



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**SÚMULA 347 DO STF: O AFASTAMENTO DE NORMA INCONSTITUCIONAL
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS CONFIGURA DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE
INCONSTITUCIONALIDADE?**

ORIENTANDO (A): YASMIN ABDUL HAMID KSHIR
ORIENTADOR (A): PROF. (A): ESP. MÉRCIA MENDONÇA LISITA

GOIÂNIA-GO
2024

YASMIN ABDUL HAMID KSHIR

**SÚMULA 347 DO STF: O AFASTAMENTO DE NORMA INCONSTITUCIONAL
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS CONFIGURA DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE
INCONSTITUCIONALIDADE?**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de
Curso II, da Escola de Direito e Relações
Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia
Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof. (a) Orientador (a): Esp. Mércia Mendonça Lisita

GOIÂNIA-GO
2024

YASMIN ABDUL HAMID KSHIR

**SÚMULA 347 DO STF: O AFASTAMENTO DE NORMA INCONSTITUCIONAL
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS CONFIGURA DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE
INCONSTITUCIONALIDADE?**

Data da Defesa: 17 de maio de 2024 às 13:30 h

BANCA EXAMINADORA

Orientador (a): Prof. (a): Esp. Mércia Mendonça Lisita Nota

Examinador Convidado: Prof. Me Júlio Anderson Alves Bueno Nota

SUMÁRIO

RESUMO

INTRODUÇÃO

1 TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

1.1 TRIBUNAIS DE CONTAS E SUA AUTONOMIA INSTITUCIONAL

1.2 HORIZONTALIDADE ENTRE OS TCEs E O TCU

1.3 TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*

1.4 VALIDADE E EFICÁCIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO

1.5 IMPACTOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO E FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS

2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

2.1 CONTROLE DIFUSO E CONTROLE CONCENTRADO

2.2 CONTROLE ABSTRATO E CONTROLE INCIDENTAL

3 SÚMULA 347 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

3.1 AFASTAMENTO DE NORMA INCONSTITUCIONAL E DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

**SÚMULA 347 DO STF: O AFASTAMENTO DE NORMA
INCONSTITUCIONAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS CONFIGURA
DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE?**

Yasmin Abdul Hamid Kshir ¹

RESUMO

O estudo, situado na linha de pesquisa Estado, Relações Sociais e Transformações Constitucionais, aborda o controle de constitucionalidade, priorizando a interpretação da Súmula 347 do STF. O objetivo central consiste em esclarecer a relação entre esse controle e a atuação dos Tribunais de Contas, especialmente no que tange à delicada distinção entre declaração de inconstitucionalidade e a não aplicação de leis inconstitucionais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, valendo-se de pesquisa bibliográfica para compreender interpretações doutrinárias e jurisprudenciais. No contexto teórico, destaca-se a importância do controle de constitucionalidade na preservação da legalidade na administração pública. O resultado da análise evidencia divergências quanto à competência dos Tribunais de Contas frente à Súmula 347, suscitando questionamentos sobre a possível usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Assim, o estudo contribui para esclarecer a interação entre o controle de constitucionalidade e o papel específico dos Tribunais de Contas, promovendo uma compreensão mais aprofundada desse cenário jurídico. A metodologia utilizada envolveu o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Controle de Constitucionalidade. Tribunais de Contas. Súmula 347. Legalidade. Hierarquia Normativa.

INTRODUÇÃO

O presente estudo se insere na linha de pesquisa Estado, Relações Sociais e Transformações Constitucionais, ancorando-se nas áreas de Direito Constitucional e Administrativo. O tema em questão delimita-se no âmbito do controle de constitucionalidade, abrangendo a interpretação da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) e suas ramificações na atuação das Cortes de Contas.

Este estudo pretende explorar a complexidade desse sistema, considerando os limites de interpretação da mencionada súmula, que delinea a fronteira entre a declaração de inconstitucionalidade e a não aplicação de leis inconstitucionais pelos Tribunais de Contas.

O controle de constitucionalidade, em sua amplitude, destaca-se como elemento primordial para assegurar a coesão e harmonia do ordenamento jurídico, buscando alinhar as

¹ Acadêmica de Direito cursando o 10º período na Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

normas legais à base de legitimidade constitucional. Nesse contexto, o Princípio da Eficiência ganha relevo, conectando-se ao direito fundamental à boa administração pública no contexto do Estado Democrático de Direito.

A controvérsia surge da análise da Súmula 347 do STF, especialmente em relação aos seus efeitos no controle difuso e concreto.

A dicotomia dos conceitos jurídicos abordados gera desafios interpretativos, especialmente no que concerne ao afastamento de normas inconstitucionais e à declaração de inconstitucionalidade. Enquanto o primeiro implica na desconsideração da norma em um caso específico, o segundo determina a invalidade e inaplicabilidade geral da lei.

A controvérsia central desta pesquisa reside na identificação da incidentalidade da ação direta de inconstitucionalidade, a declaração de inconstitucionalidade e sua associação ao afastamento de norma inconstitucional pelos Tribunais de Contas em exercício do controle externo, considerando divergências doutrinárias.

Diante desse contexto, os objetivos gerais desta pesquisa visam abordar o controle de constitucionalidade no cenário do controle externo, analisando a Súmula 347 do STF e explorando a tênue fronteira entre a declaração incidental de inconstitucionalidade e a não executoriedade de normas contrárias à Constituição. Os problemas específicos delineados abordam o afastamento de normas inconstitucionais como controle de constitucionalidade, a diferença entre esse afastamento e a declaração incidental de inconstitucionalidade, e a possível invasão de competência dos Tribunais de Contas ao realizar controle de constitucionalidade concreto.

Para atender a esses objetivos e resolver os problemas delineados, a metodologia escolhida é qualitativa, utilizando-se da abordagem bibliográfica para explorar as interpretações doutrinárias e jurisprudenciais da Súmula 347 do STF. A pesquisa bibliográfica permitirá a compreensão aprofundada do tema, oferecendo suporte para todas as etapas do trabalho, desde a identificação do problema até a elaboração do relatório conclusivo.

A distribuição do assunto pelos tópicos busca fornecer uma estrutura lógica para a pesquisa, abordando inicialmente os Tribunais de Contas do Brasil, sua autonomia institucional, a horizontalidade entre os TCEs e o TCU, transparência, *accountability*, validade e eficácia dos atos administrativos à luz da Constituição, além dos impactos das ações de controle externo e fiscalização das contas públicas.

Em seguida, são explorados os aspectos do controle de constitucionalidade, contemplando tanto o controle difuso e concentrado quanto o abstrato e incidental. Por fim, a

Súmula 347 do STF é desmembrada, abordando o afastamento de norma inconstitucional e a declaração de inconstitucionalidade.

Este estudo visa contribuir para o aprofundamento do entendimento sobre a interseção entre o controle de constitucionalidade e o controle externo, lançando luz sobre a aplicação prática da Súmula 347 do STF pelos Tribunais de Contas.

A metodologia a ser utilizada envolverá o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica.

1 TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

1.1 TRIBUNAIS DE CONTAS E SUA AUTONOMIA INSTITUCIONAL

A autonomia institucional dos Tribunais de Contas é um tema de grande relevância no contexto da administração pública e da fiscalização das contas públicas. Essa autonomia é fundamental para garantir a independência e eficácia dessas instituições, permitindo que desempenhem seu papel de forma imparcial e eficiente.

Em relação à origem constitucional da autonomia dos Tribunais de Contas, Carvalho Filho (2019) afirma que a Constituição é a lei fundamental que estabelece os poderes e limites das instituições no Estado, conferindo a esses Tribunais a autoridade necessária para cumprir suas funções.

O dispositivo legal do Artigo 71 da Constituição Federal estabelece as atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) no controle externo das contas públicas no Brasil. O TCU é responsável por diversas funções, incluindo a análise das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, a avaliação das contas de gestores públicos e entidades ligadas ao governo, a fiscalização da aplicação de recursos federais repassados a estados e municípios, a realização de auditorias e inspeções em órgãos do governo, a aplicação de sanções em caso de irregularidades e a comunicação de decisões ao Congresso Nacional.

Além disso, o TCU tem o dever de apresentar relatórios periódicos das suas atividades ao Congresso Nacional, contribuindo para a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Um exemplo de legislação que reforça a autonomia dos Tribunais de Contas é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a qual estabelece nos seguintes dispositivos legais:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Isso reforça a independência dos Tribunais de Contas, visto que não são subordinados ao Poder Executivo na fiscalização das contas públicas.

No que diz respeito à nomeação e ao mandato dos membros dos Tribunais de Contas, essa é uma questão fundamental para garantir a referida independência.

O Tribunal de Contas da União, órgão cujo poder de administração própria é análogo ao dos Tribunais (órgãos do Poder Judiciário), é integrado por nove membros, denominados Ministros. São requisitos de investidura nestes cargos ter mais de 35 anos e menos de 65 anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, dispor de notórios conhecimentos jurídicos ou contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública e contar com mais de dez anos de exercício de função ou efetiva atividade profissional exigente da espécie de conhecimentos referidos (Art.73 e § 1º). Aos titulares destes cargos são conferidas ou irrogadas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (§3º do Art 73). Portanto, gozam de vitaliciedade. (Mello, 1999, p. 210 e 211)

A independência orçamentária é uma dimensão crucial da autonomia dos Tribunais de Contas, garantindo que possam elaborar e executar seus próprios orçamentos, conforme defendido por Di Pietro (2001).

A Constituição de 1988, no Brasil, estabelece a autonomia na elaboração do orçamento do Tribunal de Contas da União, conforme o artigo 73, permitindo que operem sem subordinação ao Poder Executivo.

Essa independência é importante para que os Tribunais de Contas possam cumprir seu papel de fiscalização, emitindo pareceres sobre a legalidade e a regularidade dos atos de gestão dos recursos públicos, como ressaltado por Meirelles (2018).

A jurisdição ampla prognosticada prevista pelos Tribunais de Contas, que inclui a fiscalização de todas as esferas do governo, existe para garantir que nenhum órgão público escape à sua análise. Nesse contexto, a Constituição ou a legislação específica deve conferir a esses tribunais a autoridade necessária, sem restrições, para cumprir suas atribuições.

A relação entre as Cortes de Contas e o Poder Legislativo desempenha um papel crucial na responsabilização dessas instituições, conforme enfatizado pelo doutrinador Moreira Neto (2018). Essa conexão deve ser respeitosa, porém, deve preservar a independência dos Tribunais.

Além disso, as garantias de imunidade para os membros desses Tribunais são fundamentais para protegê-los de retaliações decorrentes de suas decisões, garantindo, assim, que possam atuar com independência e liberdade em suas funções.

Para garantir o impacto real das ações dos Tribunais de Contas, é necessário o acompanhamento para assegurar o cumprimento de suas decisões e recomendações, exigindo mecanismos eficazes para esse fim. A transparência e a prestação de contas mantêm a manutenção da confiança da sociedade nesses órgãos, tornando imperativo que sejam transparentes em suas operações e forneçam informações à sociedade sobre suas atividades e resultados.

Portanto, a autonomia institucional dos Tribunais de Contas desempenha o papel de fiscalizar as contas públicas e promover a transparência e da integridade na gestão dos recursos públicos.

1.2 HORIZONTALIDADE ENTRE OS TCEs E O TCU

A horizontalidade entre os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e o Tribunal de Contas da União (TCU) é vital para a eficiência na fiscalização das contas públicas no Brasil, promovendo transparência e prevenindo o mau uso dos recursos públicos. A base constitucional, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, garante autonomia e competências a TCEs e TCU, enfatizando a necessidade de harmonização e colaboração mútua.

O autor Carlos Ari Sunfeld (2005) destaca, em seu trabalho, a importância da cooperação como um instrumento fundamental para lidar com a complexidade inerente à administração pública em uma federação como o Brasil. O termo "cooperação" aqui se refere à colaboração entre diferentes entes federativos, sejam eles municípios, estados ou a União, buscando superar desafios e promover a eficiência na gestão pública.

A ênfase na "horizontalidade" ressalta a necessidade de promover essa cooperação de maneira igualitária, sem posições excessivas entre os diversos níveis de governo. Essa abordagem horizontal possibilita a otimização de recursos, uma vez que evita sobreposições desnecessárias e promove uma racionalização de esforços.

Além disso, a coordenação de ações em áreas de interesse comum é destacada como um benefício da abordagem horizontal, permitindo uma gestão mais integrada e eficaz de políticas públicas que transcendem fronteiras administrativas.

A ideia central é que, ao promover a cooperação horizontal entre os diferentes entes federativos, é possível enfrentar de maneira mais eficiente os desafios complexos que envolvem

a administração pública em um país federativo como o Brasil. Essa abordagem regularmente a diversidade de competências e interesses entre os entes federativos, propondo uma articulação mais colaborativa para alcançar objetivos comuns e melhorar a prestação de serviços públicos à sociedade.

Portanto, a horizontalidade na cooperação administrativa surge como uma estratégia-chave para enfrentar a complexidade e promover uma gestão pública mais eficiente e integrada.

Um exemplo concreto dessa colaboração são os convênios entre TCEs e o TCU, possibilitando auditorias conjuntas em setores críticos como saúde e educação, onde recursos federais são aplicados. Essas auditorias não apenas fortalecem a fiscalização, identificando irregularidades de forma abrangente, mas também contribuem para aprimorar a gestão pública. A horizontalidade se manifesta ainda na troca de informações e uniformização de procedimentos entre as instituições, facilitando a disseminação de boas práticas e promovendo o contínuo aprimoramento das atividades de fiscalização.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) serve como base legal que exige cooperação entre os órgãos de controle. Além de reforçar a necessidade de harmonização, essa lei representa um instrumento vital no combate à corrupção, permitindo a atuação conjunta na identificação de desvios e responsabilização de gestores públicos.

O princípio da simetria, essencial para a colaboração entre os Tribunais de Contas estaduais (TCEs) e o Tribunal de Contas da União (TCU), fundamenta-se na ideia de que essas instâncias devem harmonizar suas normativas, procedimentos e competências na medida do possível. Esse alinhamento normativo não apenas facilita a cooperação, mas também fortalece a atuação conjunta na fiscalização dos recursos públicos, promovendo uma efetiva responsabilização.

O respaldo legal para a simetria entre os Tribunais de Contas encontra-se na Constituição Federal de 1988. No Artigo 75, a Carta Magna estabelece que os TCEs terão sua organização, composição e competência definidas na Constituição do respectivo Estado, devendo observar os princípios estabelecidos na legislação federal.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Essa disposição constitucional abre espaço para a aplicação do princípio da simetria, assegurando que as normativas estaduais dos TCEs guardem consonância, na medida do possível, com aquelas que regem o TCU.

Ao expandir esse entendimento, percebe-se que a simetria não implica uma mera reprodução literal das normativas do TCU pelos TCEs, todavia uma adaptação e harmonização de acordo com as particularidades de cada ente federativo. Essa flexibilidade é inerente à autonomia dos Estados na definição de suas normas internas, desde que estejam em conformidade com os princípios fundamentais estabelecidos pela legislação federal.

Em vista disso, a simetria, respaldada pela Constituição Federal e doutrinadores jurídicos, emerge como um princípio norteador para a construção de uma relação colaborativa entre os Tribunais de Contas, fomentando uma colaboração mais eficaz na supervisão e responsabilização no contexto da administração pública.

1.3 TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*

A transparência nos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) é um pilar do efetivo controle externo das contas públicas, alinhando-se ao princípio da publicidade preconizado na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Este preceito constitucional destaca a publicidade como um dos fundamentos da administração pública, evidenciando a necessidade intrínseca de transparência como um elemento essencial na gestão fiscal responsável e na garantia da integridade do processo de fiscalização.

Nesse contexto, a divulgação clara e acessível de informações pelos TCEs desempenha papel de extrema relevância, transcendendo a mera prestação de contas para tornar-se um mecanismo robusto de fortalecimento da confiabilidade nas instituições públicas.

Ao adotar práticas transparentes, os Tribunais de Contas dos Estados não apenas cumprem uma obrigação legal, contudo proporcionam à sociedade uma compreensão aprofundada das ações empreendidas na fiscalização, estabelecendo uma ponte direta entre as atividades do tribunal e a sociedade.

A transparência não se limita apenas à divulgação de números e relatórios, contudo permeia a disponibilização de dados de forma acessível e compreensível, promovendo a participação ativa dos cidadãos no monitoramento e na compreensão das ações fiscalizatórias.

O acesso facilitado a informações claras e concisas não só fomenta a confiança da sociedade nas instituições, mas também fortalece a democracia ao empoderar os cidadãos com conhecimento para avaliar o desempenho e a responsabilidade dos gestores públicos.

Assim, a transparência nas Cortes de Contas transcende seu papel meramente normativo e legal, transformando-se em um catalisador poderoso para a construção de uma administração pública mais responsável, ética e eficiente. A divulgação proativa de informações não apenas atende a exigências legais, mas também representa um comprometimento palpável com a *accountability* e a construção de uma relação de confiança duradoura entre os órgãos de controle e a sociedade que eles servem.

Na perspectiva da *accountability*, a atuação dos Tribunais de Contas desempenha um papel crucial na fiscalização e responsabilização dos gestores públicos. Segundo a visão de Geraldo Biasoto Jr. (2006), especialista em controle externo, os Tribunais de Contas exercem o controle da legalidade, legitimidade e eficiência na administração pública, promovendo a *accountability* vertical ao prestarem contas diretamente à sociedade sobre a correta utilização dos recursos públicos.

A função dessas instituições vai além da mera auditoria financeira, englobando a avaliação da conformidade com princípios éticos e legais, contribuindo para fortalecer a transparência e a responsabilidade na gestão pública, essenciais para a consolidação de uma governança eficaz.

A *accountability*, entendida como a prestação de contas, assume um papel central no fortalecimento da atuação dos Tribunais de Contas Estaduais.

1.4 VALIDADE E EFICÁCIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO

No contexto do Direito Administrativo, a avaliação da validade e eficácia dos atos administrativos é fundamental para garantir que essas ações estejam em conformidade com os princípios e normas constitucionais.

Quanto ao tema da validade dos atos administrativos, Carvalho Filho (2019) oferece uma análise abrangente sobre o assunto. No geral, o autor enfatiza a importância da conformidade dos atos administrativos com as normas jurídicas, destacando que a validade desses atos está atrelada ao respeito aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Carvalho Filho (2019) destaca a Constituição Federal de 1988 como a principal fonte de respaldo para a validade dos atos administrativos. Nesse contexto, ele aborda a necessidade de que tais atos estejam em conformidade com os princípios constitucionais, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que são pilares fundamentais que orientam a atuação da Administração Pública no Brasil.

Além disso, o referido autor discute a importância da observância de outras normas jurídicas, como leis específicas e regulamentos, na validação dos atos administrativos. Ele oferece análises aprofundadas sobre como a falta de conformidade com essas normas pode impactar a validade dos atos praticados pela Administração Pública.

Nesse contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001) aborda a validade dos atos administrativos à luz da Constituição Federal de 1988 e dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Di Pietro (2001) destaca a importância da conformidade dos atos administrativos com as normas jurídicas, particularmente com a Constituição Federal. Em sua obra, ela aborda os princípios constitucionais dispostos na redação do artigo 37 da Constituição Federal que orientam a atuação da Administração Pública. Estes princípios são fundamentais para garantir a legitimidade e validade dos atos administrativos.

A legalidade, por exemplo, é um princípio basilar que estabelece que todos os atos da Administração Pública devem ter respaldo em normas jurídicas. Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca como a conformidade com a legislação é crucial para validar os atos administrativos, garantindo que a Administração atue dentro dos limites estabelecidos pela lei.

Outro princípio abordado pela autora é o da moralidade, que impõe à Administração Pública a obrigação de agir de maneira ética e em conformidade com os valores da sociedade.

Outrossim, consoante o entendimento doutrinário de Meirelles (2018), a eficácia dos atos administrativos está intimamente ligada à capacidade de produzir os efeitos desejados pela Administração Pública. Isso significa que essas ações devem ser eficazes na realização dos objetivos propostos, e, para garantir essa eficácia, é fundamental considerar a conformidade desses atos com os princípios e objetivos delineados na Constituição.

A referência ao controle de constitucionalidade dos atos administrativos destaca a importância de verificar se essas ações estão em conformidade com a Carta Magna. Nesse contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é apontada como crucial para esse processo de controle. O STF desempenha um papel fundamental ao interpretar a Constituição e garantir que os atos administrativos estejam de acordo com seus preceitos.

Celso Antônio Bandeira de Mello (1999) aborda a eficácia dos atos administrativos, ressaltando que essa eficácia está relacionada à capacidade de produzir os efeitos desejados pela Administração Pública. Bandeira de Mello destaca a importância de considerar a consonância desses atos com os objetivos e princípios estabelecidos na Constituição.

Sua obra "Curso de Direito Administrativo" de 1999, é referência para a compreensão da eficácia dos atos administrativos em conformidade com a normativa constitucional. Nesse

contexto, ele retrata a necessidade de fundamentação legal, a observância dos princípios constitucionais, e a adequação dos atos administrativos aos fins públicos.

No que diz respeito ao controle de constitucionalidade dos atos administrativos, o texto destaca a relevância do papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nesse processo. O controle de constitucionalidade visa garantir que os atos administrativos cumpram a Constituição. A investigação do STF, ou seja, as decisões anteriores do tribunal, é fundamental para estabelecer cláusulas e critérios que garantam essa conformidade.

O controle de constitucionalidade dos atos administrativos desempenha um papel fundamental na garantia da conformidade dessas ações com a Carta Magna. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é crucial nesse processo.

1.5 IMPACTOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO E FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS

A efetividade da *accountability* no âmbito da gestão pública é intrinsecamente ligada às ações de controle externo e fiscalização das contas públicas.

Geraldo Biasoto Jr. (2006), ao ressaltar a *accountability*, ressalta a sua importância na configuração das ações de controle externo. O autor destaca a *accountability* vertical como um instrumento pelo qual os gestores públicos são compelidos a prestar contas diretamente à sociedade. Biasoto Jr. argumenta que os Tribunais de Contas desempenham um papel essencial ao analisar não apenas aspectos financeiros, mas também a conformidade ética e legal, estabelecendo assim uma forma abrangente de responsabilização no âmbito da administração pública.

Ademais, Sérgio Ferraz (2017) a transparência como um dos resultados mais tangíveis das ações de controle externo e fiscalização. Segundo Ferraz, a fiscalização das contas públicas contribui significativamente para a abertura dos processos decisórios, permitindo que a sociedade acesse informações cruciais sobre a gestão dos recursos públicos.

Essa transparência não só fortalece a *accountability* vertical, mas também fomenta a credibilidade das instituições públicas, estabelecendo um ciclo virtuoso de confiança e engajamento cidadão.

Por fim, Carlos Ari Sundfeld (2005) destaca a eficiência como um dos impactos diretos e positivos das ações de controle externo e fiscalização. Ao promover a horizontalidade na cooperação entre os diferentes entes federativos, Sundfeld argumenta que é possível otimizar recursos e coordenar ações em áreas de interesse comum.

Essa abordagem não apenas assegura a legalidade dos atos administrativos, mas também propicia uma administração pública mais eficaz e eficiente, alinhada com os princípios da economicidade e da eficiência na aplicação dos recursos públicos.

A análise detalhada das perspectivas de Biasoto Jr., Ferraz e Sundfeld permite concluir que as ações de controle externo e fiscalização não são apenas um mecanismo de vigilância, mas sim um instrumento fundamental para o fortalecimento da *accountability* e para a promoção de uma gestão pública transparente, eficaz e comprometida com a legalidade.

2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

2.1 CONTROLE DIFUSO E CONTROLE CONCENTRADO

O controle de constitucionalidade, inerente à rigidez constitucional, desempenha um papel essencial na preservação da ordem jurídica em um Estado Democrático de Direito. Conceitualmente, essa prática refere-se à avaliação da conformidade das normas legais com os preceitos estabelecidos na Constituição.

O controle difuso, caracterizado por sua natureza descentralizada, permite que qualquer juiz ou tribunal, ao identificar uma possível inconstitucionalidade, decida incidentalmente sobre a questão.

Como destaca o Ministro Gilmar Mendes (2015), do Supremo Tribunal Federal, nesse modelo, a declaração de inconstitucionalidade produz efeitos apenas entre as partes no processo, não tendo eficácia *erga omnes*, ou seja, não vale para todos.

Por outro lado, o controle concentrado centraliza a análise de constitucionalidade em órgãos específicos, notadamente o STF e o STJ. O Ministro da Suprema Corte Brasileira Luís Roberto Barroso (2018) destaca que esse modelo visa proporcionar maior uniformidade à interpretação constitucional, evitando decisões díspares sobre temas idênticos.

A Constituição Federal, em seu artigo 102, I, “a”, e a Lei nº 9.868/99 regulamentam as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) e as ações declaratórias de constitucionalidade (ADCs).

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

- 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

2.2 CONTROLE ABSTRATO E CONTROLE INCIDENTAL

Ao analisar o controle abstrato de constitucionalidade, caracterizado por sua impessoalidade, percebe-se sua relevância para a preservação da ordem constitucional (Silva, 2018). Realizado em tese, sem vinculação a um caso concreto, por meio das ações diretas como ADIs e ADCs, esse tipo de controle desempenha um papel primordial na manutenção da estabilidade e coerência do ordenamento jurídico (Mendes, 2015).

O doutrinador jurídico José Afonso da Silva destaca a importância desse controle para a preservação dos princípios fundamentais, enquanto o Ministro do STF Gilmar Mendes ressalta a eficácia da ADI como instrumento hábil para a defesa da Constituição.

No que tange à legislação, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 102, atribui ao Supremo Tribunal Federal (STF) a competência para processar e julgar as ADIs e ADCs, enquanto as ADOs são de competência do STF e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O controle incidental de constitucionalidade, por sua vez, ocorre no âmbito de um processo judicial comum, quando a inconstitucionalidade de uma norma é levantada como questão prejudicial. Esse controle é exercido pelos próprios juízes e tribunais no decorrer de um caso concreto (Costa, 2015).

O principal instrumento para esse tipo de controle é a chamada arguição de inconstitucionalidade que, no âmbito jurídico, representa um relevante meio de controle de constitucionalidade, permitindo que órgãos judiciais questionem a validade de normas, confrontando-as com a Constituição (Barroso, 2019).

Esse mecanismo visa assegurar a supremacia da Carta Magna e a preservação da ordem jurídica, possibilitando a declaração de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos que a contrariem. Tal procedimento é essencial para a proteção dos direitos fundamentais e a manutenção da coerência do sistema jurídico.

Dessa forma, a arguição de inconstitucionalidade desempenha um papel crucial na garantia da eficácia das normas constitucionais e na consolidação do Estado de Direito.

Nesse contexto, o controle incidental é uma forma descentralizada de controle, permitindo que qualquer órgão judicial se manifeste sobre a constitucionalidade de uma norma (Canotilho, 2003). A descentralização, segundo o autor, é crucial para a efetiva proteção dos direitos fundamentais, pois possibilita que instâncias inferiores também atuem na preservação da ordem constitucional.

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.

A Constituição, em seu artigo 97, prevê que a decisão de inconstitucionalidade, em controle incidental, tem efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, ressalvada a competência do Supremo Tribunal Federal.

Ao abordar o controle de constitucionalidade, seja de forma abstrata ou incidental, percebe-se a relevância desses mecanismos para a manutenção da supremacia da Constituição. Ambos os tipos de controle desempenham funções distintas, mas complementares, assegurando que a ordem constitucional seja preservada de maneira ampla e eficaz.

3 SÚMULA 347 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

3.1 AFASTAMENTO DE NORMA INCONSTITUCIONAL E DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

A Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) constitui um alicerce essencial no cenário jurídico brasileiro, conferindo aos Tribunais de Contas a competência para analisar a constitucionalidade de normas e atos do Poder Público. Promulgada em 1963, essa súmula representa a síntese do entendimento consolidado da Suprema Corte, atribuindo aos Tribunais de Contas a prerrogativa de, incidentalmente, afastar a aplicação de normas reputadas inconstitucionais durante o exercício do controle externo.

A competência conferida aos Tribunais de Contas, conforme delineado na Súmula 347, encontra respaldo sólido na jurisprudência do STF. No âmbito do "Curso de Direito Administrativo" de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), destaca-se o elogio ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas como um instrumento basilar para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, alinhando-se aos princípios constitucionais e contribuindo para a preservação da supremacia da Constituição no âmbito administrativo.

O caso concreto envolvendo a Petrobras, analisado por Gustavo Binenbojm na matéria do JOTA.info (2024), fornece um exemplo elucidativo da aplicação prática da Súmula 347 e da competência dos Tribunais de Contas no controle de constitucionalidade. O julgamento do Mandado de Segurança nº. 25888 pelo STF sublinhou a necessidade de fundamentação robusta e respaldo na jurisprudência do STF para declarar a inconstitucionalidade.

A perspectiva de Luís Roberto Barroso, conforme apresentada em seu "Curso de Direito Constitucional Contemporâneo" (2015), destaca a importância da normatividade constitucional e enfatiza o papel dos Tribunais de Contas na cobrança da observância da Constituição pela administração pública.

A Súmula 347, sob essa perspectiva, emerge como um instrumento conferindo aos Tribunais de Contas a capacidade de afastar normas inconstitucionais incidentalmente, contribuindo para a manutenção da ordem constitucional.

No exercício do controle externo, os Tribunais de Contas, respaldados pela Súmula 347, possuem a competência para, incidentalmente, deixar de aplicar normas consideradas inconstitucionais. Essa prerrogativa, fundamentada na jurisprudência do STF, reafirma o papel desses tribunais na preservação da ordem constitucional.

A declaração de inconstitucionalidade, desdobramento do controle de constitucionalidade, ocorre mediante fundamentação robusta e respaldo na jurisprudência do STF.

O julgado MS 35410 de abril de 2021, protagonizado pelo Ministro Alexandre de Moraes, aborda a superação da Súmula 347. Destaca-se que o Tribunal de Contas, sem função jurisdicional, não pode exercer o controle de constitucionalidade de atos normativos.

A declaração incidental de inconstitucionalidade, na prática, retira a eficácia da lei, influenciando a administração pública. Esse processo, embora não altere a Súmula 347, evidencia uma tendência rumo a um controle mais jurisdicional e abstrato, especialmente considerando a necessidade de reserva de plenário e aprovação por maioria absoluta do plenário.

Assim, a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, aliada à competência dos Tribunais de Contas, representa uma ferramenta de alta relevância no contexto jurídico brasileiro. Desse modo, a sua aplicação, respaldada por sólidos argumentos jurídicos e pela jurisprudência do STF, emerge como um elemento de garantia da conformidade da atuação administrativa com os princípios constitucionais, reforçando a normatividade da Constituição no contexto do controle externo.

A não superação da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) é fundamentada na natureza jurídica do Mandado de Segurança (MS) e na ausência de força normativa equiparada a uma súmula. O entendimento de que o MS não possui o poder de revogar, modificar ou superar uma súmula do STF é conclusivo para compreender o porquê da Súmula 347 permanecer vigente. O MS 35410, datado de 12/04/2021, desempenhou um papel destacado nessa discussão, evidenciando uma tendência à superação, porém, sem efetivamente concretizar esse cenário.

A análise aplicada da questão destaca que a natureza jurídica do Mandado de Segurança não confere a ele a força normativa necessária para alterar uma súmula do STF. A tendência à

superação refere-se a uma possível evolução da jurisprudência em direção a um controle mais jurisdicional, afastando-se do modelo tradicional delineado na Súmula 347.

No entanto, desde a data do julgamento do MS 35410, Súmula não foi efetivamente superada, ressaltando a importância de se considerar a força normativa de uma súmula e os procedimentos específicos necessários para sua modificação.

A resposta sobre a superação da Súmula 347 permanece em aberto, dependendo de futuras deliberações judiciais e da consolidação de novos entendimentos. O cauteloso estudo sobre a função dos mandados de segurança em relação à súmula destaca a complexidade dessa questão e a necessidade de aguardar desenvolvimentos nos tribunais para uma conclusão definitiva sobre a eventual superação da referida súmula.

CONCLUSÃO

O intrincado panorama do controle de constitucionalidade no contexto brasileiro revela-se como um componente essencial na preservação da ordem jurídica em um Estado Democrático de Direito. A ampla gama de instrumentos e abordagens, desde o controle difuso até o concentrado, e do abstrato ao incidental, constitui um reflexo da complexidade inerente à tarefa de garantir a conformidade das normas legais com os preceitos constitucionais.

A natureza descentralizada do controle difuso permite que qualquer juiz ou tribunal, ao se deparar com uma possível inconstitucionalidade, decida incidentalmente sobre a questão. No entanto, essa decisão possui efeitos circunscritos às partes envolvidas no processo, o que ressalta a descentralização inerente a esse modelo.

Por outro lado, o controle concentrado, confiado principalmente ao STF e STJ, busca centralizar a análise constitucional, proporcionando uniformidade na interpretação e evitando divergências sobre temas idênticos.

A dualidade entre controle abstrato e incidental adiciona camadas de complexidade a essa questão. O controle abstrato, conduzido por meio de ações diretas como ADIs e ADCs, opera em um plano impessoal e teórico, sem vínculo direto com casos concretos. Em contraste, o controle incidental ocorre no âmbito de um processo judicial comum, envolvendo juízes e tribunais que, ao depararem-se com uma possível inconstitucionalidade, exercem o controle no decorrer de um caso específico.

A Súmula 347 do STF emerge como uma peça fundamental desse intrincado quebra-cabeça jurídico. Conferindo aos Tribunais de Contas a competência para analisar incidentalmente a constitucionalidade de normas e atos do Poder Público, a súmula promulgada em 1963 destaca a importância desses tribunais no controle externo.

Contudo, o julgado MS 35410 de abril de 2021 trouxe à tona a possibilidade de superação dessa súmula, instigando debates sobre a natureza jurídica do Mandado de Segurança e sua capacidade de alterar uma súmula do STF.

A complexidade metodológica envolvida na análise desse tema se desvela na escolha de uma abordagem qualitativa, respaldada por pesquisa bibliográfica. A natureza exploratória dessa pesquisa permitiu não apenas compreender as nuances do controle de constitucionalidade e da Súmula 347, mas também destacou a relevância de abordar esse tema sob a linha de pesquisa Estado, Relações Sociais e Transformações Constitucionais, inserida nas áreas de Direito Constitucional e Administrativo.

Nesse contexto, a pesquisa proporcionou uma análise aprofundada do alcance da abrangência do sistema de controle de constitucionalidade, tendo como base os limites de interpretação da Súmula 347 do STF. O tema em foco, ancorado na importância do controle de constitucionalidade para assegurar a coesão e consistência do ordenamento jurídico, reforça o papel dos direitos fundamentais e a consolidação do Estado de Direito.

Em síntese, tanto o controle de constitucionalidade quanto a Súmula 347 emergem como pilares fundamentais para a manutenção da ordem constitucional no Brasil. Cada um desses mecanismos, permeado por suas particularidades e complexidades, contribui para a efetiva proteção dos direitos fundamentais e a consolidação do Estado de Direito.

O debate sobre a possível superação da Súmula 347 permanece como um elemento incerto, aguardando futuros desdobramentos judiciais para oferecer uma conclusão definitiva sobre essa questão intrincada e crucial para o sistema jurídico brasileiro.

A metodologia utilizada envolveu o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BIASOTO JR., Geraldo. **Curso de Controle Externo para Concursos**. São Paulo: Método, 2006.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário

Oficial da União, Brasília, DF, 5 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: mar./2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 de Março de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Súmula 347.** O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Sessão Plenária de 13/12/1963. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 151. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: mar./2023.

BRASIL. **Mandado de Segurança (MS) 35410.** Decisão proferida em 12 de Abril de 2021. Disponível em: [<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1220242560/inteiro-teor-1220242561>]. Acesso em: 29 de Março de 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

COSTA, A. A., Carvalho, A. D. Z., & Farias, F. J. **Controle de constitucionalidade no Brasil: eficácia das políticas de concentração e seletividade.** Revista Direito GV, 15, 1-12. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRAZ, Sérgio. **Controle Externo da Administração Pública.** Salvador: JusPodivm, 2017.

JOTA.info. 2024. GUSTAVO BINENBOJM. **O STF e a Súmula 347. O que o TCU pode fazer no âmbito do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos em geral?** Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/o-stf-e-a-sumula-347-28112023> Acesso em: 05 de março de 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A relação entre as Cortes de Contas e o Poder Legislativo na responsabilização dessas instituições**. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Coord.). *Estudos de Direito Público*. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, p. 137-156, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Estado Federal e as Agências Reguladoras**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.