

Súmulas Relacionadas ao Controle Externo

Clayton Costa da Silva

Graduado em Ciências Contábeis pela
Universidade Federal do Ceará – UFC (2009)
Assistente em Administração do Instituto Federal
do Estado do Ceará (IFCE) – Campus Acaraú

Giovana de Albuquerque Andrade

Graduada em Ciências Contábeis pela
Universidade Federal do Ceará – UFC (2009)
Pós-Graduada em Auditoria e Controle Externo
pela Faculdade de Tecnologia Darcy Ribeiro (2011)
Analista de Controle Externo do Tribunal
de Contas do Estado do Ceará (TCE)

Resumo: Controle externo é o que se realiza por órgão distinto daquele responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade administrativa e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento. Atualmente, o sistema de fiscalização governamental brasileiro está estruturado a partir das disposições contidas nos arts. 70 a 75 da Carta Magna de 1988. Na execução dessas atividades, os órgãos de Controle Externo acabam por se deparar com situações controversas, que abrem margem para diversas interpretações dos dispositivos que regulam as atividades de controle. Assim, inicialmente, em virtude da inoperância judiciária brasileira, fato social decorrente de inúmeros fatores sócio-organizacionais, sobretudo o grande número de processos e o diminuto número de magistrados, surgiu a figura da “Súmula”. Deste modo, objetivou-se, no presente trabalho, apresentar as principais Súmulas editadas pelo STF, STJ e TCU relacionadas ao tema controle externo. Para tanto, foi realizada inicialmente uma pesquisa documental, apresentando aspectos gerais pertinentes à figura das súmulas. Ademais, a pesquisa bibliográfica é empregada nos campos atinentes às súmulas relacionadas às normas de controle externo. Ressalte-se que o universo da pesquisa foram todas as súmulas editadas pelo STF, STJ e TCU. Após a coleta, foram selecionadas as súmulas que tiveram mais repercussão nos meios de publicação. Ao término, foi possível identificar as principais súmulas editadas para efetivar o controle externo. Constatou-se, portanto, que o campo do Controle

Externo também é uma área que demanda a edição de numerosas súmulas para a pacificação dos entendimentos. Nesse contexto, o TCU vem se destacando com a edição constante de súmulas, objetivando uniformizar os temas controversos. Algumas problemáticas chegaram ao STF, e, por fim, dois casos, ao STJ.

1. Introdução

Controle externo sobre as atividades da Administração Pública é todo aquele controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros órgãos distintos, visando a examinar, da forma mais ampla possível, a correção, regularidade e consonância dos mesmos com as leis, planos e programas.

Na esfera federal, esse controle foi consolidado no artigo 70, caput, da Constituição, que determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo. Esse controle, a cargo do Congresso Nacional, conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), que exerce diretamente essa função fiscalizadora.

Segundo a Carta Magna, as normas estabelecidas para o controle externo na esfera federal aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios.

O objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os poderes constituídos nas três esferas de governo (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) e atos de gestão de bens e valores públicos, objetivando comprovar a probidade administrativa e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

Na execução dessas atividades, bem como acontece em quase todas as atividades da Administração Pública, sejam legislativas, judiciárias ou administrativas, os órgãos de Controle Externo acabam por se deparar com situações controversas, que abrem margem para diversas diferentes interpretações dos dispositivos que regulam as atividades de controle.

Inicialmente, em virtude da inoperância judiciária brasileira, fato so-

cial decorrente de inúmeros fatores sócio-organizacionais, sobretudo o grande número de processos e diminuto número de magistrados, surgiu a figura da “Súmula”.

A súmula, enquanto instrumento político-jurisdicional visante a pacificar interpretações tormentosas sobre casos específicos, especialmente aqueles ainda não regulados em prescrição legal, ou de cujas linhas se suscitassem tais disceptações, esboroações da segurança jurídica (suma finalidade do direito), foi, aos poucos, abandonando a sua vocação primitiva de mero coadjuvante normativo para passar a ser lei perfeita.

Dessa forma, o presente trabalho apresenta, de forma abrangente, a figura das súmulas relacionadas exclusivamente ao tema do controle externo, com ênfase nas súmulas editadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

A metodologia empregada inicialmente é a pesquisa documental, visto que apresenta aspectos gerais pertinentes à figura das súmulas. Ademais, a pesquisa bibliográfica é empregada nos campos atinentes às súmulas editadas pelo STF, STJ e TCU relacionadas às normas de controle externo.

O trabalho está organizado em duas seções, dentre as quais a primeira aborda aspectos gerais sobre a figura da súmula. Na segunda seção evidenciam-se as principais Súmulas do STF, STJ e TCU que tiveram maior repercussão na mídia, nos livros, informativos, jornais de grande circulação e nas revistas.

2. Súmulas

No direito brasileiro, chama-se súmula um verbete que registra a interpretação pacífica ou majoritária adotada por um tribunal a respeito de um tema específico, com a dupla finalidade de tornar pública a jurisprudência para a sociedade bem como de promover a uniformidade entre as decisões (WIKIPEDIA, 2011).

Súmula, Súmula de jurisprudência ou Súmula jurisprudencial é a prescrição normativa, de natureza consuetudinária, indicadora de determinada orientação de órgão judicante, jurisdicional ou administrativo.

Não deve ser desconhecido que a aplicação das súmulas, no Século

XXI, apresenta-se revestida de força capaz de imposição de entendimento jurisprudencial aceita, de modo preponderante, pelos Tribunais.

Em virtude da inoperância judiciária brasileira, fato social decorrente de inúmeros fatores sócio-organizacionais, sobretudo o grande número de processos e o diminuto número de magistrados, a súmula enquanto instrumento político-jurisdicional visante a pacificar interpretações tormentosas sobre específicos casos, especialmente aqueles ainda não regulados em prescrição legal, foi, aos poucos, abandonando a sua vocação primitiva de mero coadjuvante normativo para passar a ser lei perfeita.

Segundo Delgado (2007), convive o direito brasileiro legislado processual civil com três espécies de súmulas:

- Súmula decorrente de jurisprudência assentada pelos tribunais (art. 479 do Código de Processo Civil (CPC));
- Súmula impeditiva de recurso (art. 518, § 1º, do CPC, conforme redação da Lei nº 11.276, de 7 de fevereiro de 2006); e
- Súmula vinculante (art. 103-A, Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 45), regulamentada pela Lei n. 11.417, de 19 de dezembro de 2006).

Ainda segundo Delgado (2007), a Súmula de jurisprudência pode surgir por dois caminhos: o da divergência e o da convergência. O da divergência submete-se ao rito estabelecido para o procedimento denominado de uniformização da jurisprudência, regulado pelos artigos 476 a 479 do CPC, que formam o Capítulo I (Da Uniformização da Jurisprudência), do Título IX (Do Processo nos Tribunais).

Art. 476. Compete a qualquer juiz, ao dar o voto na turma, câmara, ou grupo de câmaras, solicitar o pronunciamento prévio do tribunal acerca da interpretação do direito quando:

I - verificar que, a seu respeito, ocorre divergência;

II - no julgamento recorrido a interpretação for diversa da que lhe haja dado outra turma, câmara, grupo de câmaras ou câmaras cíveis reunidas.

Parágrafo único. A parte poderá, ao arrazoar o recurso ou em petição avulsa, requerer, fundamentadamente, que o

juízo obedeça ao disposto neste artigo.

Art. 477. Reconhecida a divergência, será lavrado o acórdão, indo os autos ao presidente do tribunal para designar a sessão de julgamento. A secretaria distribuirá a todos os juízes cópia do acórdão.

Art. 478. O tribunal, reconhecendo a divergência, dará a interpretação a ser observada, cabendo a cada juiz emitir o seu voto em exposição fundamentada.

Parágrafo único. Em qualquer caso, será ouvido o chefe do Ministério Público que funciona perante o tribunal.

Art. 479. O julgamento, tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o tribunal, será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência.

Parágrafo único. Os regimentos internos disporão sobre a publicação no órgão oficial das súmulas de jurisprudência predominante.

A súmula instituída pela convergência obedece ao rito fixado nos regimentos dos tribunais. Ressalte-se que a súmula jurisprudencial é tratada também, em várias oportunidades, no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (STF).

A súmula impeditiva do recurso, diferentemente da súmula vinculante, não está erguida ao patamar de ser entidade processual de natureza constitucional. Ela atua sob disciplina de legislação ordinária, infraconstitucional, no caso, o art. 518, § 1º e 2º, do CPC, conforme redação da Lei nº 11.276, de 07 de fevereiro de 2006, que entrou em vigor no nosso sistema jurídico positivado noventa dias após a sua publicação no Diário Oficial da União, fato que ocorreu em 8 de fevereiro de 2006 (DELGADO, 2007).

A criação da súmula impeditiva de recurso representa mais um passo dado pelo legislador brasileiro para a valorização imperativa da jurisprudência sumulada não-vinculante do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

A Súmula Vinculante tem categoria constitucional, pois está prevista no art. 103-A da Constituição Federal, por força da Emenda Constitucional nº 45.

O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei (BRASIL, 1988).

É a jurisprudência que, quando votada e aprovada pelo Supremo Tribunal Federal por pelo menos 2/3 do plenário, torna-se um entendimento obrigatório a qual todos os outros tribunais e juízes, bem como a Administração Pública, Direta e Indireta, terão que seguir. Na prática, adquire força de lei, criando um vínculo jurídico e possuindo efeito erga omnes.

Observe-se que a referida espécie de súmula não vincula o Poder Legislativo, sob pena de criar uma indesejável petrificação legislativa, nem o próprio STF, que pode alterar o seu entendimento esposado em súmula vinculante, através de votação que obedeça ao mesmo quórum necessário à sua aprovação inicial (2/3 dos seus membros).

A Lei nº 11.471, de 19 de dezembro de 2006, impôs regulamento ao mencionado dispositivo, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal. Eis os artigos mais importantes.

Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei.
[...]

§ 3º A edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante dependerão de decisão tomada por 2/3 (dois terços) dos membros do Supremo

Tribunal Federal, em sessão plenária.

§ 4º No prazo de 10 (dez) dias após a sessão em que editar, rever ou cancelar enunciado de súmula com efeito vinculante, o Supremo Tribunal Federal fará publicar, em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União, o enunciado respectivo.

Art. 3º São legitimados a propor a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - o Procurador-Geral da República;

V - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - o Defensor Público-Geral da União;

VII - partido político com representação no Congresso Nacional;

VIII - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional;

IX - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

X - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

XI - os Tribunais Superiores, os Tribunais de Justiça de Estados ou do Distrito Federal e Territórios, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Militares.

Art. 4º A súmula com efeito vinculante tem eficácia imediata, mas o Supremo Tribunal Federal, por decisão de 2/3 (dois terços) dos seus membros, poderá restringir os efeitos vinculantes ou decidir que só tenha eficácia a partir de outro momento, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público.

Art. 5º Revogada ou modificada a lei em que se fundou a edição de enunciado de súmula vinculante, o Supremo Tribunal Federal, de ofício ou por provocação, procederá à sua revisão ou cancelamento, conforme o caso.

Art. 6º A proposta de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante não autoriza a suspensão dos processos em que se discuta a mesma questão.

Art. 7º Da decisão judicial ou do ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante, negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação.

[...]

Art. 10. O procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante obedecerá, subsidiariamente, ao disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2006).

O enunciado da súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja, entre órgãos judiciários ou entre esses e a Administração Pública, controvérsia atual que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão.

A seção seguinte aborda o resultado da pesquisa realizada acerca das súmulas relacionadas ao controle externo, buscando evidenciar as principais Súmulas editadas pelo STF, STJ e TCU.

3. Súmulas relacionadas ao controle externo

A presente seção evidencia os resultados da pesquisa realizada, no intuito de evidenciar as principais súmulas da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Contas da União (TCU) relacionadas à disciplina Controle Externo.

3.1 Súmulas do Supremo Tribunal Federal (STF)

Antes de descrever o conteúdo de cada Súmula do STF, segue um quadro organizando as súmulas que foram selecionadas. No caso das súmulas do STF, dividiu-se ainda por espécie, tendo em vista a possibilidade de o STF editar as súmulas vinculantes conforme previsto na Constituição Federal de 1988, art. 103-A.

Número	Espécie	Publicação
3	Vinculante	D.O.U 6.6.2007
6	Jurisprudência	Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964
248		
347		
653		
703		
726		D.J 13.10.2003
		D.J 11.12.2003

Quadro 1 – Súmulas do STF

Fonte: Pesquisa direta (2011).

Não é objetivo deste trabalho analisar as súmulas selecionadas, entretanto, quando se considerar oportuno, serão traçados alguns comentários.

a) Súmula Vinculante nº 3

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão (D.O.U., 2007).

Com esta Súmula, o STF se manifestou pela necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa apenas nos processos em que se aprecia a revisão de ato de aposentadoria, reforma e pensão já registrados anteriormente no respectivo Tribunal de Contas, revisão essa que possa implicar a anulação ou revogação do ato que antes beneficiava o interessado.

À luz das deliberações que precederam essa Súmula e da ressalva final do seu texto, ficou claro que tais princípios são dispensados nas concessões iniciais, pois, nelas, a apreciação da legalidade e o registro configuram manifestação destinada a aperfeiçoar ato complexo ainda não completamente formado. Essa Súmula tem como fundamentação legal os arts. 5º, incisos LIV e LV, e 71º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

b) Súmula nº 6

A revogação ou anulação, pelo poder executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo tribunal de contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário (S.T.F, 2011).

c) Súmula nº 248

A revogação ou anulação, pelo poder executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo tribunal de contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário (S.T.F, 2011).

d) Súmula nº 347

Diz a Súmula que (S.T.F, 2011) “O tribunal de contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”

Trata-se de entendimento da maior importância com respeito à competência do TCU. Seu conteúdo foi progressivamente incorporado ao texto de várias Leis Orgânicas de Tribunais de Contas dos Estados.

e) Súmula nº 653

No tribunal de contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela assembléia legislativa e três pelo chefe do poder executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do ministério público, e um terceiro a sua livre escolha (D.J 2003).

Reiteradas decisões do STF antecederam a aprovação desta Súmula. A consolidação deste entendimento provocou a edição de emendas constitucionais e modificações nas leis orgânicas de Tribunais de Contas dos Estados e de Municípios que, algumas vezes, não previam a hipótese da escolha de auditores e procuradores.

Em alguns casos, como no Estado de São Paulo, foi necessário criar por leis tais carreiras. Em outros, como no Rio de Janeiro (TCE-RJ e TCM-RJ), tal modificação ainda não ocorreu, estando os dispositivos legais vigentes em dissonância com a Carta Magna e o entendimento da Suprema Corte.

f) Súmula nº 703

A Súmula afirma que (D.J, 2003) “a extinção do mandato do prefeito não impede a instauração de processo pela prática dos crimes previstos no art. 1º do decreto-lei 201/1967”.

g) Súmula nº 726

Declara a Súmula que (D.J, 2003), “para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula”.

3.2 Súmulas do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Da mesma forma como foi feito quanto às súmulas do STF, segue quadro demonstrativo relacionando as súmulas do STJ selecionadas.

Número	Publicação
208	D.J 03.06.1998
209	

Quadro 2 – Súmulas do STJ

Fonte: Pesquisa direta (2011).

a) Súmula nº 208

A Súmula estabelece que (D.J, 1998) “compete à justiça federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal”.

b) Súmula nº 209:

“Compete à justiça estadual processar e julgar prefeito por desvio de

verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.” (D.J, 1998)

3.3 Súmulas do Tribunal de Contas da União (TCU)

Igualmente como foi feito quanto às súmulas do STF e STJ, segue quadro demonstrando as súmulas do TCU que foram selecionadas.

Número	Publicação D.O.U
90	16.12.1976
103	
106	
111	
133	
183	14.01.1980
186	
187	
199	
214	
222	09.11.1972
227	
230	
240	
246	
247	03.01.1995
248	
249	
250	
251	
256	05.04.2002
	23.11.2004
	02.09.2005
	11.05.2007
	29.06.2007
	09.11.2007
	05.05.2010

Quadro 3 – Súmulas do TCU

Fonte: Pesquisa direta (2011)

a) Súmula nº 90

O Parecer Prévio, em sentido favorável, emitido pelo Tribunal de Contas da União, e a aprovação, mediante Decreto-Legislativo, pelo Congresso Nacional, das contas anuais do Presidente da República (consubstanciadas nos Balanços Gerais da União e no Relatório da Inspeção-Geral de Finanças, do Ministério da Fazenda), não isentam os responsáveis por bens, valores e dinheiros

públicos ou as autoridades incumbidas da remessa, de apresentarem ao Tribunal de Contas da União, por intermédio do órgão competente do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, as tomadas ou prestações de contas em falta, nem prejudicam a incidência de sanções cabíveis, por irregularidades verificadas ou inobservância de disposições legais e regulamentares concernentes à administração financeira e orçamentária da União (D.O.U, 1976).

b) Súmula nº 103

Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil (D.O.U, 1976).

Esta Súmula tem como fundamento legal os arts. 72, § 1º, e 115, inciso II, da Constituição Federal, bem como os incisos I dos arts. 32 e 61 do Decreto-lei nº 199 de 25.02.67.

c) Súmula nº 106

O julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das importâncias já recebidas de boa-fé, até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente (D.O.U, 1976).

d) Súmula nº 111

Aos órgãos próprios do Controle Interno cabe baixar Instruções e Recomendações para o regular funcionamento do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, de modo que se criem condições indispensáveis para assegurar eficácia ao Controle Externo (D.O.U, 1976).

e) Súmula nº 133

Não só os dirigentes de órgãos da Administração Direta e das autarquias, mas, também, os Administradores das empresas públicas, sociedades de economia mista e Fundações, ou das demais entidades previstas na Lei nº 6.223, de 14/07/75 (Lei nº 6.525, de 11/04/78), estão sujeitos, a juízo do Tribunal de Contas da União, à cominação de multa, por infringência de disposição legal ou regulamentar que lhes seja aplicável, apurada tanto na fase do controle interno como do externo (D.O.U, 1980).

f) Súmula nº 183

Se devidamente comprovada a falsidade de documentos que serviram de base ao deferimento de aposentadoria, reforma ou pensão, torna-se nulo, de pleno direito, o ato concessório, cancelando-se, em conseqüência, a juízo do Tribunal de Contas, o registro por ele determinado (D.O.U, 1972).

Esta Súmula tem como fundamento legal fundamento legal o art. 72, § 7º, da Constituição Federal, bem como os arts. 31, inciso III, e 40, inciso II, do Decreto-lei nº 199, de 25.02.67.

g) Súmula nº 186

Consideram-se sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União os co-autores, embora sem vínculo com o serviço público, de peculato praticado por servidores - quer sejam ou não Ordenadores de Despesas ou dirigentes de órgãos - da Administração Direta ou Indireta da União e Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, pertencentes a qualquer outra entidade, que gerencie recursos públicos, independentemente da sua natureza jurídica e do nível quantitativo da sua participação no capital social. A juízo do Tribunal, atentas as circunstâncias ou peculiaridades de cada caso, os aludidos co-autores estão sujeitos à tomada de contas especial, em que se quantifiquem os

débitos e se individualizem as responsabilidades ou se defina a solidariedade, sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, nas instâncias próprias e distintas (D.O.U, 1972).

h) Súmula nº 187

Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, a juízo do Tribunal de Contas, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gere recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social (D.O.U, 1972).

i) Súmula nº 199

Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos à aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional (D.O.U, 1972).

j) Súmula nº 214

Os valores correspondentes às taxas de inscrição em concursos públicos devem ser recolhidos ao Banco do Brasil S.A., à conta do Tesouro Nacional, por meio de documento próprio, de acordo com a sistemática de arrecadação das receitas federais prevista no Decreto-lei nº 1.755, de 31/12/79, e integrar as tomadas ou prestações

de contas dos responsáveis ou dirigentes de órgãos da Administração Federal Direta, para exame e julgamento pelo Tribunal de Contas da União (D.O.U, 1972).

k) Súmula nº 222

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (D.O.U, 1995).

Esta Súmula reveste-se de particular interesse para os gestores públicos estaduais distritais e municipais. Ainda que sujeitos à jurisdição dos Tribunais de Contas dos Estados e TCM's, deverão conhecer e acatar as orientações do TCU com respeito à aplicação de normas gerais de licitação.

l) Súmula nº 227

O recolhimento parcial do débito por um dos devedores solidários não o exonera da responsabilidade pela quantia restante, vez que a solidariedade imputada impede seja dada quitação, a qualquer dos responsáveis solidários, enquanto o débito não for recolhido em sua totalidade (D.O.U, 1995).

m) Súmula nº 230

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade (D.O.U, 1995).

A Súmula refere-se a uma situação bastante frequente na Administração Pública, a saber, a descontinuidade administrativa resultante de divergências, principalmente de natureza partidária, entre prefeito sucessor

e antecessor. Muitas vezes, o término de um mandato não coincide com a conclusão do objeto de um convênio.

O novo gestor municipal tem a obrigação de dar continuidade aos compromissos que foram legalmente assumidos em nome do município, entre eles o da prestação de contas ao órgão repassador dos recursos federais. Na impossibilidade de fazê-lo, caso inexistente a necessária documentação comprobatória da aplicação dos recursos, compete-lhe determinar a instauração de Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

n) Súmula nº 240

O Tribunal de Contas da União, por falta de amparo legal, está impossibilitado de atender solicitações ou requerimentos que visem a liberação de seus servidores para, em função do exercício do cargo, prestar depoimentos destinados a auxiliar a instrução de inquérito policial, atuar como perito judicial, realizar perícia contábil ou outras funções de natureza assemelhada (D.O.U, 1995).

o) Súmula nº 246

O fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição

Federal, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias (D.O.U, 2002).

p) Súmula nº 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala,

tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade (D.O.U, 2004).

q) Súmula nº 248

Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º, do art. 22, da Lei nº 8.666/1993 (D.O.U, 2005).

r) Súmula nº 249

É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais (D.O.U, 2007).

Esta Súmula tem como fundamentação legal a Constituição Federal, art. 71, incisos II e III; a Lei n 8.443, de 16.07.1992, art. 1º, incisos I e V; e a Lei n.º 8.112, de 11.12.1990, art. 46.

s) Súmula nº 250

A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado (D.O.U, 2007).

t) Súmula nº 251

É indevida a averbação de período como aluno monitor, estagiário e residente médico para fins de aposentadoria, eis que tais atividades são retribuídas mediante bolsa de estudos, sem relação empregatícia (D.O.U, 2007).

u) Súmula nº 256

Não se exige a observância do contraditório e da ampla defesa na apreciação da legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão e de ato de alteração posterior concessivo de melhoria que altere os fundamentos legais do ato inicial já registrado pelo TCU (D.O.U, 2010).

Esta Súmula tem como fundamento legal o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, o enunciado da Súmula Vinculante nº 3 do STF, bem como o art. 39, inciso II, da Lei nº 8.443 de 1992.

4. Conclusão

O presente trabalho buscou evidenciar as principais Súmulas editadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) relacionadas ao tema do controle externo que tiveram maior repercussão no campo pertinente, por meio da pesquisa bibliográfica e documental na mídia, nos livros, informativos, jornais de grande circulação e em revistas.

De acordo com os resultados da pesquisa, várias são as súmulas editadas em torno do tema controle externo. Dentro todo universo de súmulas editadas pelo STF, STJ e TCU, constatou-se um total de 30 (trinta) acerca de temas controversos de controle externo, mais precisamente em torno dos artigos 70 a 75 da Carta Magna de 1988, constantes da Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, do Capítulo 1 – Do Poder Legislativo, do Título IV – Da Organização do Estado.

Do total de 30 (trinta) súmulas selecionadas, obteve-se 1 (uma) súmula vinculante (nº 3 do Supremo Tribunal Federal), sendo as demais súmulas de

jurisprudência, conforme explicado na primeira seção.

Inicialmente verificou-se que o órgão que mais tem editado súmulas acerca do controle externo, dentre os três escolhidos nesta pesquisa, foi o Tribunal de Contas da União, com um total de 21 (vinte e uma) súmulas, ou seja, 70% (setenta por cento). Esse percentual já era esperado, tendo em vista que o TCU é o órgão de controle externo federal responsável por auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta.

Em seguida, aparece o Supremo Tribunal Federal com 23% (vinte e três por cento) do total das súmulas selecionadas (sete). O STF trouxe importante entendimento para o controle externo, com a edição da Súmula Vinculante nº 3, ao regulamentar o art. 71, inciso III, que trata da atribuição do TCU relativa à apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Por fim, têm-se dois casos com entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), quais sejam, as Súmulas 208 e 209, ambas de 1998, regulamentando a que âmbito da Justiça compete julgar os prefeitos nos casos de desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal e de desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.

Diante desse trabalho, constatou-se que, assim como várias outras temáticas públicas, o campo do controle externo também é uma área que demanda a edição de numerosas súmulas para a pacificação dos diversos entendimentos. Nesse contexto, o TCU vem se destacando com a edição constante de súmulas, objetivando uniformizar os temas controversos. Algumas problemáticas já chegaram ao STF, e, por fim, duas, ao STJ. Espera-se que esses órgãos continuem atuando de forma intensa na elaboração de súmulas, tendo em vista facilitar cada vez mais o entendimento dos dispositivos legais e efetivar a utilização dos direitos por parte dos cidadãos.

Referências

BRASIL. Lei n. 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 abr. 1964.

_____. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 jul. 1967.

_____. Lei n. 5869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 jan. 1973.

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

_____. Lei n. 11417, de 19 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 dez. 2006.

DELGADO, José Augusto. **Direito sumular, Espécies de súmulas, Súmula de jurisprudência, Súmula impeditiva de recurso e Súmula vinculante**. Disponível em: Disponível em: < http://www.stj.jus.br/web/verDiscursoMin?cod_matriculamin=0001105&imlnTab=null&vPortalArea=null >. Acesso em: 13 abr. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

WIKIPEDIA. **Súmula.** Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%BAmula>. Acesso em: mar. 2011.