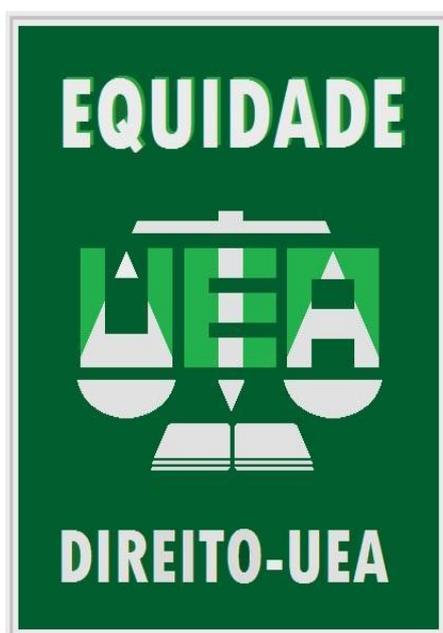


**UEA**  
UNIVERSIDADE  
DO ESTADO DO  
AMAZONAS



**ESCOLA DE  
DIREITO**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS



**EQUIDADE:**

**REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

UEA  
EDIÇÕES

editora  
UEA

**GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS**

Wilson Lima  
**Governador**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO  
AMAZONAS**

Prof. Dr. André Luiz Nunes Zogahib  
**Reitor**

Profa. Dra. Kátia do Nascimento Couceiro  
**Vice-Reitor**

Profa. Dr. Raimundo de Jesus Teixeira Barradas  
**Pró-Reitor de Ensino de Graduação**

Prof. Dr. Valber Barbosa de Menezes  
**Pró-Reitora de interiorização**

Profa. Dr. Roberto Sanches Mubarak Sobrinho  
**Pró-Reitora de pesquisa e pós-graduação**

Profa. Dra. Joésia Moreira Julião Pacheco  
**Pró-Reitora de Planejamento**

Prof. Dr. Darlisson Sousa Ferreira  
**Pró-Reitor de Extensão e Assuntos  
Comunitários**

Prof. Dr. Nilson José de Oliveira Junior  
**Pró-Reitoria de Administração**

Profa. Dra. Isolda Prado  
**Diretora da Editora UEA**

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho  
**Coordenação do Programa de  
Pós-Graduação em Direito Ambiental**

**EQUIDADE:  
REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO  
AMAZONAS**

Profa. Dra. Luziane de Figueiredo Simão Leal,  
UEA

**Coordenação do curso de Direito**

Profa. Dra. Patrícia Fortes Attademo Ferreira,  
UEA

Prof. Msc. Denison Melo de Aguiar, UEA  
**Editores Chefe**

Profa. Msc. Monique de Souza Arruda  
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto  
**Editores Assistentes**

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo, PUC-SP  
Profa. Dr. Danielle de Ouro Mamed, UFMS  
Prof. Dr. Antonio Carlos Morato, USP  
Profa. Dra. Tereza Cristina S. B. Thibau, UFMG  
Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo, UEA  
Prof. Dr. Cássio André Borges dos Santos, UEA  
**Conselho Editorial**

Profa. Dr. Lidiane Nascimento Leão, UFOPA  
Prof. Msc. Assis da Costa Oliveira, UFPA  
Prof. Dr. Nirson da Silva Medeiros Neto, UFOPA  
**Comitê Científico**

Prof. Dr. Daniel Gaio - UFMG/MG  
Prof. Dr. Paulo Victor Vieira da Rocha, UEA  
Prof. Dr. Alcian Pereira de Souza, UEA  
Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho, UEA  
Profa. Msc. Monique de Souza Arruda  
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto  
Profa. Dra. Adriana Almeida Lima  
Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva  
Prof. Msc. Neuton Alves de Lima  
**Avaliadores**

Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto  
**Primeira revisão**

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar  
**Revisão Final**

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

Os artigos publicados, bem como as opiniões neles emitidas são de inteira responsabilidade de seus autores.

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Amazonas**

R454

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas/  
Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Vol. 7. Nº 3. (2023). Manaus: Curso de Direito, 2023.

Semestral

1. Direito – Periódicos. I. Título

CDU 349.6

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE  
CONTAS: DA AFRONTA À RESERVA DE JURISDIÇÃO E À SEPARAÇÃO DOS  
PODERES DA REPÚBLICA COM O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
DE 1988**

**CONSTITUTIONAL CONTROL EXERCISED BY THE COURTS OF AUDITORS:  
FROM AFFRONT TO THE RESERVATION OF JURISDICTION AND THE  
SEPARATION OF THE POWERS OF THE REPUBLIC WITH THE ADVENT OF  
THE FEDERAL CONSTITUTION 1988**

**Cássio André Borges dos Santos<sup>1</sup>**

**Lucas Ciro Maciel Silva<sup>2</sup>**

**Resumo:** Busca-se neste trabalho fundamentalmente expor e refletir sobre o não cabimento do controle de constitucionalidade das normas jurídicas atualmente desempenhado pelas Cortes de Contas, outrora deferido pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), e de que forma a manutenção desse entendimento usurpa a competência do STF, bem como transgredir o princípio da Separação dos Poderes. Assim, a análise da competência exercida pelos Tribunais de Contas (TCs) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no tocante ao controle de constitucionalidade, bem como o julgamento dos MS 35.410, face à vigência da Súmula nº 347, pode subsidiar na compreensão de um posicionamento institucional por parte do STF no que tange à impossibilidade de os Tribunais de Contas (TCs e TCU) exercerem tal competência de controle com o advento da Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Controle de Constitucionalidade, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas.

---

<sup>1</sup>Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (1995), Especialista em Direito Civil pela Universidade Federal do Amazonas (1998), Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004); Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal), e é doutorando em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é docente em nível de graduação e pós-graduação na Universidade do Estado do Amazonas, onde é Professor Assistente D, de Direito Penal, Direito Processual Penal, Teoria do Estado e Direito Processual Constitucional. Professor visitante da Escola Superior da Magistratura do Amazonas. É Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, desde 1998; sendo juiz titular da 1ª Vara do Juizado Especial Cível da Capital, além de membro e Presidente da 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Amazonas. Presidiu a Associação dos Magistrados do Estado do Amazonas - AMAZON, por dois mandatos, 2015/2017 e 2017/2019. É Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. Membro do Centro de Pesquisas Judiciais da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)

E-mail: cborges@uea.edu.br.

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas–UEA  
E-mail: lcms.dir18@uea.edu.br

**Abstract:** The aim of this work is fundamentally to expose and reflect on the non-appropriation of the control of constitutionality of legal rules currently performed by the Courts of Auditors, formerly granted by Súmula 347 of the Brazilian Supreme Court (STF) and in what way the maintenance of this understanding usurps the competence of the Supreme Court, as well as violates the principle of Separation of Powers. Thus, the analysis of the competence exercised by the Courts of Auditors (TCs) and Courts of Auditors of the Union (TCU) with regard to the control of constitutionality, as well as the judgment of MS 35.410, against the validity of Súmula n. 347, can subsidize the understanding of an institutional position by the STF regarding the impossibility of the Courts of Auditors (TCs and TCU) control with the advent of the Federal Constitution.

**Keywords:** Constitutional Review, Court of Auditors, Supreme Court.

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a instituição de um controle externo dotado de mecanismos de fiscalização de recursos públicos surgiu no período de 1890, por iniciativa do Ministro da Fazenda Rui Barbosa, que segundo o mesmo, “[...] a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, pode exercer as suas funções vitais no organismo constitucional”. (SILVA, 1999).

Os Tribunais de Contas (TCs) são instituições vitais de auditoria governamental, sendo responsáveis pela fiscalização e aplicação corretas dos recursos financeiros públicos, atuando, assim, no combate à corrupção (SPECK, 2013). Na organização das competências, o papel de órgão técnico no controle externo das entidades da Administração Pública, conferido pelo artigo 71 da Carta Magna, alçou o Tribunal de Contas da União (TCU) (art. 71, Constituição Federal)<sup>3</sup>, bem como os TCs dos respectivos Estados e Municípios, a uma categoria de destaque na fiscalização do erário público, elevando o combate à malversação e à corrupção no trato dos recursos públicos (SILVA, 2019).

Dentre suas competências mais exercidas, encontram-se os julgamentos (ou apreciações) de prestação de contas anuais, de reformas, aposentadorias, pensões, sustação de atos ilegais e a apreciação de admissão de pessoal no serviço público. Nesse sentido, a definição de limites na atuação dos processos engendrados dentro dos Tribunais de Contas é relevante na manutenção do sistema jurídico pátrio, cujo alicerce é indubitavelmente as disposições contidas na Constituição Federal de 1988 (BARROSO, 2019).

---

<sup>3</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

As entidades de controle externo têm sua competência exaustiva arrolada na Constituição Federal de 1988, demonstrando nítido caráter de “Tribunais Administrativos”. Nesse enfoque, suas decisões carecem de definitividade e podem ser contestadas na via judicial com base no princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional (BARROSO, 2019).

O Supremo Tribunal Federal, durante a vigência da Constituição de 1946, editou a Súmula nº 347, nos seguintes termos: “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”<sup>4</sup>, levantando diversas problemáticas acerca das significações da Súmula nº 347. Quais atribuições? Como “apreciar” a constitucionalidade? (COSTA, 2022).

Alguns autores afirmam que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, tal competência teria sido reservada aos órgãos jurisdicionais (JUSTEN FILHO, 2019). Outros, por outro lado, entendem que os TCs se encontram vinculados direta e indiretamente à Constituição, o que lhes assegura o dever de apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos (WILLEMAN, 2020).

Assim, o controle incidental apregoado pela Súmula nº 347 do STF reverbera negativamente sobre os jurisdicionados que têm suas prestações de contas, aposentadorias, reformas, pensões e atos administrativos julgados por aquelas Cortes, quando não lhes cabe apreciar a constitucionalidade de leis emanadas pelas Casas Legislativas, representação máxima da vontade do Povo (CARVALHO, 2022).

Diante das afirmações, para a elaboração deste artigo, a contextualização a respeito da problemática se dará através da exposição da evolução histórica do controle de constitucionalidade no Direito Brasileiro. A justificativa do presente artigo paira na reflexão a despeito do não cabimento do TCU e TCs em apreciar a (in)constitucionalidade de leis editadas pelo Poder Legislativo, cuja apreciação compete ao Poder Judiciário, o qual é detentor da reserva de jurisdição.

Com efeito, a estrutura do presente artigo é constituída por 5 (cinco) capítulos, de forma que: o primeiro capítulo aborda a evolução dos modelos de controle de constitucionalidade em todas as Constituições que já vigoraram no Brasil; o segundo capítulo

---

<sup>4</sup> Supremo Tribunal Federal. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em: 28 fev. 2023

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

trata da contextualização do Sistema Jurídico instituído pela Constituição de 1988, bem como o formato jurídico atribuído ao Tribunal de Contas da União e, por simetria, aos Tcs.

O terceiro capítulo analisa os motivos que ensejaram o surgimento da Súmula nº 347 editada pelo STF face à ordem jurídica instituída pela Constituição de 1946. Na sequência, o quarto capítulo discorre a respeito da mudança de entendimento dos ministros da Suprema Corte no julgado do Mandado de Segurança 35.410/DF face à Súmula nº 347.

Por último, o quinto capítulo debate acerca dos efeitos jurídicos no ordenamento jurídico pátrio que a manutenção da supramencionada súmula causa ao equilíbrio e harmonia dos Poderes da República, bem como resulta na usurpação das competências do STF no que tange ao controle de constitucionalidade.

Ademais, será adotado o método dedutivo, baseado em fatos e dados extraídos de livros, artigos, sites e textos que mostrem, comprovem e forneçam informações válidas no alcance dos objetivos do estudo, sendo eles: i) buscar analisar os motivos pelos quais não é atribuição dos Tribunais de Contas exercerem o controle incidental de constitucionalidade de leis que fundamentem as decisões e atos dos jurisdicionados que tenham processos submetidos à apreciação das Cortes de Contas, ii) demonstrar a não-recepção da Súmula nº 347 do STF face à CF/88, iii) buscar entender a impossibilidade do controle de constitucionalidade incidental ou abstrato feito por Tribunal Administrativo no sistema de jurisdição único, iv) evidenciar o instituto da reserva de jurisdição concedida ao Poder Judiciário frente à apreciação do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, e v) analisar os desdobramentos jurídicos das decisões de órgãos não-jurisdicionais que afastam a eficácia de leis emanadas pela deliberação do Poder Legislativo.

## **2. CONCEITO E HISTÓRIA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL**

A primeira Constituição brasileira surgiu no postremo de 1824, outorgada por Dom Pedro I, sendo marcada por um período subsequente à Independência do Brasil, consonante com direitos de liberdade, igualdade e fraternidade (VAINER, 2010). Desta forma, sofreu fortes influências da transição do Estado absolutista para o Estado liberal, de modo a

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

proporcionar grandes progressos no tocante à constitucionalização de direitos fundamentais (BONAVIDES; ANDRADE, 2006).

Para a época em questão, a primeira Constituição brasileira caracterizava-se como Poder Moderador, se situando acima de outros poderes e conferindo ao Imperador a possibilidade de agir segundo o modelo absolutista, sendo a chave de qualquer organização política e delegado ao Imperador como Chefe Supremo da Nação, versando sobre equilíbrio e harmonia dos Poderes Políticos (Constituição de 1824, art. 98).

Não obstante o texto constitucional de 1824 outorgasse à Assembleia Geral, representante do Poder Legislativo, as atribuições de “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las”<sup>5</sup>, não se pode considerar que havia um sistema de controle judicial de constitucionalidade das leis (MENDES;BRANCO, 2018).

Foi na transição entre o Império e a República brasileira que o controle de constitucionalidade foi introduzido ao sistema jurídico. A legislação infraconstitucional inaugurou o controle de constitucionalidade difuso pelo Poder Judiciário, prescrito no Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890<sup>6</sup>, o qual organizara a Justiça Federal, dispondo no seu art. 3º que, *ipsis litteris*: “na guarda e aplicação da Constituição e das leis nacionaes a magistratura federal só intervirá em espécie e por provocação de parte”(MENDES; BRANCO, 2018).

Em seguida, a Constituição Provisória, de 22 de junho de 1890, estatuiu dentre as competências do Supremo Tribunal Federal, o controle difuso de constitucionalidade no recurso extraordinário (art. 58, §1º, *a e b*)<sup>7</sup>, dispositivo que seria seguido pelo texto constitucional de 1891 (FERNANDES, 2017).

Em 1891 fora promulgada a primeira Constituição da República brasileira, a qual demonstrara, desta vez, forte influência norte-americana e conferindo ao novo Estado o título

---

<sup>5</sup> Art. 15, VIII, da Constituição do Império de 1824

<sup>6</sup> BRASIL. Decreto n.º 848, de 11 de outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal.

Acesso em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm). Acesso em: 26 fev. 2023.

<sup>7</sup>Art. 58. Ao Supremo Tribunal Federal compete:

[...]

§1º Das sentenças da justiça dos Estados em ultima instancia haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

a) quando se questionar sobre a validade, ou a applicabilidade de tratados e leis federaes [...];

b) quando se contestar a validade de leis ou actos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado considerar válidos os actos, ou leis impugnados.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

de “Estados Unidos do Brasil”. Nesta época, o titular do poder, antes conferindo ao Imperador a capacidade de agir ilimitadamente, passou a responder pelos seus atos de modo a sofrer uma destituição de poder (*impeachment*) (VAINER, 2010).

No que tange ao controle de constitucionalidade, a Constituição de 1891 instituiu o modelo difuso de controle das normas federais e estaduais no ordenamento jurídico pátrio (FILHO, 2000). Dessa forma, qualquer litigante, no curso do processo judicial, poderia questionar a constitucionalidade de qualquer dispositivo legal, tanto por meio de recurso dirigido ao Supremo Tribunal Federal, na figura de última instância, quanto nas causas dos Juízes e Tribunais Federais, no âmbito das normas federais, e dos Tribunais de Justiça, na esfera das normas estaduais (VAINER, 2010). Conforme literalidade do texto constitucional de 1891:<sup>8</sup>

Art. 59 – Ao Supremo Tribunal Federal Compete:

[...]

§ 1º - Das sentenças das Justiças dos Estados, em última instância, haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

- a) quando se questionar sobre a validade, ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado for contra ela;
- b) quando se contestar a validade de leis ou de atos dos Governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas.

[...]

Art. 60 - Compete aos Juízes ou Tribunais Federais, processar e julgar:

- a) as causas em que alguma das partes fundar a ação, ou a defesa, em disposição da Constituição federal.

Segundo Silva (2008), no período da Primeira República, abrangendo os anos de 1891 e 1930, a democracia versava uma prática oligárquica, dado a existência do “voto cabresto”, em que os Deputados, Senadores e Governadores eram eleitos pelos coronéis, estes últimos incumbidos de eleger o Presidente da República<sup>9</sup>. A população, no entanto, almejava maior participação nas decisões políticas.

Nesse sentido, a Revolução de 1930, marcada pelo fim da “Política do Café com Leite” das oligarquias até então dominantes, promoveu o fim do movimento coronelista, derrubou o presidente Washington Luís e seu sucessor eleito Júlio Prestes, e alçou Getúlio Vargas ao poder, encerrando o período denominado República Velha (VAINER, 2010).

<sup>8</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

<sup>9</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 80.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

Como resultado da pressão armada e social gerada pela Revolução Constitucionalista de 1932, o Governo Provisório de Getúlio Vargas anuncia, em maio de 1932, as eleições que elegeriam a Assembleia Constituinte, dando início à elaboração da Constituição de 1934, sendo a primeira Constituição social do Brasil e trazendo relevantes modificações nos âmbitos político e social.

Ademais, com relação ao controle de constitucionalidade, a Carta Magna de 1934 previa a regra<sup>10</sup> de que a declaração de inconstitucionalidade de leis ou atos do Poder Público deveria ocorrer mediante voto da maioria da totalidade dos membros do Tribunal, reforçando a segurança jurídica em meio a voláteis mudanças de entendimentos judiciais à época (MARTINS; MENDES, 2001).

Outrossim, o texto constitucional de 1934 inovou, instituindo a mais importante figura do controle de constitucionalidade da época: a “declaração de inconstitucionalidade para evitar a intervenção federal” (MENDES; BRANCO, 2018). Tratava-se de dispositivo que atribuiu ao STF a competência (art. 12, §2º) de analisar a constitucionalidade de lei de iniciativa do Senado que decretasse intervenção federal (art. 41, §3º), cuja legitimidade para propor a ação era do Procurador-Geral da República, desde que o motivo ensejador fosse o descumprimento de algum dos princípios constitucionais sensíveis. Nas palavras de Vainer (2010, pg. 174):

Assim, pela primeira vez na história do Brasil, o Supremo Tribunal Federal tinha competência para verificar a constitucionalidade da lei em tese, não necessitando que a questão fosse arguida como preliminar em ação comum, inaugurando o controle concentrado de constitucionalidade no país. Em outras palavras, o Supremo poderia analisar a lei servindo-se de um processo cujo objetivo era justamente a análise da constitucionalidade da lei que decretava a intervenção federal. Não deixava de ser, portanto, um controle concentrado e abstrato, pois a competência pertencia a um único órgão e o objeto da análise era uma lei em tese.

Ainda, ao Senado foram atribuídas outras duas importantes competências concernentes ao controle de constitucionalidade: a possibilidade de “suspensão da execução, em todo ou em parte, qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário” (art. 91, IV), atribuindo às decisões da Corte Suprema efeitos *erga omnes*, dispositivo esse mantido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 52, X. Além do mais, o texto Constitucional de 1934 também previu:

Art. 96 - Quando a Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental, o Procurado Geral da República comunicará a decisão ao

---

<sup>10</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, art. 179

Senado Federal para os fins do art. 91, nº IV, e bem assim à autoridade legislativa ou executiva, de que tenha emanado a lei ou o ato.

A Constituição de 1934, apesar das grandes mudanças político-sociais implementadas, vigeu por um período de três anos. Getúlio Vargas implementou o chamado golpe de Estado, outorgando a Constituição de 1937. A Carta, conhecida como “a polaca”, não teve grande importância e poderia ser submetida novamente ao exame do Parlamento em caso de declaração de inconstitucionalidade de alguma lei – necessária ao bem-estar do povo – a juízo do Presidente da Pública (Carta Política de 1937, art. 96).

Tendo em vista o declarado na Carta de 1937, houve um grande retrocesso para o controle de constitucionalidade: tanto a “declaração de inconstitucionalidade para evitar a intervenção federal” quanto a atribuição do Senado de suspender leis declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte deixaram de existir (MARQUES, 2006).

Assim, apesar do texto constitucional de 1937 ter mantido o sistema de controle difuso (art. 101, III, *b e c*), e o art. 96 ter assegurado o princípio da cláusula de reserva de plenário, o seu parágrafo único apontava uma restrição do controle de constitucionalidade, permitindo a participação do Chefe do Executivo, o qual poderia submeter ao Parlamento a decisão judicial que declarava a inconstitucionalidade de lei, pelo voto de dois terços dos membros de cada uma das Câmaras do Parlamento, a fim de retirar os efeitos da decisão judicial (MENDES; BRANCO, 2018).

Após a deposição de Getúlio Vargas em outubro de 1945, e com a eleição de Eurico Gaspar Dutra no mesmo ano, foi promulgada pela Assembleia Constituinte a Constituição de 1946, sendo considerada por muitos nitidamente correta do ponto de vista democrático. A Carta de 1946, por sua vez, constitucionalizou os princípios do Estado liberal e social (ARAÚJO; SERRANO, 2008).

Conforme Gilmar e Gonet (2018, pg. 1224), o controle de constitucionalidade, que havia sido substancialmente limitado pela Constituição de 1937, foi restabelecido pela Carta de 1946 com algumas mudanças: a competência do STF para julgar em determinadas situações o recurso extraordinário<sup>11</sup>; a previsão da cláusula da reserva do plenário quando da

---

<sup>11</sup> Art. 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete:

[...]

III – Julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros Tribunais ou Juízes:

a) quando a decisão for contrária a dispositivo desta Constituição ou à letra de tratado ou lei federal;

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

aplicação do controle difuso pelos Tribunais<sup>12</sup>; assim como outorgou ao Senado a competência para suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF<sup>13</sup>, conferindo eficácia *erga omnes* às decisões da Suprema Corte.

Ainda, a representação de constitucionalidade interventiva foi retomada na Constituição de 1946 com modificações. O Procurador-Geral da República detinha a titularidade de propositura da ação interventiva direcionada ao STF, tanto no caso de representação contra a inconstitucionalidade de lei ou ato federal ou estadual (art. 101, I, *k*), quanto no caso de transgressão dos princípios constitucionais sensíveis contidos no art.7º, inciso VII, quais sejam: a) a forma republicana representativa; b) independência e harmonia dos Poderes; c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes; d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato; e) autonomia municipal; f) prestação de contas da Administração; e g) garantias do Poder Judiciário.

Posteriormente, já sob o regime militar, a promulgação da Emenda Constitucional n.º 16/1965 consagrou de fato a ação de declaração de inconstitucionalidade das normas federais e estaduais, de legitimidade exclusiva do Procurador-Geral da República, expandindo o controle abstrato de normas que antes só era possível através da ação de intervenção federal, nos seguintes termos:

Art. 101 – Ao Supremo Tribunal Federal compete:

I- processar e julgar originariamente:

[...]

k- a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República

Além disso, a EC nº 16/65 acrescentou ao texto constitucional o inciso XIII do art. 124, outorgando ao legislador infraconstitucional a possibilidade de conferir ao Tribunal de

---

b) quando se questionar sobre a validade de lei federal em face desta Constituição, e a decisão recorrida negar aplicação à lei impugnada;

c) quando se contestar a validade de lei ou ato de governo local em face desta Constituição ou de lei federal, e a decisão recorrida julgar válida a lei ou o ato;

[...]

<sup>12</sup> Art. 200 - Só pelo voto da maioria absoluta dos seus membros poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público.

<sup>13</sup> Art. 64 - incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

Justiça “competência originária para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato de Município, em conflito com a Constituição do Estado”.<sup>14</sup>

Em razão do golpe de 1964, a Constituição de 1946 foi revogada e os militares outorgaram a Constituição de 1967. A época foi marcada por um grande período de arbitrariedade no que tange ao exercício do poder, fazendo com que a Constituição não fosse significativamente levada a sério (BASTOS, 2002).

Mesmo assim, a Carta de 1967 manteve vigendo o sistema de controle difuso (BRASIL, art. 114, III, *a, b, c*), ação direta de inconstitucionalidade (BRASIL, art. 119, I, *l*), a cláusula de reserva do plenário (BRASIL, art. 111) e a representação de intervenção (BRASIL, art. 114, I, *l*).

Todavia, no último caso, a representação foi estendida, para abarcar não só a observância dos chamados princípios constitucionais sensíveis (art. 10, VII), mas também a execução de lei federal (art. 10, VI, 1ª parte). A competência do Senado de suspender lei ou ato declarado inconstitucional pelo STF foi transferida para o Presidente da República<sup>15</sup>.

O texto constitucional original de 1967 não continha a previsão de controle das normas municipais que estivessem em desacordo com as Constituições dos Estados pelos TJs, conforme inserção na Carta Constitucional de 1946. Entretanto, a promulgação da Emenda Constitucional n.º 1/69 permitiu que o Tribunal de Justiça local processa e julgasse normas municipais em desacordo com a Constituição Estadual, para fins de intervenção, cuja titularidade da ação era reservada ao Chefe do Ministério Público local<sup>16</sup> (CUNHA JUNIOR, 2011).

A Emenda n.º 7/77 alterou o texto constitucional, prevendo que a representação do Procurador-Geral da República poderia ser deflagrada tanto “por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual” (BRASIL, art. 119, *l*). Válido destacar que a referida emenda também permitiu, expressamente, a competência do STF em deferir pedido de medida cautelar pelo PGR<sup>17</sup> (MENDES; BRANCO, 2018).

---

<sup>14</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

<sup>15</sup> Art. 11 - Compete ao Presidente da República decretar a intervenção.

§ 2º - Nos casos dos itens VI e VII do art. 10, o decreto do Presidente da República limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida tiver eficácia.

<sup>16</sup> EC n.º 1/1969, art. 15, §3º, *d*.

<sup>17</sup> EC n.º 7/1977, art. 119, I, *p*.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

Com o fim do regime militar em 1985, a Assembleia Constituinte promulga a Constituição de 1988, voltando suas atenções para aspectos sociais, como o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), proibição da tortura (art. 5º, III) (VAINER, 2010).

Cercada de grandes expectativas, relevantes modificações foram introduzidas no que tange ao controle concentrado de constitucionalidade, como a ampliação e o fortalecimento da via de ação direta, bem como inúmeras questões pela via incidental (garantias e direitos individuais):

Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente: a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição; e d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal. (Lei Maior, art. 102).

Além disso, foi consagrado pela Constituição-Cidadã institutos no controle de constitucionalidade por ação direta, como por exemplo, a ampliação do rol de legitimados para a propositura das ações diretas, antes representado por um monopólio do Procurador-Geral, democratizando o acesso ao STF. Desta forma, pode-se dizer que o controle concentrado de constitucionalidade passou a vigorar, de fato, a partir da Constituição de 1988, coexistindo também com o modelo difuso (MEDEIROS, 2013).

Nesse contexto, a fim de coibir os abusos da mora legislativa, o texto constitucional de 1988 estabeleceu o mecanismo de controle de omissões, instituindo de forma concentrada a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (BRASIL, art. 103, §2º).

Soma-se a isso a criação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)<sup>18</sup>, expandindo a possibilidade de normas alcançadas pelo controle de constitucionalidade; e também criação da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC)<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Art. 102, §1º: A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

<sup>19</sup> Art. 102: Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

pela Emenda Constitucional nº 3/93, visando fortalecer a presunção de constitucionalidade de leis federais que sejam objeto de controvérsia judicial.

### **3. SISTEMA DE JURISDIÇÃO UNO, DA RESERVA DE JURISDIÇÃO E DA NATUREZA JURÍDICA DOS TCS**

O controle de constitucionalidade pelo sistema difuso vigora desde a Constituição de 1891 (SANTIAGO, 2013), mas foi a partir do momento em que o Brasil rompeu com o sistema monárquico que lhe foi adotado o regime republicano, federativo e presidencialista (BALEIRO, 2001; CAVALCANTI, 2002).

O controle de constitucionalidade difuso, por sua vez, fazia parte dos mecanismos de poder estatal (art. 59, § 1, 'b')<sup>20</sup>, conferindo ao STF a competência de analisar decisões de caráter judicial, como o questionamento referente às leis relacionadas à Constituição. Antes do sistema difuso, o país desconhecia um modelo jurisdicional que visasse invalidar leis que estivessem em oposição à Constituição, perfazendo uma inovação no sistema jurídico brasileiro (SANTIAGO, 2013).

No período imperial, já se avistava a criação de um Tribunal de Contas (TCs) face à instalação de um controle externo, mas o mesmo só foi instaurado após o Decreto nº 966-A de 1890, instituindo o Tribunal de Contas da União (TCU). Da sua natureza jurídica, tem-se que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1998).

Nesse sentido, o novo ordenamento jurídico pátrio criado pela CF/88 estabeleceu o sistema de jurisdição uno, no qual as decisões de caráter definitivo são emanadas pelo Poder Judiciário, em concordância com o sistema inglês, e rechaçando o contencioso administrativo tipicamente francês. Sendo assim, em tese, qualquer matéria na seara administrativa que

---

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

<sup>20</sup> Art. 59. Ao Supremo Tribunal Federal compete:

§ 1º. Das sentenças das justiças dos Estados em última instância haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

b) quando se contestar a validade de leis ou de atos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

lesione ou possa levar a lesionar direito da pessoa física ou jurídica está apta a ser analisada pelo Judiciário, nos moldes estatuídos pelo artigo XXXV, da Lei Maior (MAZZA, 2018).

A reserva de jurisdição densifica o postulado de defesa da competência do Supremo Tribunal Federal em declarar a inconstitucionalidade das leis e normas em sede de controle abstrato, competência essa deferida similarmente aos Tribunais de Justiça (SILVA, 2008).

Outrossim, com o fortalecimento do controle difuso, é certo que qualquer órgão jurisdicional brasileiro possui o condão de reputar inconstitucional incidentalmente normas primárias no bojo de processos judiciais de sua competência, se assim o entenderem, porém, cujos efeitos declarados inconstitucionais não reverberam para além das partes da lide em apreço (NUNES JUNIOR, 2018).

O Tribunal de Contas da União, apresentado pela nova ordem jurídica vigente como genuinamente um órgão administrativo auxiliar no controle externo da administração pública, ganhou envergadura ao ter suas competências discriminadas em rol exaustivo na própria Lei Maior, dentre as quais a de julgar contas públicas prestadas por administradores e todos aqueles que atuam no trato do patrimônio e da gestão públicos (AZEVEDO, 2016).

Não obstante o texto constitucional utilize-se do verbo “julgar” para dentre as atribuições do TCU, e mais ainda do poder-dever de aplicar sanções previstas em lei, não se revestem da mesma acepção de “julgar” constante do capítulo III do Poder Judiciário, cujos órgãos judiciários julgam em processos judiciais, detêm jurisdição conforme suas competências, e suas decisões solidificam-se através da coisa julgada (CARVALHO FILHO, 2019).

O TCU, bem como os seu congêneres, é Tribunal Administrativo, atua em processos administrativos, não detêm competência em seu significado jurisdicional, e sim função judicante em sua acepção administrativa. Suas decisões finais são revestidas da coisa julgada administrativa, que põe fim à discussão no âmbito administrativo; no entanto, como manifestação do sistema de jurisdição uno, a coisa julgada administrativa não impede a apreciação por parte do Poder Judiciário, mormente em seus aspectos formais, já que é o único a possuir definitividade em suas decisões (BRITTO, 2005).

O Legislador Constituinte demonstrou notável sensibilidade nas atribuições conferidas ao TCU, de modo a evitar por aquele tribunal a interferência indevida em quaisquer dos Poderes da República.

Tanto é assim que, por exemplo, as Cortes de Contas podem suspender atos administrativos reputados ilegais, mas não o podem quando se tratar de contratos, os quais resultam de uma manifestação jurídica mais complexa e intrínseca à função precípua da entidade gestora. Nesse diapasão, a CF/88 não prescreve em todo o seu corpo qualquer menção à possibilidade do controle de constitucionalidade poder ser exercido pelo TCU e nem pelos TCs, nem implicitamente, e não o poderiam dado que a listagem de suas atribuições é taxativa.

#### **4. CONTEXTO JURÍDICO E EDIÇÃO DA SÚMULA Nº 347 DO STF**

O modelo difuso e incidental, com o passar dos anos, foi desarraigado em virtude da implementação de competências próprias do sistema concentrado de controle de constitucionalidade. Neste sentido, face à Carta de 1946, o STF editou a Súmula nº 347 em dezembro de 1963, proporcionando aos TCs a competência de apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos<sup>21</sup> (QUEIROZ; CORTEZ, 2019).

Tal edição vem ocasionando controvérsias, uma vez que o administrador público tende a praticar atos concernentes à sua gestão com base em leis e atos institucionais, instaurando-se o dilema: cumprir a lei e descumprir a Constituição, ou deixar de aplicar a lei e cumprir a Constituição? É imprescindível frisar que a Súmula nº 347 do STF – a qual diz respeito ao

---

<sup>21</sup>Art 77 - Compete ao Tribunal de Contas: I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. § 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional. § 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste. § 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para o Congresso Nacional. § 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

controle concreto – recusa a aplicação da lei em caso concreto, o que afastou dos TCs a capacidade de exercer o controle abstrato de constitucionalidade (OLIVEIRA; DEZAN, 2022).

A Súmula nº 347<sup>22</sup> fora editada com embasamento no Recurso em Mandado de Segurança (RMS) 8.372<sup>23</sup>, julgado em 1961 pelo Plenário do STF. Resumidamente, a lide processual versava a despeito da negativa do registro de aposentadoria de um delegado, por decisão do Tribunal de Contas do Ceará. A Corte de Contas entendeu que a lei que possibilitava o servidor de se aposentar era inconstitucional. Diante dessa decisão, o litigante impetrou mandado de segurança no Tribunal de Justiça do Ceará, que foi improvido. Na sequência, apresentou recurso face ao STF, que também foi denegado.

Segundo Mariutti (2021), a Súmula teria sofrido edição não a fim de oferecer ao TCU a capacidade de realizar o controle de constitucionalidade difuso, mas sim de fornecer às decisões do STF os efeitos vinculantes e de erga omnes (em latim, “contra todos”, “frente a todos”), garantindo tais efeitos às decisões de institucionalidade nos julgamentos realizados pelo TCU.

Em abril de 2021, durante o julgamento dos Mandados de Segurança (MS) 35.410<sup>24</sup> e 35.812<sup>25</sup>, o Plenário do STF, face à oscilação das decisões democráticas no que concerne ao controle de constitucionalidade pelo TCU e demais TCs, deliberou que a Constituição Federal não concede a competência de controle de constitucionalidade ao TCU. Tão logo, um dos temas discutidos versava sobre “a constitucionalidade de pagamento do ‘bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira’ a servidores aposentados e pensionistas da Receita Federal do Brasil e do Ministério do Trabalho, previsto na Lei n.

---

<sup>22</sup> Supremo Tribunal Federal. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em: 28 fev. 2023

<sup>23</sup> Supremo Tribunal Federal, RMS 8.372. Relator: Min. Pedro Chaves. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur311587/false>. Acesso em: 28 fev. 2023

<sup>24</sup> Supremo Tribunal Federal, MS 35.410. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446764/false>. Acesso em 28 fev. 2023

<sup>25</sup> Supremo Tribunal Federal, MS 35.812. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur445928/false>. Acesso em 28 fev. 2023

## **5. SINALIZAÇÃO DE MUDANÇA DE ENTENDIMENTO NO JULGAMENTO DO MS 35.410/DF**

Visto que os processos concernentes à análise da recepção da Súmula nº 347 e da possibilidade de competir aos TCs a apreciação da constitucionalidade não foram julgados no mérito, fez-se necessária a existência do MS 35.410. Neste sentido, foi determinado que as pensões e aposentadorias de servidores públicos substituídos fossem devidamente analisadas pelo TCU com embasamento em dispositivos legais, devendo proceder a análise do MS 35.410 pelo STF. Segundo Carvalho (2021), o MS em questão versa sobre a competência do TCU em exercer o controle difuso de constitucionalidade, tendo como embasamento a Súmula nº 347.

De acordo com o Ministro Alexandre de Moraes, o TCU não poderia exercer o controle difuso de constitucionalidade nos julgamentos, uma vez que, à luz da Constituição Federal, somente órgãos jurisdicionais poderiam declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos, declarando que a possibilidade de tal órgão exercer o controle representaria “usurpação de função jurisdicional, invasão à competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal e desrespeito ao Poder Legislativo” (MORAES, 2011).

No curso da instrução do MS 35.410, para a Procuradoria Geral da República (PGR) é inconcepta a competência conferida ao TCU em relação ao controle difuso de constitucionalidade. Seguindo essa linha de raciocínio, para o Relator do MS 35.410, o TCU não é um órgão que dispõe de competência jurisdicional, incumbido de fiscalizar dados contábeis, de fiscalização e orçamento (CARVALHO, 2021).

Não obstante, o Ministro Alexandre de Moraes, relator da matéria, votou sob os autos do MS 35.410, que a Súmula nº 347 seria indefensável face à nova ordem constitucional. Cabe destacar que nesse julgado, tanto o Ministro Alexandre de Moraes quanto o Ministro Luís

---

<sup>26</sup> 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.

Roberto Barroso entenderam que a decisão proferida pelo TCU, conquanto exercida sob a égide do controle concreto-incidental, apresentou de fato uma “transcendência dos seus efeitos”, ou seja, o conteúdo constante no acórdão da Corte de Contas estendeu seus efeitos para além dos envolvidos, alcançando os administrados que já recebiam (ou estavam em processo de receber) o bônus de eficiência, mas que não integravam o processo; outrossim, ainda consoante Alexandre de Moraes, a decisão apresentou contornos vinculantes, típicos do controle abstrato-concentrado, conforme defendido pelo Ministro:

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

*A declaração incidental de inconstitucionalidade, ou, conforme denominação do Chief Justice MARSHALL (1 Chanch 137 – 1803 – Marbury v. Madison), a ampla revisão judicial, somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais, devendo o magistrado garantir a supremacia das normas constitucionais ao solucionar de forma definitiva o caso concreto posto em juízo. [...]*

*Exatamente como na presente hipótese, o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo a transcendência dos efeitos, pois, na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eufemisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, o TCU não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes no âmbito daquele tribunal. A decisão do TCU configuraria, portanto, além de exercício não permitido de função jurisdicional, clara hipótese de transcendência dos efeitos do controle difuso, com usurpação cumulativa das competências constitucionais exclusivas tanto do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (controle abstrato de constitucionalidade, Constituição Federal, artigo 102, I, “a”), quanto do Senado Federal (mecanismo de ampliação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade, Constituição Federal, artigo 52, X). (BRASIL, 2021, p. 10-11, grifou-se).*

## **6. DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS PARA O EQUILÍBRIO E A HARMONIA DOS PODERES DA REPÚBLICA**

Segundo Mancuso (2015), a sociedade hoje vive um período de grande complexidade e pluralidade, munida de interesses individuais os quais não são alcançados pelo Poder Legislativo. A divisão de Poderes, pautado no Poder da Constituição, preconiza que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si (art. 2º, Constituição) (MENEZES; LEITÃO, 2019). A tripartição de Poderes é um princípio

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

fundamental na ordenação política, outorgada por Dom Pedro I após a Independência do Brasil em 1822: “A divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias, que a Constituição oferece” (art. 9º)<sup>27</sup>.

De acordo com Oliver (2016), a separação de Poderes se consolidou, efetivamente, com a Constituição de 1988, definindo a descentralização do poder demasiado e sem limites e a delegação de funções a diferentes órgãos, alçando a harmonia e independência dos mesmos. Desta forma, a Constituição impediu que novas medidas alterassem a aplicabilidade da Separação de Poderes, fazendo com que essa independência permita a influência de um órgão sobre o outro, perfazendo em um perfeito equilíbrio (MORAES, 2005).

A Constituição de 1988, com sua ampliação dos direitos fundamentais, possibilitou a intervenção do Poder Judiciário no que tange aos direitos e interesses dos cidadãos brasileiros, na égide da República e da dignidade humana. Em relação aos outros Poderes, só é factível tal interferência se algum direito fundamental vier a sofrer alguma violação (OLIVER, 2016).

Alguns autores aduzem que o ativismo judicial, pautado na extrapolação de limites pré-impostos pela Constituição e pelas leis, oprimiria ainda mais os outros poderes, como o Poder Legislativo (RAMOS, 2010). Outros, em contrapartida, afirmam que o ativismo judicial não versa sobre uma manifestação contra o Congresso Nacional, mas sim uma forma de exercer pressão sobre o Legislativo a fim de que atenda o que foi proposto pela Constituição (BARROSO, 2007).

A vigência da Súmula nº 347, ao permitir que o TCU e seus congêneres possam retirar a aplicabilidade de determinada lei em seus processos, denota interferência indevida no Poder Judiciário e seu consequente enfraquecimento, na medida em que as Cortes de Contas usurpam da competência do Supremo Tribunal Federal em declarar a inconstitucionalidade da lei e normas jurídicas abstratamente (MORAES, 2016).

Além do mais, o sistema de jurisdição única adotado pela Constituição-Cidadã inadmite que haja definitividade nas decisões administrativas, independente de serem órgãos colegiados ou singulares.

---

<sup>27</sup>Constituição do Império, 1824.

No Brasil, com o advento da Constituição de 1988, conquistou-se o Estado Democrático de Direito, dando início a compromissos concernentes com os objetivos e direitos fundamentais e a garantia do acesso a esses direitos sob o âmago dos princípios dos direitos fundamentais. Com a edição da Súmula nº 347, teve-se que a mesma se destinava a autorizar que o TCU deixasse de aplicar dispositivos legais inconstitucionais pelo STF. A Separação de Poderes, neste caso, versa sobre as respectivas competências e limites de atuação de cada um dos Poderes (Judiciário, Legislativo e Executivo), tendo que tal tripartição contribui para a harmonia e independência dos Poderes entre si.

Diante de todo o exposto, conclui-se que os Tribunais de Contas não são órgãos integrantes da estrutura do Poder Judiciário, tampouco possuem competência para exercer o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, mas sim para julgamentos (ou apreciações) de prestação de contas anuais, de reformas, aposentadorias, pensões, sustação de atos ilegais e a apreciação de admissão de pessoal no serviço público, dado que resulta na impossibilidade de, em casos concretos, anularem leis e atos normativos consideradas inconstitucionais.

Considerar que jurisdicionados sejam submetidos a decisões emanadas por órgãos administrativos incompetentes, afronta diretamente direitos e garantias processuais exarados pela própria Carta Magna, a exemplo do devido processo legal, da inafastabilidade da apreciação jurisdicional, bem como à previsão contida no inciso LIII, artigo 5º, da CRFB/88, no qual “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”.

Dessa forma, a despeito da maioria dos ministros da Suprema Corte terem acolhido a tese de não cabimento do controle de constitucionalidade pelo TCU, a Súmula nº 347 ainda não foi revogada formalmente, em que pese a sua incompatibilidade com a jurisdição constitucional, instituída pela Constituição da República de 1988.

## **REFERÊNCIAS**

ARAÚJO, Luiz Alberto David; SERRANO, Vidal. **Curso de direito constitucional**. 12. Ed. (atualizada até a Emenda Constitucional n. 56, de 20.12.2007). São Paulo: Saraiva, 2008.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

AZEVEDO, Jordana Moraes. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Revista Fórum Administrativo**. Ed. 184, p. 59-67, 2016.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 8, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito brasileiro**. 8. Ed. Saraiva, 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 15/02/2023.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República do Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 15/02/2023.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 15/02/2023.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 15/02/2023.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 18/02/2023.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 18/02/2023.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18/02/2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 510, de 22 de julho de 1890**. Rio de Janeiro, Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/388004/publicacao/15722625>>. Acesso em: 25/02/2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890**. Organiza a Justiça Federal. Acesso em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm). Acesso em: 26 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal**. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em: 28 fev. 2023.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal.** Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em: 28 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal, RMS 8.372.** Relator: Min. Pedro Chaves. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur311587/false>. Acesso em: 28 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal, MS 35.410.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446764/false>. Acesso em 28 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal, MS 35.812.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur445928/false>. Acesso em 28 fev. 2023.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Fórum Administrativo: direito público.** Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n. 47, jan. 2005.

CARVALHO FIHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 33. Ed. Atlas, 2019.

CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. O exame da constitucionalidade pelos Tribunais de Contas: retrospectiva, situação atual e um olhar para o futuro. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas,** 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 10. Ed. JusPodivm, 2022.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa. **Constituição Federal Brasileira (1891).** Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002.

COSTA, Bruno Tsugami Dalla. **O Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União: da Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal ao Mandado de Segurança n. 35.410/DF.** 132 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2022. 132 p.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: teoria e prática.** 5. Ed. ver. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 42. Ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 766-767.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O julgamento pelos Tribunais de Contas. **Revista do TCE-PE,** v. 6, n. 6, p. 33-35, 1995.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 9. Ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. O sistema constitucional brasileiro e as recentes inovações no controle de constitucionalidade (Leis n. 9.868, de 10 de novembro de 1999). **Revista De Direito Administrativo,** n. 220, 423 p., 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993.** 18. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

LEITE, Glauco Salomão. **Súmula vinculante e Jurisdição Constitucional brasileira**. 222 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. 222 p.

MACHADO, Ronny Max; BARRETO, Osmar Fernando Gonçalves. A harmonia entre os Poderes da República Federativa do Brasil e o ativismo judicial brasileiro. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, v. 5, n. 1, p. 54-73, 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: Condicionantes legítimas e Ilegítimas**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARIUTTI, Francesca Raglione. **Tribunais de Contas ou Tribunais Constitucionais? Uma análise da Súmula nº 347/STF**. 57 p. Monografia (Graduação em Direito) – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2021. 57 p.

MARQUES, Andreo Aleksandro Nobre. Evolução do instituto do controle de constitucionalidade no Brasil: da Constituição Imperial à Emenda Constitucional nº 45/2004. **Revista de informação legislativa**, v. 43, n. 170, p. 17-23, abr./jun. 2006

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à Lei n. 9.686, de 10-11-1999**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEDEIROS, Orione Dantas de. O controle de constitucionalidade na Constituição brasileira de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, n. 50, p. 189-210, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, n. 162, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENEZES, Narciso Ferreira de; LEITÃO, André Studart. O princípio da precaução sob a perspectiva da judicialização dos direitos fundamentais: riscos do ativismo judicial para a harmonia entre poderes. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 5, n. 2, p. 176-193, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MUNIZ, Mariana Novotny. **A Súmula 347 e a "não aplicação de normas inconstitucionais": uma análise da jurisprudência do STF sobre o exercício de controle de constitucionalidade por Tribunais de Contas**. 61 p. Monografia (Graduação em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. 61 p.

NALINI, José Renato. **A função política da Magistratura**. Scribd, [S.I.], 2009.

NUNES JUNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari; DEZAN, Sandro Lúcio. Afinal, é constitucional a Súmula 347 do STF sobre controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas? **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 8, n. 2, p. 60-80, 2022.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 7. Nº 3, Janeiro – Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

OLIVER, Luciana Zanchetta. **Ativismo judicial no Brasil e as consequências de sua consolidação**. 123 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. 123 p.

QUEIROZ, Rhoden Botelho de; CORTEZ, Maysa Cortez. Controle de constitucionalidade no âmbito dos tribunais de contas: reflexões sobre uma aplicação mitigada da Súmula 347 do STF. **Revista Controle**, v. 17, n. 2, p. 20-45, 2019.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, p. 268-271, 2010.

SANTIAGO, Marcus Firmino. Jurisdição Constitucional pela via difusa: uma análise do quadro constitucional brasileiro. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, n. 12, p. 14299-14329, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SPECK, Bruno Wilhelm. Tribunais de Contas. **Revista Gestão e Controle: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, ano 1, n. 1, p. 211-219, 2013.

VAINER, Bruno Zilberman. Breve histórico acerca das Constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 6, p. 161-191, 2010.

VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**. Belém: Cejup, 1999.

WILLEMANN, Mariana Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Data de submissão: 13 de março de 2023.

Data de aprovação: 14 de março de 2023.