JOTA

CONTROLE PÚBLICO

Controle de constitucionalidade por tribunais de contas?

Caso do 'bônus de eficiência' aponta impasse entre TCU e STF

CONRADO TRISTÃO

11/03/2020 14:24

Palazzo della Consulta, sede do Tribunal Constitucional italiano, projetado pelo arquiteto florentino Ferdinando Fuga (1732). Piazza del Quirinale, Roma. Wikimedia commons

Tribunais de contas podem realizar controle de constitucionalidade incidental, deixando de aplicar leis consideradas inconstitucionais em casos concretos? A dúvida tem origem na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo a qual "*o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público*".

Editada em 1963, sob a Constituição de 1946, a Súmula 347 é invocada ainda hoje pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para afastar a incidência de leis entendidas por ele como inconstitucionais.

+JOTA Sua organização está preparada para 2020? Com o JOTA PRO, milhares de profissionais antecipam o impacto de decisões judiciais no seu planejamento do ano.

Entre em contato e faça um diagnóstico!

É o que ocorreu em 2017, quando o TCU entendeu que seria inconstitucional o pagamento do "bônus de eficiência", instituído pela lei 13.464/17, a servidores aposentados e pensionistas da Receita Federal e do Ministério do Trabalho (acórdão 2000/2017 – plenário), negando registro a aposentadorias e pensões e determinando à administração a supressão do pagamento do bônus a inativos e pensionistas.

O STF, provocado, determinou ao TCU em decisões monocráticas que deixasse de afastar a incidência do "bônus de eficiência", por ser "inconcebível" o TCU "permanecer a exercer controle difuso de constitucionalidade" (por todos, ver MS 35410 MC/DF, min. rel. Alexandre de Morais, j. em 15.12.2017). Também em decisão monocrática, o STF chegou a determinar ao TCU o registro de aposentadorias e pensões, quando o único óbice fosse a questão do bônus (MS 35812 MC/DF, min. rel. Alexandre de Morais, j. em 13.08.2018).

Mesmo acatando as decisões do STF, o TCU, em processos de análise da legalidade de aposentadorias e pensões, continua defendendo a inconstitucionalidade do "bônus de eficiência", bem como sua competência para afastar a incidência do bônus com base na Súmula 347 (por exemplo, acórdão 666/2020 – 1ª turma).

A situação parece ser de impasse entre TCU e STF. Para superá-lo, pode ser interessante olharmos como tribunais constitucionais de outros países têm lidado com a questão.

A *Corte Costituzionale* italiana (órgão jurisdicional equivalente ao nosso STF) já analisou a possibilidade de controle de constitucionalidade pela *Corte dei Conti* e chegou a entendimento bastante diverso daquele que o TCU extrai da Súmula 347 do STF.

O tribunal constitucional italiano entendeu que, no exercício do "controle preventivo de legitimidade", por meio do qual o tribunal de contas verifica a legalidade de determinados atos do executivo para fins de registro, a *Corte dei Conti* estaria legitimada a suscitar questão de constitucionalidade por via incidental (*sentenza* 226/1976).

Desse modo, quando a *Corte dei Conti*, no exercício de seu controle prévio, se depara com ato baseado em lei que considera inconstitucional, deve remeter a questão à *Corte Costituzionale*, suspendendo o processo em curso até a resolução da questão pelo tribunal constitucional.

O caso italiano contrasta com o brasileiro não apenas em função do resultado, mas também na clareza da decisão da corte constitucional, que delimitou com segurança o âmbito de atuação do tribunal de contas italiano. Seria esse um caminho para a superação do impasse brasileiro?

CONRADO TRISTÃO – Mestrando em Direito pela FGV Direito SP. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + sbdp