento genérico e definitivo da eficácia de dispositivos legais sobre pagamento de “bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira” a inativos e pensionistas, instituído pela lei 13.464/2017. Mandado de segurança coletivo procedente. Ordem concedida. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1220242560/inteiro-teor-1220242561>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de Segurança n.º 35.824-DF**. Constitucional e administrativo. Impossibilidade de exercício de controle de constitucionalidade pelo tribunal de contas da união. Determinação da cessação do pagamento do “bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira”, instituído pela lei 13.464/2017. Mandado de segurança coletivo procedente. Ordem concedida. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 13 de abril de 2021b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur448889/false>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 33-PA**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Medida Cautelar. 2. Ato regulamentar. Autarquia estadual. Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará - IDESP. Remuneração de pessoal. Vinculação do quadro de salários ao salário mínimo. 3. Norma não recepcionada pela Constituição de 1988. Afronta ao princípio federativo e ao direito social fundamental ao salário mínimo digno (arts. 7º, inciso IV, 1º e 18 da Constituição) [...]. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes, 29 de outubro de 2006a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348434>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Petição n.º 4.656-PB**. 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. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 19 de dezembro de 2016c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14164297>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso em Mandado de Segurança n.º 8.372**. Não ofende a direito líquido e certo o ato do Tribunal de Contas que nega registro a aposentadoria fundada em lei revogada. Recurso não provido. Relator: Ministro Pedro Chaves, 11 de dezembro de 1961. Disponível em: <https://www.escavador.com/jurisprudencia/acordaos/520764/rms-8372-stf-ce-recurso-emmandado-de-seguranca-rms-8372?aba=resumo>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário 636.886-AL**. Constitucional e administrativo. Repercussão geral. Execução fundada em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União. Pretensão de ressarcimento ao erário. Art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Prescritibilidade. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 20 de abril de 2020d. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1105639032/inteiroteor-1105639039>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário n.º 729.744-MG**. Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 10 de agosto de 2016d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Repercussão Geral em Recurso Extraordinário n.º 949297-CE**. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Preliminar. Reconhecimento. Direito tributário. Contribuição social sobre o lucro líquido - CSLL. Lei 7.689/88. Direito processual civil. Coisa julgada. Limites. Inexistência de relação jurídica. Inconstitucionalidade incidental. Declaração de constitucionalidade em controle abstrato e concentrado. ADI 15. Súmula 239 do STF. Relator: Ministro Edson Fachin, 24 de março de 2016e. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussaogeral8342/false>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Repercussão Geral em Recurso Extraordinário n.º 955.227-MG**. Direito constitucional e direito tributário. Sentença que declara existência ou inexistência de relação jurídica tributária. Eficácia das decisões do supremo tribunal federal em controle difuso. Coisa julgada. Efeitos futuros. Relações de trato continuado. Presença de repercussão geral. Relator: Ministro Roberto Barroso, 31 de março de 2016f. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussaogeral8262/false>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Mandado de Segurança n.º 26.739-DF**. Mandado de segurança. Ato do Conselho Nacional de Justiça. Anulação da fixação de férias em 60 dias para servidores de segunda instância da Justiça estadual mineira. Competência constitucional do Conselho para controle de legalidade dos atos administrativos de tribunal local. Ato de caráter geral. Desnecessidade de notificação pessoal. Inexistência de violação do contraditório e da ampla defesa. Férias de sessenta dias. Ausência de previsão legal. Relator: Ministro Dias Toffoli, 1º de março de 2016b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11155601>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso em Mandado de Segurança n.º 18655 CE**. Súmula 347. Equiparação de proventos, vedada pela Constituição do Ceará. Recurso desprovido. Relator: Ministro Oswaldo Trigueiro, 23 de outubro de 1968. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14557256>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança n.º 31.439-DF**. Licitação – lei nº 8.666/93 versus decreto nº 2.745/98 – relevância não configurada– liminar indeferida. Relator: Ministro Marco Aurélio, 19 de julho de 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho277295/false>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Fórum Administrativo: Direito Público, v. 5, n. 47, p. 4933-4939, 2005.

BURIL, Lucas. **Contributo para a definição de ratio decidendi na teoria brasileira dos precedentes judiciais**. Revista de Processo, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada volume 1: arts. 1 a 170**. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Tradução de Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1998.

CHEMERINSKY, Erwin. **Federal Jurisdiction**. New York: Aspen Publishers, 2007.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CORREIA, Jorge Alves. **Prestação de Contas e Avaliação da Administração Pública pelos Resultados**. Direito do Estado, n. 131, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/jorge-alves-correia/prestacao-de-contas-e-avaliacao-da-administracao-publica-pelos-resultados>. Acesso em: 5 jun. 2025.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Natureza das decisões do Tribunal de Contas**. Revista de Direito Administrativo, v. 166, p. 1-16, 1986. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45315>. Acesso em: 5 jun. 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. **Análise crítica da transformação do controle externo a cargo do TCU: o paradigma constitucional de 1988**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Pará (RTCE-PA), 2018.

DANTAS, Bruno. **Súmula Vinculante: O STF entre a função uniformizadora e o reclamo por legitimação democrática**. Revista de Informação Legislativa, v. 48, p. 179–190, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites do controle externo da Administração Pública: Ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?** Revista Brasileira de Direito Público, v. 11, n. 42, 2013.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Hayburn's Case**, 2 U.S. 409. Washington, DC: Suprema Corte, 1792. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/2/409/>. Acesso em: 5 jun. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Hylton v. United States**, 3 U.S. 171. Washington, DC: Suprema Corte, 1796. Disponível em: <https://akhilamar.com/wpcontent/uploads/2021/06/Hylton-v.-United-States-3-U.S.-171-1796-Justia-US-SupremeCourt-Center.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2025.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O julgamento pelos Tribunais de Contas**. Revista do TCE-PE, v. 6, n. 6, p. 33-35, 1995. Disponível em: https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs3.1.2-1/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/224. Acesso em: 5 jun. 2025.

FUX, Luiz. **Os Tribunais de Contas e o STF: eficiência, controle e accountability**. Revista RTCE-PA, 2018.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. **O efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal nos processos de controle abstrato de normas**. Revista Jurídica da Presidência, v. 1, n. 4, 1999.

NEVES, Daniel Assumpção. **Ações constitucionais**. Salvador: Juspodivm, 2018.