

O efeito da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal no controle da constituicionalidade de leis e atos do poder público pelas Cortes de Contas

*Celso Costa Ramires**

*Clovis Demarchi***

Resumo

O presente artigo objetiva apresentar o controle de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Contas mediante a edição da Constituição federal de 1988 e a consequente contestação da validade jurídico-constitucional da Súmula nº 347, do Supremo Tribunal de Contas (STF), aprovada em 1963, na vigência da Constituição federal de 1946. O questionamento dá-se no âmbito do atual contexto constitucional, que, segundo discute-se, não afere competência ao Tribunal de Contas para questionar a constitucionalidade de leis e atos do poder público, como se verifica com a divulgação da decisão monocrática do ministro Gilmar Ferreira Mendes no Mandado de Segurança nº 25.888/DF, que põe em xeque a validade da Súmula nº 347, ao questionar a competência do Tribunal de Contas, em declarar inconstitucional a adesão da Petrobrás ao Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado. Apurou-se que é inegável a importância do controle de constitucionalidade exercido pela Corte de Contas, uma vez que é fato a sua competência constitucional para exercer o controle externo, bem como a competência para julgar a legalidade dos atos, contratos, reformas e pensões, com o intuito de evitar danos ao erário. Além disso, a referida súmula não foi revogada pelo Supremo Tribunal Federal, o que concede aos Tribunais de Contas autorização para, no que tange a sua competência, apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade. Súmula nº 347. Tribunal de Contas.

Recebido em: 30/01/2015 | Aprovado em: 28/03/2015

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v29i2.5588>

* Auditor fiscal de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali, SC. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus, SC. E-mail: celso@tce.sc.gov.br

** Professor do curso de graduação em Direito e do mestrado em Ciência Jurídica da Univali. Integrante do grupo de pesquisa em Direito, Constituição e Jurisdição. Líder do grupo de pesquisa em Direito Educacional e Normas Técnicas. E-mail: demarchi@univali.br

Introdução

A competência do Tribunal de Contas para exercer o controle de constitucionalidade de leis e atos do poder público traz à tona discussões sobre o teor da Súmula nº 347, do Supremo Tribunal Federal (STF), e as razões dos que discordam de sua validade nos dias atuais por estar relacionada à competência não explícita na Constituição federal de 1988.

Ocorre que os artigos 70 e 71 da Constituição federal de 1988 atribuem ao Tribunal de Contas da União (TCU), além de outras funções, a de julgar a legalidade dos atos, contratos, reformas e pensões, com o objetivo de evitar danos ao erário ou aplicar sanções quando comprovada infração à norma legal. Sendo assim, existe a prerrogativa do controle de constitucionalidade para salvaguardar o patrimônio público.

A questão veio à tona com o acolhimento do mandado de segurança pelo ministro Gilmar Mendes, do STF, cujo teor questiona a validade da Súmula nº 347 que “concede poderes ao Tribunal de Contas para apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”,¹ ou seja, questiona o ministro a legalidade da Corte de Contas para declarar inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

A decisão monocrática proferida no Mandado de Segurança nº 25.888 suscita um novo olhar sobre a validade da Súmula nº 347, considerada, neste caso, incompatível com a Constituição federal de 1988. Há de se ponderar, no entanto, a importância do controle exercido pelo Tribunal de Contas em relação ao controle externo da administração pública.

O tema objetiva a reflexão sobre a adequação da Súmula nº 347 aos dias atuais, considerando a alegação de que o controle de constitucionalidade não é prerrogativa do Tribunal de Contas, por não estar explicitamente elencado na Constituição federal de 1988 como de sua competência.

Em contrapartida, todos os poderes e órgãos investidos de poder deveriam, observadas as proporções de suas competências, zelar pela Constituição federal de 1988, uma vez que ela fundamenta todas as normas editadas. Abordam-se pontos divergentes a respeito do tema controle de constitucionalidade e as condições em que o Tribunal de Contas exerce seu controle de constitucionalidade.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 219.

Controle de constitucionalidade

Os pilares do controle de constitucionalidade são basicamente dois: a supremacia e a rigidez constitucionais. A rigidez é vista na medida em que a Constituição tem maiores proteções quando de sua alteração do que as demais espécies normativas. A supremacia constitucional é tida na medida em que a Constituição encontra-se no ápice da pirâmide normativa, servindo de fundamento jurídico-positivo para todas as normas, como ensina Cunha Júnior:

[...] todas as normas jurídicas devem compatibilizar-se, formal e materialmente, com a Constituição. Caso contrário, a norma lesiva a preceito constitucional, através do controle de constitucionalidade, é invalidada e afastada do sistema jurídico positivado, como meio de assegurar a supremacia do texto magno.²

O reconhecimento da supremacia da Constituição e de sua força vinculante em relação aos poderes públicos torna inevitável a discussão sobre a necessidade de controle de constitucionalidade dos atos desse poder.³ O princípio da supremacia constitucional é próprio das constituições rígidas, ou seja, daquelas que preveem um procedimento legislativo mais dificultoso para a sua modificação do que o procedimento previsto para as leis ordinárias.

No entender de Fajardo,⁴ a rigidez constitucional decorre do maior grau de dificuldade para sua alteração, em relação às demais normas do sistema. A supremacia da Constituição é, então, consequência direta da rigidez que se exige para a alteração de normas constitucionais. Pouco importa o conteúdo: normas constitutivas do Estado e sobre direitos e garantias fundamentais ou normas meramente acessórias. A Constituição coloca-se no vértice do sistema jurídico do país, conferindo validade superior a todas as normas nela contidas sobre as demais normas do sistema, independente do seu conteúdo.

A primordial finalidade do controle de constitucionalidade é a proteção dos direitos fundamentais. Por isso, na organização da justiça constitucional italiana, apesar da existência de procedimentos específicos como o recurso de am-

² CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 256.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2009. p. 118.

⁴ FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. Súmula STF n. 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e de atos normativos do poder público. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 40, n. 111, abr. 2008. p. 43-52.

paro ou a *Verfassungsbeschwerde*⁵ alemã, o controle desenrola-se nos próprios processos ordinários civis, penais ou administrativos de forma incidental, pela remessa dos autos à Corte constitucional, concebido para resolver uma questão prejudicial para a decisão do procedimento em curso, garantindo-se, igualmente, a supremacia dos direitos constitucionalmente protegidos.⁶

No Brasil, o controle de constitucionalidade é exercido pelo Poder Judiciário, o que significa afirmar que o país adotou o modelo jurisdicional de controle, em contraposição ao modelo político, que é exercido, como o próprio nome já diz, por um órgão político, normalmente ligado ao Poder Legislativo.⁷ O sistema de controle exercido pelo Judiciário no Brasil caracteriza-se pelo fato de ser um controle eclético, processando-se pelas vias de exceção, chamadas também difusas, e de ação chamada concentrada. Esse misto forma o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, que é um apanhado do controle adotado nos Estados Unidos da América e na Áustria.⁸

O controle de constitucionalidade no Brasil foi fundado no controle difuso, de acordo com o modelo norte-americano, evoluindo para o sistema concentrado, sem abandonar o sistema anterior, permitindo a coexistência entre os modelos e incluindo o controle prévio, ou seja, um sistema misto que combina o critério de controle difuso, por via de defesa, com o critério de controle concentrado por ação direta de inconstitucionalidade.⁹

Evolução do Tribunal de Contas

A primeira Constituição política do Império do Brasil que previu, no artigo 170, um tribunal, com o nome de Tesouro Nacional, com a função de verificar a administração, a arrecadação e a contabilidade da receita e da despesa da Fazenda Nacional, foi outorgada em 24 de março de 1824. Conforme comenta

⁵ *Verfassungsbeschwerde*. Em tradução livre é reclamação constitucional, instituto do sistema constitucional alemão. VIANA, Ulisses Schwarz. A repercussão geral e a *Verfassungsbeschwerde*. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cienciajuridica/article/viewFile/733/521>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁶ PIROUSSO, Alessandro. *Tribunales Constitucionales*. apud MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 578.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 158.

⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. p. 158.

⁹ SILVA 2006 apud FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. Súmula STF n. 347: uma nova abordagem sobre incompetência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e de atos normativos do poder público. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 40, n. 111, abr. 2008.

Silva, “[...] a instituição daquele tribunal viria a ser, de fato, uma espécie de ponto de partida para a criação do Tribunal de Contas”.¹⁰

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, instituído pelo marechal Deodoro da Fonseca, “Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil”, com a iniciativa de Rui Barbosa, então ministro da Fazenda, e passou a ser órgão constitucional, uma vez que previsto pela Constituição de 1891. Nessa Constituição, o Tribunal de Contas tinha estatura de órgão fiscal, e foi disciplinado pelo Decreto Provisório nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, que regulamentava a Lei nº 23/1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda, e que se transformou no primeiro regulamento do Tribunal de Contas.¹¹

Na Constituição de 1934, foi ampliada a competência dos Tribunais de Contas. Colocou-se junto ao Ministério Público, como indica a Seção II, Capítulo VI do Título I, dos artigos 99 até 102, que se ocupava dos Órgãos de cooperação nas atividades governamentais. Ampliou as atribuições conferidas pela Constituição de 1891, que passou a ser órgão de cooperação nas atividades governamentais, com atribuições de acompanhamento, diretamente ou por delegações, da execução orçamentária. A regulamentação do Tribunal de Contas foi instituída pela Lei nº 156, de 24 de dezembro de 1935. Era uma instituição com característica híbrida, um tanto como órgão do Poder Judiciário um tanto como órgão do Poder Legislativo.¹²

O Tribunal de Contas na Constituição de 1937, segundo Petian,¹³ é tratado no capítulo referente ao Poder Judiciário, e suas competências são reduzidas devido às circunstâncias políticas da época, como foi o caso da supressão da função de emitir parecer prévio sobre as contas do presidente da República.

Com a Constituição federal de 1946, o Tribunal passou a integrar o capítulo destinado ao Poder Legislativo, e antes da Emenda 16, de 1965, o Supremo Tribunal Federal edita a Súmula nº 347, cuja validade nos dias atuais está sendo contestada.¹⁴ A Constituição de 1946 fortaleceu e restabeleceu ao Tribunal as

¹⁰ SILVA, Artur Adolfo Cotias e. Tribunal de Contas da União na história do Brasil. Evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998*. Monografias vencedoras. 1º lugar. Brasília: TCU; Instituto Serzedello Corrêa, 1999. p. 14.

¹¹ MONTEBELLO, Marianna. Os tribunais de contas e o controle das finanças públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, p. 41-75, 1999.

¹² FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 285.

¹³ PETIAN, Angélica. O controle de constitucionalidade das leis e atos normativos pelos Tribunais de Contas. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, a. 7, n. 74, p. 17-29, abr. 2007.

¹⁴ PETIAN, Angélica. *O controle de constitucionalidade das leis e atos normativos pelos Tribunais de Contas*. p. 17-29.

garantias e atribuições conferidas pela Constituição de 1934, com um novo encargo em suas competências: julgar legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, além das contas dos administradores de autarquias.¹⁵

No entender de Pontes de Miranda, a manutenção da função de julgar do Tribunal de Contas equiparava-o ao Poder Judiciário, revestindo-se de corpo auxiliar do Congresso Nacional, diferentemente das duas constituições anteriores, em que havia características claras das funções da judicatura.¹⁶

Na Constituição federal de 1967, houve um detalhamento maior das funções do Tribunal de Contas, com funções fiscalizatórias de controle externo, atuando como órgão auxiliar do Congresso Nacional. Conforme explicitam os artigos 71 a 73, também foram suprimidas as funções julgadoras do Tribunal de Contas.

Com a promulgação da Constituição federal de 1988, os Tribunais de Contas ganharam competências e foram fortalecidos, conforme dispõe o artigo 31, que diz respeito ao controle das contas municipais, e os artigos 70 a 75, que tratam da fiscalização financeira e orçamentária da União e dos Estados. O artigo 71 traz como principal função do órgão o controle externo, concedendo-lhe poderes para exercer fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, além da fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas, como explicita a carta constitucional.¹⁷

Tribunal de Contas e a natureza das suas decisões

De acordo com Gomes Júnior, “[...] não é recente o debate, na doutrina, sobre a natureza jurídica das decisões de lavra no Tribunal de Contas”.¹⁸ Segundo o autor informa, a controvérsia surgiu com o Decreto nº 392, de 8 de outubro de 1986, cujo texto normativo explicitava que o Tribunal de Contas atuaria como fiscal da administração financeira e como Tribunal de Justiça, com jurisdição contenciosa e graciosa, com a função de julgar as contas. Assim, houve o entendimento de que a utilização das expressões jurisdição e julgar significava tratar de função jurisdicional.

¹⁵ MONTEBELLO, Marianna. *Os tribunais de contas e o controle das finanças públicas*. p. 41-75.

¹⁶ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1*, de 1969. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 418-419.

¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁸ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Tribunais de Contas: aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 2.

No entendimento de Tavares:

Os Tribunais de Contas foram considerados, pela Constituição Brasileira de 1988, órgãos auxiliares do Poder Legislativo quando no exercício do controle externo. Organicamente, portanto, atrelam-se à estrutura do Congresso Nacional.¹⁹

Nessa questão, leciona Cretella Júnior que “a Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas as suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa”.²⁰

Segundo Meirelles, citado por Fernandes,²¹ as decisões dos tribunais de contas impedem a reapreciação dos fatos sem afastar o Poder Judiciário. No entanto, uma parte da doutrina sustenta que ao Tribunal de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade, nos termos do artigo 97 da Constituição federal, como julga Rosas:

Ao Tribunal de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, nos termos do art. 97, que dá essa competência aos tribunais enumerados no art. 92. Caso o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição o Tribunal de Contas pode negar-se à aplicação porque 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.²²

No entender de Britto,²³ além de o Tribunal de Contas não exercer função jurisdicional também não exerce função puramente administrativa. Sobre a autonomia institucional do Tribunal de Contas, o autor leciona que:

[...] 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.²⁴

Entretanto, ressalta Fajardo que o Tribunal de Contas da União é um órgão cuja atuação estatal está intimamente ligada ao controle, com a função de

¹⁹ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1.060-1.061.

²⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 77, v. 631, p. 14-23, maio 1988. p. 14-23.

²¹ MEIRELES, 1997 apud FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 117.

²² ROSAS, Roberto. *Direito sumular: comentários às súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 153.

²³ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 44, n. 3, p. 13-31, jul.-set. 2002. p. 29.

²⁴ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 9, p. 13-31, dez. 2001. p. 13-31.

auxiliar o Congresso Nacional que exerce o controle externo, pois, conforme intitulado pela Constituição, é o controle que diz respeito à administração dos haveres da União. É um controle que está relacionado ao dever de prestar contas que cabe a todo aquele que arrecade, guarde, utilize, gerencie ou administre bens e valores públicos.²⁵

Conforme entendem Medauar,²⁶ Cretella Júnior²⁷ e Meirelles,²⁸ nenhuma das atribuições das Cortes de Contas caracterizam-se como jurisdicional.

Tribunais de Contas e a Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal

Antes da Constituição de 1988, havia grande aceitação doutrinária e jurisprudencial acerca da possibilidade de a administração pública deixar de cumprir, no âmbito de suas competências, lei ou ato normativo que entendesse inconstitucional. Contribuíam para isso dois entendimentos: o de que o juízo de constitucionalidade da lei não era compreendido como monopólio do Poder Judiciário, ainda que lhe fosse reservada a palavra final sobre a constitucionalidade da norma; o fato de que a legitimação ativa para a deflagração do controle abstrato de normas era exclusiva do procurador-geral da República.²⁹

O fim da discussão sobre a existência de distinção técnica entre afastar a aplicação de uma lei reputada inconstitucional e declarar a sua inconstitucionalidade foi decretado pela doutrina e a jurisprudência brasileiras com a edição da Súmula Vinculante nº 10,³⁰ pelo Supremo Tribunal Federal, como se transcreve da jurisprudência por meio do Recurso Extraordinário nº 179.170:

²⁵ FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. *Súmula STF n. 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e de atos normativos do poder público*. p. 25.

²⁶ MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

²⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. *Natureza das decisões do Tribunal de Contas*. p. 14-23.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

²⁹ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 173.

³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula Vinculante nº 10. Viola a cláusula de reserva de plenário (Constituição Federal, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de norma, afasta a sua incidência no todo ou em parte. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar reclamações de servidor público relativamente a vantagens trabalhistas anteriores à instituição do regime jurídico único. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 172, set. 2008. p. 32.

Controle difuso de constitucionalidade de norma jurídica. Art. 97 da Constituição Federal. - A declaração de inconstitucionalidade de norma jurídica *incidenter tantum*, e, portanto, por meio do controle difuso de constitucionalidade, é o pressuposto para o Juiz, ou o Tribunal, no caso concreto, afastar a aplicação da norma tida como inconstitucional. Por isso, não se pode pretender, como o faz o acórdão recorrido, que não há declaração de inconstitucionalidade de uma norma jurídica “incidenter tantum” quando o acórdão não a declara inconstitucional, mas afasta a sua aplicação, porque tida como inconstitucional. Ora, em se tratando de inconstitucionalidade de norma jurídica a ser declarada em controle difuso por Tribunal, só pode declará-la, em face do disposto no artigo 97 da Constituição, o Plenário dele ou seu Órgão Especial, onde este houver, pelo voto da maioria absoluta dos membros de um ou de outro. No caso, não se observou esse dispositivo constitucional. Recurso extraordinário conhecido e provido.³¹

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido o não cumprimento pela administração pública de leis que considere inconstitucionais, como se pode verificar pelo julgamento da ADI-MC 221, *in verbis*:

O controle de constitucionalidade da lei ou dos atos normativos é da competência exclusiva do Poder Judiciário. Os Poderes Executivo e Legislativo, por sua Chefia – e isso mesmo tem sido questionado com o alargamento da legitimação ativa na ação direta de inconstitucionalidade –, podem tão só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais.³²

Essa posição foi consolidada no STF, conforme se depura do Recurso Extraordinário nº 117.805/PR, do relator ministro Sepúlveda Pertence, cujo trecho da ementa se transcreve:

I - Recurso extraordinário e controle incidente de constitucionalidade das leis. Na instância extraordinária, é de ser recebida com temperamentos a máxima de que, no sistema de controle incidente, o juiz de qualquer grau deve declarar de ofício a inconstitucionalidade de lei aplicável ao caso: assim, quando nem a decisão objeto do recurso extraordinário, nem o recorrente hajam questionado a validade, em face da Constituição, da lei aplicada, mas se hajam limitado a discutir a sua interpretação e consequente aplicabilidade ou não ao caso concreto, a limitação do juízo do RE, de um lado, ao âmbito das questões constitucionais enfrentadas pelo acórdão recorrido e, de outro a fundamentação do recurso, impede a declaração de ofício de inconstitucionalidade da lei aplicada, jamais arguida pelas partes nem cogitada pela decisão impugnada.³³

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 179.170, do Ceará, Brasília, DF, 09 de junho de 1998. Primeira Turma. Recorrente: União Federal. Requeridos: M Dias Banco S/A Comércio e Indústria. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 30 out. 1998. p. 15.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 221, do Distrito Federal, Brasília, DF, 29 de março de 1990. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 22 out. 1993. p. 22251.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 11.7805 / PR. Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 04/05/1993. Primeira Turma. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, p. 17.022, 27 ago 1993.

O Tribunal de Contas é órgão de auxílio do Poder Legislativo no controle constitucional de contas públicas, não podendo ser considerado um quarto poder, embora suas competências derivem do texto constitucional, artigo 71, parágrafos e incisos, bem como possui autonomia financeira, funcional e administrativa, que estão no capítulo concernente ao Poder Legislativo. Não é, portanto, um preposto do Poder Legislativo, mas, sim, um órgão de auxílio, na medida em que recebe as suas competências diretamente da Constituição da República.³⁴

Apesar de extensas, não consta entre as competências dos Tribunais de Contas aquela reconhecida pelo STF, de apreciação da constitucionalidade de leis. Não é de se estranhar, pois, que para os juízes e tribunais não existe expressa previsão constitucional para apreciar a constitucionalidade de leis, pela via difusa, já que essa é uma atribuição instrumental para o exercício da jurisdição.³⁵

Competência do Tribunal de Contas para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos

Os fundamentos para o exercício do controle da constitucionalidade pelo TCU encontram-se na Constituição de 1988, nos artigos 70 e 71, que atribuem ao Tribunal de Contas da União a competência para o julgamento da legalidade dos atos, contratos, reformas e pensões, com o objetivo de evitar a ocorrência de danos ao erário.³⁶

A competência para exercer controle de constitucionalidade também encontra fundamento na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, conforme artigo 66 da Lei nº 8.443/1992³⁷ – Lei Orgânica do TCU –, combinado com o artigo 15, inciso I, alínea e, do regimento interno, *in verbis*:

³⁴ SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. Controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 129.

³⁵ FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. Súmula STF n. 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e de atos normativos do poder público. p. 25.

³⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

³⁷ BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 15 jul. 2014.

Art. 15. Compete privativamente ao Plenário, dirigido pelo Presidente do Tribunal: I – deliberar originariamente sobre:

[...].

e) conflito de lei ou de ato normativo do poder público com a Constituição Federal, em matéria da competência do Tribunal.³⁸

Além das atribuições constitucionais advindas com a Constituição federal de 1988, aos Tribunais de Contas foram conferidas atribuições instituídas por leis infraconstitucionais, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que regulamenta o disposto no artigo 169 da Constituição federal e estabelece normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, encarregando os Tribunais de Contas da fiscalização de seu fiel cumprimento pelos entes federados e respectivos órgãos na lei elencados.³⁹

O Tribunal de Contas é ímpar, e em absolutamente nada pode ser comparado a qualquer tribunal administrativo, embora Bastos afirme que: “desde seus membros, gozam das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça”.⁴⁰ Nesse diapasão, Moreira Neto⁴¹ lembra que órgãos que participam da administração pública *latu sensu* existem muitos, mas não é a todos que se concede a distinção do *status* constitucional.

Fica parecendo uma extravagância a posição do Tribunal de Contas como mero prolator de “simples atos administrativos”. Criar uma corte especializada com aparato particular e extenso quadro de servidores para tão simplesmente emitir atos que por sua natureza poderiam ser revisados por qualquer outro poder? As Cortes de Contas atuam em estrita obediência às disposições contidas na Constituição federal a que devem sua gênese e à qual devem se curvar.⁴²

³⁸ BRASIL. Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. *Boletim do Tribunal de Contas da União Especial*, Brasília, DF, v. 1, n. 1. 1982. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

³⁹ SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 4-5.

⁴⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 250.

⁴¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 48, n. 3, jul.-set. 2003. p. 13.

⁴² DARCIE, Jonathan Doering. *As decisões do Tribunal de Contas e o seu controle judicial*. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2006_2/jonathan.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2014.

A Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal

O Tribunal de Contas construiu sua jurisprudência sobre o afastamento quanto à aplicação de leis e atos normativos do poder público, por decisão do plenário, em atenção ao artigo 97 da Constituição federal de 1988, pautado também na Súmula nº 347, do Supremo Tribunal Federal, que enuncia: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.⁴³

Esse enunciado tem como precedente o Recurso de Mandado de Segurança nº 8.372 – CE, publicado no Diário da Justiça, em 26 de abril de 1962, que teve como relator o ministro Pedro Chaves, e que fora apreciado pelo plenário em 11 de dezembro de 1961.⁴⁴ No contexto estava em vigor a Constituição federal de 1946, que enunciava no artigo 77, *in verbis*:

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 a 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.⁴⁵

O regimento interno do TCU, com fulcro nos artigos 73, *caput*, e 96, inciso I, alínea a, da Constituição de 1988, e no artigo 66 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, conferiu ao plenário da Corte de Contas competência para deliberar sobre conflito de lei ou de ato normativo do poder público com a

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº. 347. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, Brasília, DF. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=su mula_301_400. Acesso em: 15 jul. 2014.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 8.372, do Ceará, Brasília, DF, 11 de dezembro de 1961. Tribunal Pleno. Recorrente: José Maria Catunda. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Relator: Min. Pedro Chaves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 26 abr. 1962. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=108082>. Acesso em: 15 jul. 2014.

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 15 jul. 2014.

Constituição, artigo 15, I, e, do Regulamento Interno do Tribunal de Contas da União.⁴⁶

O embate foi gerado pela decisão do ministro Gilmar Mendes,⁴⁷ quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 25.888, impetrado pela empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) no STF, que suspendeu a decisão do Tribunal de Contas da União que determinava à impetrante e seus gestores que se abstivessem de aplicar o regulamento de procedimento licitatório simplificado, aprovado pelo Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998.

O Tribunal de Contas da União determinou que a empresa e seus gestores não devessem aplicar o regulamento de procedimento licitatório simplificado por ser inconstitucional. A Petrobrás, no entanto, alegou que o Tribunal de Contas da União não tinha a competência de declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, alegando que a Súmula nº 347 estaria ultrapassada e, por isso, o ministro Gilmar Mendes acolheu a liminar para, conforme o Acórdão nº 39/2006, “suspender os efeitos da decisão proferida pelo TCU” em relação ao Processo TC nº 008.210/2004-7.

Segundo Dutra,⁴⁸ é inviável sustentar a tese de que os Tribunais de Contas possam exercer o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, por esta competência não estar elencada no art. 71 da Constituição, e por ser este controle exclusivo do Poder Judiciário, portanto, tem seu entendimento fundamentado na mesma linha do ministro Gilmar Mendes.

Para o Tribunal de Contas da União, a jurisprudência é pacífica em reconhecer que aquela Corte pode apreciar a constitucionalidade, em concreto, de atos normativos e demais atos do poder público, como ilustra o Acórdão nº 913/2005, do ministro Ubiratan Aguiar.⁴⁹

Antes da Constituição de 1988, havia grande aceitação doutrinária e jurisprudencial sobre a possibilidade de a administração pública deixar de cumprir,

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 15 jul. 2014.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.888/DF. Impetrante: Petróleo Brasileiro S.A. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator ministro Gilmar Mendes. 22 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

⁴⁸ DUTRA, Micaela Domingues. *O Tribunal de Contas e o verbete n.º 347 da súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://ojs.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/view/20/49>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Pedido de Reexame. Representação. TC 016.126/2001-1. Acórdão 913/2005. Segunda Câmara. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar, Brasília, DF, 7 de junho de 2005. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 jun. 2005. p. 209.

no âmbito de suas competências, lei ou ato normativo que entendesse inconstitucional. Isso se dava porque o juízo de constitucionalidade da lei não era compreendido como exclusivo do Poder Judiciário, mesmo quando lhe fosse reservada a palavra final sobre a constitucionalidade da norma, justificava-se também com o fato de que a legitimação ativa para a deflagração do controle abstrato de normas era exclusiva do procurador-geral da República.⁵⁰

A Constituição de 1988, no entanto, ampliou a legitimação para a instauração do controle direto de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, havendo uma tendência do ordenamento constitucional em promover a concentração do exame de constitucionalidade das leis e dos atos normativos no âmbito do Supremo Tribunal Federal.⁵¹

Quando aprovada a Súmula nº 347 pelo Supremo Tribunal Federal, a ordem constitucional vigente ainda não contemplava o sistema de controle abstrato de normas, que só surgiu no ordenamento com a Emenda nº 16/1965, portanto, no contexto da época, reconhecia-se apenas a existência do controle concreto de constitucionalidade, que ainda não se entendia como exclusividade do Poder Judiciário.⁵²

Em sua análise, Almeida⁵³ considera que o contexto constitucional de quando foi aprovado o enunciado da Súmula nº 347 do STF, em decorrência da Constituição de 1946, apresentava-se bastante diferente do instaurado pela Constituição de 1988. No contexto atual, não se observa distinção entre aplicação de lei inconstitucional e declaração de inconstitucionalidade de lei, sobressaindo-se o que enuncia: “exerce o controle incidental de constitucionalidade o juiz ou tribunal que afasta a aplicação da norma, em face da inconstitucionalidade, mesmo sem a declaração ou reconhecimento expresso na decisão.”⁵⁴

De acordo com Fernandes, o efeito decorrente do controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas “é tão-somente o de conduzir a interpretação de lei a parâmetros centrados na Constituição Federal, sem, de fato, implicar em efeito objetivo sobre a norma [...]”. Aos Tribunais de Contas não compete a

⁵⁰ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 677.

⁵¹ NIDEJELSKI, Gabriel Machado. O Tribunal de Contas da União e o controle de constitucionalidade. Uma releitura da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 17, n. 3.318, 1 ago. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22342>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

⁵² NIDEJELSKI, Gabriel Machado. O Tribunal de Contas da União e o controle de constitucionalidade. Uma releitura da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁵³ ALMEIDA, Vânia Hack de. *Controle de constitucionalidade*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005. p. 53.

⁵⁴ ALMEIDA, Vânia Hack de. *Controle de constitucionalidade*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005. p. 53.

declaração de inconstitucionalidade de lei, competência essa restrita aos órgãos do Poder Judiciário.⁵⁵

Considerações finais

As competências do Tribunal de Contas estão determinadas pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação em vigor. A mais discutível, não elencada no artigo 71, é a apreciação da constitucionalidade de leis e atos da administração pública, que é, na verdade, o instrumento necessário para a efetivação de sua atividade de controle. O fato de o controle de constitucionalidade ser de competência do Poder Judiciário não quer dizer que cabe tão somente a ele ser o guardião da Constituição, essa tarefa é dever também do Executivo e do Legislativo.

A competência para deixar de aplicar leis inconstitucionais é também dos Tribunais de Contas, embora não privativa deles. A Corte de Contas pode afastar a aplicabilidade de leis e atos normativos da administração pública, pois cabe a ela zelar pela primazia da Constituição, fortalecendo o controle da gestão pública e, além do mais, é assim que lhe autoriza a Súmula nº 347 do STF.

A alegação de que o verbete da Súmula nº 347 não coaduna com a ordem vigente requer um olhar mais detalhado sobre no que consiste a função das Cortes de Contas. Há de se questionar, pois, a extensão da competência conferida pela carta constitucional para que o Tribunal de Contas exerça o controle externo. Ao afastar a aplicabilidade de uma lei ou ato normativo que está em dissonância com o ordenamento constitucional vigente, os tribunais atuam como guardiões do estado democrático de direito, evitando que inúmeros desmandos e malversações de dinheiro público se perpetuem sob o olhar protetor da norma inconstitucional.

Não havendo a revogação da Súmula nº 347, ela continua em vigor, permanecendo o Tribunal de Contas autorizado a apreciar a constitucionalidade dos atos sob sua competência fiscalizadora, frisando-se que o objetivo do Tribunal de Contas não é o mesmo do STF, que se constitui no órgão competente para o controle abstrato definitivo das normas.

⁵⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. p. 328-329.

Portanto, aos Tribunais de Contas deve ser garantida a legitimação para, no desempenho de suas elevadas competências constitucionais, velar pela conformidade constitucional dos atos do poder público.

A carta constitucional priorizou o controle de constitucionalidade quando adotou o sistema misto de controle, e isso dá margem para que os Tribunais de Contas apreciem a constitucionalidade de leis e atos normativos que estejam sob sua fiscalização, com o intuito de prevenir a prática de irregularidades que venham macular a Constituição federal de 1988.

The effect of summary n. 347 the Supreme Court in Federal laws constitutionality control and acts of public power by the audit courts

Abstract

This article presents the constitutionality control exercised by the Court of Auditors by editing the Federal Constitution of 1988 and the consequent challenge to the legal and constitutional validity of the Supreme Court Precedent No. 347, approved in 1963, in the presence of the Federal Constitution of 1946. Questioning takes place under the current constitutional context, that according argues is not gauged jurisdiction on the Court of Auditors to question the constitutionality of laws and acts of government, as witnessed by the disclosure of monocratic decision of the Minister Gilmar Ferreira Mendes by Writ of Mandamus No. 25,888 / DF that puts into question the validity of Abstract No. 347, to question the competence of the Court of Auditors, to the case declaring unconstitutional the membership of the Rules of Procedure Petrobras Simplified Bidding. It was found that it is undeniable the importance of judicial review exercised by the Court of Auditors, since it is indeed his constitutional authority to exercise external control, as well as the authority to judge the legality of the acts, contracts, pensions and annuities, in order to avoid damage to the treasury. Besides such Precedent has not been revoked by the Supreme Court which grants authorization to Courts of Auditors, regarding its jurisdiction, examine the constitutionality of laws and acts of the government.

Keywords: Control of constitutionality. Summary. n.º 347. The Court of Accounts.

Referências

- ALMEIDA, Vânia Hack de. *Controle de constitucionalidade*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BRASIL. Constituição (1946). 18 de setembro de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.443/1992, art. 66. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. *Boletim do Tribunal de Contas da União Especial*, Brasília, DF, v. 1, n. 1. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula Vinculante nº 10. Viola a cláusula de reserva de plenário (Constituição Federal, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de norma, afasta a sua incidência no todo ou em parte. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar reclamações de servidor público relativamente a vantagens trabalhistas anteriores à instituição do regime jurídico único. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 172, p. 32, set. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº. 347. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, Brasília, DF. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400. Acesso em 15 jul. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança MS 25.888/DF. Impetrante: Petróleo Brasileiro S.A - Petrobrás. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator ministro Gilmar Mendes. 22 mar. 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC070.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 221, do Distrito Federal, Brasília, DF, 29 de março de 1990. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, p. 22.251, 22 out. 1993.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 117805/PR. Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 04/05/1993. Primeira Turma. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, p. 17.022, 27 ago. 1993.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 8.372, do Ceará, Brasília, DF, 11 de dezembro de 1961. Tribunal Pleno. Recorrente: José Maria Catunda. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Relator: Min. Pedro Chaves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 26 abr. 1962.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 179.170, do Ceará, Brasília, DF, 09 de junho de 1998. Primeira Turma. Recorrente: União Federal. Requeridos: M Dias Banco S/A Comércio e Indústria. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, p. 15, 30 out. 1998.

_____. Tribunal de Contas da União. Pedido de Reexame. Representação. TC 016.126/2001-1. Acórdão 913/2005 - Segunda Câmara. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Relator: ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, DF, 7 de junho de 2005. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 jun. 2005.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 44, n. 3, p. 13-31, jul.-set. 2002.

_____. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1. n. 9, p. 13-31, dez. 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 77, v. 631, p. 14-23, maio 1988.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

DARCIE, Jonathan Doering. As decisões do Tribunal de Contas e o seu controle judicial. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2006_2/jonathan.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2014.

DUTRA, Micaela Domingues. *O Tribunal de Contas e o verbete n.º 347 da súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://ojs.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/view/20/49>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. Súmula STF n. 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e de atos normativos do poder público. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 40, n. 111, p. 43-52, abr. 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1998.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Tribunais de Contas: aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARTINS, Odaléia; NORONHA, Jardel. *Referências da Súmula do Supremo Tribunal Federal*. Brasília: [s. n.], 1969. v. 17.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MONTEBELLO, Marianna. Os tribunais de contas e o controle das finanças públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, p. 41-75, 1999.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. *Revista do tribunal de Contas de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 48, n. 3, p. 15-78, jul.-set. 2003.

NIDEJELSKI, Gabriel Machado. O Tribunal de Contas da União e o controle de constitucionalidade. Uma releitura da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 17, n. 3.318, 1 ago. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22342>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

PETIAN, Angélica. O controle de constitucionalidade das leis e atos normativos pelos Tribunais de Contas. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, a. 7, n. 74, p. 17-29, abr. 2007.

ROSAS, Roberto. *Direito sumular: comentários às súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. Tribunal de Contas da União na história do Brasil. Evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998*. Monografias vencedoras. 1º lugar. Brasília: TCU; Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. Controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 34-37.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

VIANA, Ulisses Schwarz. Escola de Direito do IDP. A repercussão geral e a “verfassungsbeschwerde”. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/ciencia-juridica/article/viewFile/733/521>>. Acesso em: 15 jun. 2014