

# O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

**Sérgio Neves de Azevedo Júnior**

*Bacharel em Direito pela USP, Especialista em Direito Constitucional. Agente da Fiscalização no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo desde 2006; e-mail: sazevedo@tce.sp.gov.br.*

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar os aspectos jurídicos que envolvem o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas. Neste sentido, serão observadas a natureza jurídica destes Tribunais e de suas decisões, bem como aspectos da Teoria do Controle de Constitucionalidade realizado no Brasil. Verificar-se-á, ainda, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação à possibilidade de exercício do referido controle pelas Cortes de Contas.

Palavras-chave: Tribunal de Contas, Controle de Constitucionalidade.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, os Tribunais de Contas consolidaram-se como importantes instituições para o Estado Democrático de Direito, consistindo em essencial engrenagem no mecanismo dos freios e contrapesos, ao exercerem a função do Controle Externo.

Há muito se discute sobre sua natureza jurídica e de suas decisões, em um contexto no qual suas atribuições e prerrogativas vêm aumentando gradativamente, com a evolução da democracia brasileira.

Se, antes, aqueles Tribunais atuavam de forma mais discreta, atualmente a situação é bem diversa: atuam de forma expressiva, utilizando-se, por exemplo, de auditorias operacionais e concomitantes.

No exercício de suas atribuições, as Cortes de Contas apreciam a legalidade dos atos do Poder Público, situações nas quais podem surgir questionamentos no tocante à constitucionalidade de determinadas leis ou atos normativos.

É esta a questão principal do presente estudo.

É possível aos Tribunais de Contas exercerem o controle de constitucionalidade?

Ver-se-á que, malgrado a questão estivesse pacificada com a Súmula n.º 347 do Supremo Tribunal Federal e com o entendimento da doutrina majoritária, agora a questão é controversa e depende de uma palavra definitiva da Suprema Corte Brasileira.

## 1. DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

### 1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Angélica Petian traça um histórico da instituição “Tribunal de Contas”, cujas remotas origens estariam na Grécia Antiga, onde havia colegiados que tinham por função avaliar a gestão dos administradores públicos. (PETIAN, 2007).

Na França, surgiu, em 1318, a Câmara de Contas – “órgão integrante do parlamento francês, era competente para examinar, anualmente, as contas dos agentes reais e deliberar sobre sua aprovação ou reprovação, decisão esta que só podia ser reformada pelo próprio rei.” – o que inspirou a criação de órgãos de controle por toda Europa. (PETIAN, 2007).

No Brasil, após o fim da monarquia, foi criado o Tribunal de Contas da União, em 1890, sendo previsto na primeira Constituição da República, em 1891, época na qual também foram criados Tribunais de Contas nos Estados.

**A partir de então, os Tribunais de Contas tiveram tratamento específico nas Constituições que se seguiram, tornando-se cada vez mais fortalecidos e autônomos, tendo suas atribuições ampliadas.**

Neste sentido informa Bogoni:

Depois da sua fundação, as Constituições que se seguiram mantiveram o Tribunal na estrutura do Estado, tendo a sua importância se consolidado ao longo do século. Por isso, à instituição foram conferidas cada vez mais autonomia e independência de atuação. (BOGONI, 2008).

E, a partir de 1988, conforme nos ensina Petian, a Carta Magna ampliou consideravelmente as funções das Cortes de Contas, incluindo a fiscalização operacional:

A Constituição Federal de 1988, além de consolidar as conquistas advindas desde a Carta de 1946, ampliou as atribuições dos Tribunais de Contas, acrescentando o dever de exercer a fiscalização operacional, ao lado da fiscalização financeira, orçamentária, contábil e patrimonial. (PETIAN, 2007).

### 1.2 NATUREZA JURÍDICA

A natureza jurídica dos Tribunais de Contas tem sido objeto de divergências doutrinárias.

Há autores que entendem serem órgãos jurisdicionais e há os que entendem serem órgãos exclusivamente administrativos. Esta última corrente parece prevalecer na doutrina contemporânea, haja vista que as decisões dos Tribunais de Contas não são definitivas.

Com efeito, adotando este último entendimento, temos a lição de Pedro Lenza:

Malgrado tenha o art. 73 da CF falado em 'jurisdição' do Tribunal de Contas, devemos alertar que essa denominação está totalmente equivocada. Isso porque o Tribunal de Contas é órgão técnico que, além de emitir pareceres, exerce outras atribuições de fiscalização, de controle e, de fato, também a de 'julgamento' (tanto é que o Min. Ayres Britto chega a falar em 'judicatura de contas' – ADI 4.190). **Porém, o Tribunal de Contas não exerce jurisdição no sentido próprio da palavra, na medida em que inexistente a 'definitividade jurisdicional'**. É por esse motivo que reputamos não adequada a expressão 'jurisdição' contida no art. 73. (LENZA, 2012, p. 616).

**Assim, pode-se concluir que são órgãos administrativos autônomos, sui generis, distintos dos demais órgãos que compõem os Poderes da República e cujas competências e características derivam diretamente da Constituição Federal.**

Destaque-se, por oportuno, o entendimento do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, no tocante à autonomia dos Tribunais de Contas:

Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. **A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.** (MELLO, ADI 4.190, j. 10.03.2010 apud LENZA, 2012, p. 616).

### 1.3 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DAS CORTES DE CONTAS

Considerando que os Tribunais de Contas, em sua natureza jurídica, são órgãos administrativos, desprovidos de competência judicante, **é razoável concluir que suas decisões também tenham a natureza jurídica de atos administrativos** e, como tal, estejam sujeitas à revisão pelo Poder Judiciário.

É o que Pedro Lenza afirma em sua lição:

No caso de auxílio no controle externo, **os atos praticados são de natureza meramente administrativa**, podendo ser acatados ou não pelo Legislativo. **Em relação às outras atribuições, o Tribunal de Contas também decide administrativamente**, não produzindo nenhum ato marcado pela definitividade ou fixação do direito no caso concreto, no sentido de afastamento da pretensão resistida. O Tribunal de Contas, portanto, não é órgão do Poder Judiciário (não está elencado no art. 92), nem mesmo do Legislativo. (LENZA, 2012, p. 616) (Grifou-se).

No mesmo sentido, FERREIRA:

**Adoutrina majoritária e jurisprudência uníssona conferem aos julgamentos dos Tribunais de Contas natureza administrativa.** O Brasil adotou o sistema de jurisdição única, também chamado

de monopólio da tutela jurisdicional pelo Poder Judiciário, de sorte que as decisões administrativas das Cortes de Contas, enquanto atos administrativos, sujeitam-se necessariamente ao controle jurisdicional pelo Poder Judiciário, a quem compete, com exclusividade, resolver definitivamente os conflitos e fazer coisa julgada material. Assim, pelo princípio da inafastabilidade do judiciário, o entendimento dominante é o de que inexistente no Brasil o chamado sistema do contencioso administrativo. **As decisões das Cortes de Contas, portanto, possuem natureza administrativa.** (FERREIRA, 2013) (Grifou-se).

## 2. DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

### 2.1 DA POSSIBILIDADE

No tópico anterior, constatou-se, com apoio da doutrina e da jurisprudência majoritária, que os Tribunais de Contas são órgãos administrativos e também administrativas são suas decisões.

Entretanto, nos tópicos seguintes, restará demonstrado que, em que pese o caráter administrativo de suas jurisdições, **os Tribunais de Contas podem realizar o controle de constitucionalidade.**

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

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

Portanto, a Carta Magna determina que a fiscalização através do controle externo tenha, também, por objetivo, aferir a legalidade dos atos administrativos apreciados.

As Cortes de Contas têm competência para verificar se determinado ato administrativo está de acordo com a lei que lhe serve de fundamento.

Ocorre que a legalidade de um ato administrativo deve ser verificada em relação a todas as normas que lhe conferem validade, incluindo a norma constitucional.

Além disso, deve ser verificada a compatibilidade da norma infraconstitucional que lhe confere suporte em relação à Constituição Federal.

Assim, um ato administrativo pode ser perfeitamente compatível com a lei que lhe serve de fundamento, mas esta, por sua vez, está em desacordo com a Constituição Federal, não sendo possível afirmar que o ato é legal.

Diante desta situação, não é razoável exigir que as Cortes de Contas se quedem inertes e evitem realizar a análise de constitucionalidade de uma lei ou decreto eventualmente viciados.

O entendimento contrário levaria ao tolhimento da verificação da legalidade do ato, prejudicando a competência expressamente prevista na Constituição da República que seria gravemente ferida.

**Portanto, quando a Carta Magna confere ao Tribunal de Contas competência para verificar a legalidade de um ato administrativo, implicitamente lhe confere a competência para verificar a constitucionalidade da lei ou ato normativo que àquele ato serve de fundamento.**

Com efeito, afirmar que um ato é legal faz presumir que a lei que lhe serve de fundamento é constitucional.

Ademais, o termo “legalidade” constante do artigo 70, retro citado, não pode ser interpretado de forma restritiva. Não se olvide que a Constituição Federal é a “Lei Maior” da República.

De fato, a doutrina embasa este entendimento.

Neste sentido, Roberto Rosas:

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

No mesmo sentido, Mileski:

Em decorrência dessa amplitude de análise jurídica que advém da aplicação do princípio da legalidade, **a fiscalização contábil, financeira e orçamentária também deve ser efetuada mediante um exame de constitucionalidade das leis e dos atos administrativos**, no sentido de preservar a ordem jurídica determinada constitucionalmente. (MILESKI *apud* DESCHAMPS, 2008) (Grifou-se).

Comungando deste entendimento também, tem-se Elke Andrade Sorares de Moura Silva, destacando aspectos referentes à conjuntura inerente ao Estado Democrático de Direito:

(...) sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, que se buscará focar o poder/dever do Tribunal de Contas, órgão de controle por excelência, que não integra a estrutura do Poder

Judiciário, nem de nenhum dos Poderes constituídos, mas cuja relevância é inegável no seio de um regime democrático de governo, de garantir o respeito às normas insertas na Constituição, **opondo-se, no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, à aplicação de leis manifestamente inconstitucionais.** (SILVA *apud* BOGONI, 2008) (Grifou-se).

**Destarte, os Tribunais de Contas têm competência para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos, de forma incidental – e esta competência deriva diretamente da Constituição da República.**

## 2.2 ASPECTOS RELEVANTES

### 2.2.1 DOS EFEITOS DA DECISÃO SOBRE INCONSTITUCIONALIDADE

Considerando a sistemática adotada pela Constituição Federal, a partir de 1988, mediante a qual o controle **abstrato** de constitucionalidade é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>, tem-se que o controle exercido pelas Cortes de Contas, como já se afirmou, tem as características de um controle difuso concreto.

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

Com efeito,

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

Desta forma, como se adiantou, a decisão do Tribunal de Contas terá efeitos apenas no caso concreto examinado pela Corte e para os jurisdicionados envolvidos.

Neste sentido:

Infere-se de todo modo, que se de um lado podem ditas Cortes pronunciar-se sobre a (in)constitucionalidade dos atos normativos, à vista da competência exclusiva da Suprema Corte (art. 102, I, 'a' da CRFB/88), **assim podem fazê-lo somente pela via incidental e com efeitos restritos às partes envolvidas no processo objeto do julgamento ou apreciação** (*inter partes*) (...). (BÚRIGO *apud* BOGONI, 2008).

Acrescente-se que **os efeitos ora definidos se coadunam com a natureza jurídica administrativa das decisões dos Tribunais de Contas**, conforme já exposto - as quais estão sujeitas à revisão pelo Poder Judiciário.

<sup>1</sup> Ou dos Tribunais de Justiça, conforme o caso.

## 2.2.2 CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO

A decisão pela inconstitucionalidade de lei ou ato normativo apenas pode ser proferida pelo Tribunal de Contas mediante quórum qualificado.

O artigo 97 da Magna Carta assim estabelece:

Art. 97. Somente pelo voto da **maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial** poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. (Grifou-se).

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

Assim, na lição de Pedro Lenza:

Estamos diante, portanto, de exemplo de controle de constitucionalidade posterior ou repressivo não jurisdicional (...) **Parece razoável exigir o cumprimento da regra contida no art. 97, CF/88, que trata da denominada cláusula de reserva de plenário**, segundo a qual somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade ou ato normativo. (LENZA, 2012, p. 619) (Grifou-se).

Merece atenção o texto do dispositivo em comento, quando menciona “declarar a inconstitucionalidade”.

Conforme já se expôs, tal declaração, por parte das Cortes de Contas, (com efeito no plano de eficácia), não tem o mesmo efeito das declarações de (in)constitucionalidade emitidas pelo Poder Judiciário, uma vez que a este Poder é permitido aferir a norma em seu plano de validade.

## 2.3 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Verifique-se a jurisprudência da Suprema Corte sobre a matéria:

### 2.3.1 SÚMULA N.º 347

Em 13/12/1963, baseado no precedente RMS 8372, o Supremo Tribunal Federal editou a **Súmula nº 347**, *verbis*: **“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”**. (Grifou-se).

Assim define Flávia Bogoni o período que se seguiu à edição do referido verbete:

Depois desse enunciado, **a tese se firmou**, embora causasse certa divergência entre os estudiosos da matéria. Por um bom tempo, ainda que não superada totalmente, ela não mais despertava os ânimos dos doutrinadores. (BOGONI, 2008) (Grifou-se).

Luciano Chaves de Farias, por sua vez, defende a **validade atual da súmula**:

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

Portanto, desde 1963, foi relativamente pacífico o entendimento consagrado na Súmula n. 347, segundo o qual as Cortes de Contas podem exercer o controle de constitucionalidade.

Mas isso mudou quando foi impetrado o Mandado de Segurança n. 25888/DF no Supremo Tribunal Federal em 2006.

### 2.3.2 MANDADO DE SEGURANÇA 25888/DF

Em 19/06/2002, nos autos do processo de Relatório de Auditoria TC 16.176/2000-5, cuja entidade verificada é a Petróleo Brasileiro S.A., **o Tribunal de Contas da União declarou a inconstitucionalidade do artigo 67** da Lei n. 9.478/97 (diploma que dispõe sobre a política energética nacional), **bem como do Decreto 2.745/98** (que aprovou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A.).

Além disso, o TCU determinou à Petrobrás que se abstivesse de aplicar aquelas normas às suas licitações e contratos, devendo, ademais, observar os ditames da Lei n. 8.666/93.

Destaque-se da decisão:

dar ciência à Petrobrás do entendimento consignado no item 8.1 retro, de que **os atos doravante praticados com base nos referidos dispositivos serão considerados como irregulares por esta Corte e implicarão na responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa**, devendo a entidade valer-se, na realização de suas licitações e celebração de seus contratos, das prescrições contidas na Lei nº 8.666/93<sup>2</sup>. (Grifou-se)

Em 29/09/2004, com base naquela decisão (através do Acórdão 1.498/2004<sup>3</sup>, proferido nos autos do processo TC 8.210/2004-7), a referida Corte determinou que a Petrobrás obedecesse “ao estabelecido nos arts. 22 e 23 da Lei n. 8.666/93 no que se refere às modalidades de licitação e seus respectivos limites, tendo em vista o valor estimado da contratação”, abstendo-se de praticar seu regulamento próprio.

Vale dizer, o Tribunal determinou a obediência à Lei n. 8.666/93, mantendo sua decisão sobre a inconstitucionalidade supracitada.

<sup>2</sup> Decisão n. 663/2002, TCU, Plenário, 19/06/2002, disponível em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

<sup>3</sup> Acórdão n. 1.498/2004, TCU, Plenário, 29/09/2004, disponível em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

Inconformada com esta decisão, a Petrobrás apresentou pedido de reexame, aduzindo estar obrigada a aplicar o Decreto 2.745/98 (declarado inconstitucional), bem como não estar sujeita à Lei n. 8.666/93. Alegou, ato contínuo, que o Tribunal de Contas da União não tem competência para declarar a inconstitucionalidade das normas em comento.

Assim, em 09/11/2005, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão n. 1.767/2005<sup>4</sup>, negando provimento ao pedido de reexame interposto, com base na Súmula n.º 347 do Supremo Tribunal Federal, sobre o qual a recorrente interpôs Embargos de Declaração, os quais não foram acolhidos (Acórdão 39/2006).

Portanto, o Tribunal de Contas da União manteve seu posicionamento, declarando a inconstitucionalidade das normas já referidas, determinando à Petrobrás que cumprisse os ditames da Lei n. 8.666/93.

Novamente inconformada, a Petrobrás propôs o **Mandado de Segurança n. 25.888** perante o Supremo Tribunal Federal.

Em 22/03/2006, o Ministro Gilmar Mendes **concedeu a segurança em sede de liminar, argumentando que não cabe ao Tribunal de Contas da União o julgamento de inconstitucionalidade e que a Súmula n. 347 estaria ultrapassada**, conforme se verifica no trecho da sua decisão em destaque:

Assim, a declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Contas da União, do art. 67 da Lei n.º 9.478/97, e do Decreto n.º 2.745/98, obrigando a Petrobrás, conseqüentemente, a cumprir as exigências da Lei n.º 8.666/93, parece estar em confronto com normas constitucionais, mormente as que traduzem o princípio da legalidade, as que delimitam as competências do TCU (art. 71), assim como aquelas que conformam o regime de exploração da atividade econômica do petróleo (art. 177).

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

A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num **contexto constitucional totalmente diferente do atual**. Até o advento da Emenda Constitucional n.º 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional.

No entanto, é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que **a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no**

4 Acórdão n. 1.767/2005, TCU, Plenário, 09/11/2005, disponível em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

**Brasil.** Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, **acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade.** A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas. Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988. (Grifou-se).

Ressalte-se que ainda não houve julgamento definitivo nos autos do referido Mandado de Segurança.

O Ministro Relator afirma que o contexto no qual a Súmula n. 347 foi editada é diferente do contexto atual, no qual há a predominância do controle abstrato.

Entende o referido Ministro que a ampliação do controle abstrato trazido pela Constituição de 1988 (que teria trazido a “inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal”), restringiu a atuação do controle difuso.

Cabe ressaltar que a adoção deste entendimento pode levar à temerária conclusão de que o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, a partir da evolução do controle abstrato, passa a prescindir do controle difuso.

Entretanto, é no controle difuso que qualquer questão constitucional pode ser levada à apreciação, ao passo que no controle concentrado abstrato apenas os legitimados a propor as correspondentes ações podem levar as questões ao Supremo Tribunal Federal.

Outrossim, malgrado tenha havido um aumento do rol dos legitimados às ações diretas, naquele rol não estão os Tribunais de Contas, tampouco seus membros.

Assim, tal argumento não merece prosperar, pois se é fato que à época da edição da Súmula n. 347 apenas existia o controle difuso, não é verdade que o atual controle abstrato faz com que se prescindia daquela forma de controle. São mecanismos complementares. Não é razoável presumir que todas as questões que versem sobre inconstitucionalidade possam ser levadas à Suprema Corte via controle abstrato.

E, uma vez que não se prescinde do controle difuso judicial, também não há razões plausíveis para se prescindir do controle exercido pelos Tribunais de Contas.

Neste sentido, sintetiza Deschamps:

Em conclusão, pode-se afirmar que, apesar do novo panorama constitucional instituído pela Constituição Federal de 1988, no tocante à

ampliação do controle abstrato de constitucionalidade de normas, **o Tribunal de Contas permanece inserido no sistema de controle de constitucionalidade, exercendo sua atribuição constitucional de fiscalizar a legalidade em sentido amplo dos atos da Administração Pública**, no âmbito do controle externo da atividade financeira do Estado, em parceria com os demais Poderes da República, na defesa da Constituição e do ordenamento jurídico, competindo à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal delimitar a atuação do Tribunal de Contas no controle de constitucionalidade das normas e atos do Poder Público. (DESCHAMPS, 2008) (Grifou-se).

Além disso, a interpretação apresentada por Sua Excelência não tem o condão de afastar a competência estabelecida diretamente pelo artigo 70 da Constituição Federal, que independe da conjuntura atual do controle abstrato no Brasil.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Tribunais de Contas têm fulcral importância no Estado Democrático Brasileiro, consistindo, como se afirmou neste estudo, em importante engrenagem no sistema de freio e contrapesos entre os poderes da República.

São instituições cujas origens remotas estão na Grécia Antiga e que se multiplicaram pela Europa ao longo da Idade Média.

Verificou-se que tais instituições foram fortalecidas no Brasil, a cada Constituição positivada.

Registrou-se que os Tribunais de Contas têm natureza administrativa, mesma natureza de suas decisões, cujos efeitos estão adstritos ao caso concreto e aos seus interessados.

No mote deste estudo, notou-se que, no exercício de suas funções, é imprescindível que possam apreciar a constitucionalidade de leis e/ou atos normativos, na aplicação do controle no caso concreto.

Importante lembrar que a própria Constituição Federal confere esta prerrogativa às Cortes de Contas, em seu art. 70, a qual, nas últimas décadas foi reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência, mediante aplicação da Súmula n.º 347 da Suprema Corte.

Verificou-se, outrossim, que desde 22/03/2006 tal entendimento foi abalado, depois que o Ministro Gilmar Mendes apresentou tese contrária à Súmula mencionada, ao conceder a segurança em sede de liminar nos autos do MS 25.888, impetrado pela Petrobrás, o qual, apesar do lapso temporal, ainda não foi julgado.

Conforme foi exposto neste trabalho, os argumentos que embasam o entendimento de Sua Excelência não merecem prosperar.

Espera-se que o julgamento definitivo do Mandado de Segurança em comento possa trazer entendimento diferente, em favor do Enunciado 347; que os Ministros do Supremo possam conceber a vital importância do controle de constitucionalidade para os Tribunais de Contas e o exercício de suas competências.

E, ademais, possam reconhecer que a referida competência deriva direta e incontestavelmente da Carta Magna.

Se isso não acontecer, haverá um desarrazoado tolhimento das funções daquelas Cortes, a prejudicar sobremaneira seu importante papel no Estado e na sociedade. 

---

### Referências Bibliográficas

AGRA, W. M. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ref. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BARROSO, L. R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2004.

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

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

COELHO, F. A. F. C. **O exercício do controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2008.

DESCHAMPS, G. C. Controle de constitucionalidade e Tribunais de Contas do Brasil. **Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 84, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=55821>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

DIÓGENES JÚNIOR, J. E. N. Análise do exercício do controle de constitucionalidade pelos Poderes do Estado. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 102, jul. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12012&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12012&revista_caderno=9)>. Acesso em: mar 2014.

FERREIRA, F. G. B. C. Do Exercício do Controle de Constitucionalidade pelos Tribunais de Contas. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 16 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46299&seo=1>>. Acesso em: 26 mar. 2014.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**, 16. ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, G. F. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. Saraiva, 2011.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, 247 p.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 27<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NIDEJELSKI, G. M. 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. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 103, ago 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12105&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12105&revista_caderno=9)>. Acesso em: mar. 2014.

PETIAN, A. O controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos pelos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, Belo Horizonte, ano 7, n. 74, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=39982>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

SILVA, E. A. S. M. Os Tribunais de Contas e o controle de constitucionalidade das leis. **Revista do TCE-MG**, Belo Horizonte, v. 52, n. 3, p. 84, jul./set. 2004.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

WILLEMANN, M. M. Controle de constitucionalidade por órgãos não jurisdicionais. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 12, n. 139, set. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/pdi0006.aspx?pdicntd=81289>>. Acesso em: 25 mar. 2014.