

Guilherme Barbosa Netto e
Cleber Araújo Cunha

Ementas e informativos nos Tribunais de Contas

Instrumentos de divulgação do pensamento das
Cortes para uma aproximação com a sociedade



PubliContas
Editora do Tribunal de Contas
do Estado de Mato Grosso

Guilherme Barbosa Netto e
Cleber Araújo Cunha

Ementas e informativos nos Tribunais de Contas

Instrumentos de divulgação do pensamento das
Cortes para uma aproximação com a sociedade



Tribunal de Contas Mato Grosso

IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

Negócio

Controle Externo

Missão

Garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos, mediante orientação, fiscalização e avaliação de resultados, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

Visão

Ser reconhecido pela sociedade como instituição essencial e de referência no controle externo da gestão dos recursos públicos.

Valores

1. **Compromisso:** Garantir técnica, coerência e justiça nas decisões do controle externo.
2. **Ética:** Agir conforme os princípios da legalidade, moralidade e imparcialidade.
3. **Transparência:** Dar publicidade e clareza aos atos do controle externo.
4. **Qualidade:** Assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade do controle externo.
5. **Agilidade:** Atuar com celeridade nas ações de controle externo.
6. **Inovação:** Promover soluções inovadoras.

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1
Centro Político e Administrativo
CEP: 78049-915 – Cuiabá-MT
+55 65 3613-7500
tce@tce.mt.gov.br – www.tce.mt.gov.br

CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/Carta-deServicos2013/index.html>

Horário de atendimento:

8h às 18h, de segunda a sexta-feira.

Siga:  [TCEMatoGrosso](https://www.facebook.com/TCEMatoGrosso)  [@TCEmatogrosso](https://twitter.com/TCEmatogrosso)

 [TCE Mato Grosso](https://www.youtube.com/TCEMatoGrosso)  [TCE Mato Grosso](https://plus.google.com/TCEMatoGrosso)

CORPO DELIBERATIVO

TRIBUNAL PLENO

Presidente

Conselheiro Waldir Júlio Teis

Vice-Presidente

Conselheiro José Carlos Novelli

Corregedor-Geral

Conselheiro Valter Albano da Silva

Ouvidor-Geral

Conselheiro Antonio Joaquim M. Rodrigues Neto

Integrantes

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida

Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

1ª CÂMARA

Presidente

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Integrantes

Conselheiro Antonio Joaquim M. Rodrigues Neto

Conselheiro Valter Albano da Silva

Conselheiro Substituto Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

Conselheiro Substituto Luiz Henrique Moraes de Lima

Conselheiro Substituto João Batista Camargo Júnior

2ª CÂMARA

Presidente

Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida

Integrantes

Conselheiro José Carlos Novelli

Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha

Conselheira Substituta Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Conselheiro Substituto Moisés Maciel

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Luiz Henrique Moraes de Lima

Isaías Lopes da Cunha

Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

João Batista Camargo Júnior

Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Moisés Maciel

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral

Gustavo Coelho Deschamps

Procurador-Geral Substituto

William de Almeida Brito Júnior

Procuradores de Contas

Alisson Carvalho de Alencar

Getúlio Velasco Moreira Filho

CORPO TÉCNICO

Secretaria-Geral do Tribunal Pleno

Edson José da Silva

Subsecretaria-Geral do Tribunal Pleno

Jean Fábio de Oliveira

Coordenadoria do Núcleo de Certificações e Controle de Sanções

Marcelo Gramolini Bianchini

Secretaria da 1ª Câmara

Elizabet Teixeira Sant'Anna Padilha

Secretaria da 2ª Câmara

Renata Arruda Rossas Ferrari

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Maria Aparecida Rodrigues Oliveira

Assessoria Especial de Acompanhamento das Atividades do Controle Externo

Rosiane Gomes Soto

Assessoria Especial de Desenvolvimento do Controle Externo

Joel Bino do Nascimento Júnior

Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secex da 1ª Relatoria

Lígia Maria Gahya Daoud

Secex da 2ª Relatoria

Andréa Christian Mazetto

Secex da 3ª Relatoria

Roberto Carlos de Figueiredo

Secex da 4ª Relatoria

Gilson Gregório

Secex da 5ª Relatoria

Silvano Alex Rosa da Silva

Secex da 6ª Relatoria

Murilo Gonçalo Corrêa de Almeida

Secex de Atos de Pessoal e Regime Próprio de Previdência Social

Eduardo Benjoio Ferraz

Secex de Auditorias Especiais

Lidiane dos Anjos Santos

Secex de Obras e Serviços de Engenharia

André Luiz Souza Ramos

CORPO DE GESTÃO

Chefe de Gabinete da Presidência

Augustinho Moro

Coordenadoria-Geral do Sistema de Controle Interno

Solange Fernandez Nogueira

Assessoria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania

Cassyra Lúcia Correa Barros Vuolo

Assessoria de Apoio às Unidades Gestoras

João Roberto de Proença

Secretaria-Geral da Presidência

Emanoel Gomes Bezerra Júnior

Consultoria Jurídica-Geral

Giuliano Bertucini

Secretaria Executiva da Vice-Presidência

Marco Aurélio Queiroz

Secretaria Executiva da Corregedoria-Geral

Florianio Grzybowski

Secretaria Executiva da Ouvidoria-Geral

Naise Godoy de Campos Silva Freire

Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Risodalva Beata de Castro

Secretaria Executiva de Administração

Marcos José da Silva

Coordenadoria do Núcleo de Gestão de Contratos, Convênios e Parcerias

Valdir Marinho da Silva

Coordenadoria do Núcleo de Cerimonial

Tânia de Cássia Melo Bosaipo

Coordenadoria do Núcleo de Expediente

Deise Maria de Figueiredo Preza

Coordenadoria do Núcleo de Patrimônio

Marcelo Catalano Corrêa

Secretaria Executiva de Orçamento, Finanças e Contabilidade

Adjair Roque de Arruda

Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas

Eneias Viegas da Silva

Coordenadoria do Núcleo de Qualidade de Vida no Trabalho

Estela Rosa Biancardi

Secretaria de Comunicação Social

José Roberto Amador

Coordenadoria de Imprensa

Josana Salles Abucarma

Coordenadoria de Publicidade

Rodrigo Pinho Canellas

Coordenadoria da Editora do TCE-MT

Doriane de Abreu Miloch

Coordenadoria da TV Contas e Outras Mídias

Tábata de Almeida Claro

Secretaria de Tecnologia da Informação

Odilley Fátima Leite Medeiros

Escola Superior de Contas

Marina Bressane Spinelli



Instituto Rui Barbosa

www.irbcontas.org.br



COMITÊ DE PROCESSUALÍSTICA
SÚMULA E JURISPRUDÊNCIA

Presidente

Conselheiro Waldir Júlio Teis (TCE-MT)

Membros

Fabiano Valle Barros (TCE-ES)

George Brasil Paschoal Pitsica (TCE-SC)

Giovana Benevides Sales Araújo (TCE-PR)

Guilherme Barbosa Netto (TCU)

Khenia Rúbia Franco Nunes (TCE-TO)

Natel Laudo da Silva (TCE-MT)

Raimundo Lustosa de Melo Filho (TC-DF)

Marlene Silveira de Oliveira (TCE-BA)

Túlio César Pereira Machado Martins (TCE-MG)

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Av. Raj Gabaglia 1.315 - 5º andar (Edifício Anexo)
Bairro Luxemburgo
CEP: 30380-435 - Belo Horizonte-MG
+55 31 3348-2687 / 2678 / 2682
irb@irbcontas.org.br - www.irbcontas.org.br/site/

Horário de funcionamento: 8h às 18h.

Siga:  [Instituto Rui Barbosa](https://www.facebook.com/InstitutoRuiBarbosa)  [@irbcontas](https://twitter.com/irbcontas)

 [Instituto Rui Barbosa](https://www.youtube.com/InstitutoRuiBarbosa)

Guilherme Barbosa Netto e
Cleber Araújo Cunha

Ementas e informativos nos Tribunais de Contas

Instrumentos de divulgação do pensamento das
Cortes para uma aproximação com a sociedade



PubliContas
Editora do Tribunal de Contas
do Estado de Mato Grosso

Copyright © Guilherme Barbosa Netto e Cleber Araújo Cunha, 2015.

O conteúdo desta obra possui direitos reservados e sua reprodução permitida apenas com a autorização expressa dos autores (art. 184 do Código Penal e Lei Federal nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998), porém, as informações técnicas são de livre reprodução, total ou parcial, desde que citada a fonte.

O conteúdo desta obra está disponível no Portal do TCE-MT para *download* (www.tce.mt.gov.br).

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

B238e

Barbosa, Guilherme Netto

Ementas e informativos nos Tribunais de Contas: instrumentos de divulgação do pensamento das Cortes para uma aproximação com a sociedade / Guilherme Barbosa Netto, Cleber Araújo Cunha. – Cuiabá : Publicontas, 2015.

104p. ; 22x15,8 cm.

ISBN 978-85-98587-50-9

1. Jurisprudência. 2. Sociedade. 3. Orientação.
4. Tribunais de Contas. I- Título.

CDU 340.143(17.023.32)

Jânia Gomes da Silva
Bibliotecária CRB1 2215

PRODUÇÃO EDITORIAL

PubliContas: Editora do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

SUPERVISÃO

José Roberto Amador

Secretário de Comunicação Social

EDIÇÃO E PROJETO GRÁFICO

Doriane de Abreu Miloch

Coordenadora da PubliContas

CAPA

Casa D'Ideia Propaganda e Marketing

DIREÇÃO DE ARTE

Rodrigo Canellas

Coordenador de Publicidade

REVISÃO ORTOGRÁFICA

Doralice Jacomazi



PubliContas
Editora do Tribunal de Contas
do Estado de Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1
Centro Político e Administrativo – CEP: 78049-915 – Cuiabá-MT
+55 65 3613-7561 – publicontas@tce.mt.gov.br – www.tce.mt.gov.br

Agradecimentos

O teste de toda a felicidade é a gratidão

G. K. CHESTERTON

Sob certo aspecto, toda obra é fruto de um trabalho coletivo, para o qual concorrem atores presentes e passados, com direta ou indireta influência na vida dos autores.

Sem nos esquecermos de tantos aos quais somos imensamente gratos em nossa jornada de formação pessoal e profissional, registramos nosso especial agradecimento àqueles que trouxeram suas qualificadas sugestões para o aprimoramento do trabalho: Antônio Magno Figueira Netto, Arides Leite Santos, Luiz Henrique Pochyly da Costa, Sérgio Ricardo de Mendonça Salustiano e Túlio César Pereira Martins.

A Bruno Anselmo Bandeira e ao conselheiro Waldir Teis, presidente do Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa (IRB), pelo importante incentivo e pelo direto apoio na concretização desta empreitada.

A Deus, que é tudo em nós, nossa eterna e absoluta gratidão.

Palavra do Presidente do IRB

O Instituto Rui Barbosa (IRB), em conformidade com sua finalidade de promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas do Brasil, apresenta este livro referencial sobre ementas e informativos de jurisprudência no âmbito das Cortes de Contas.

O resultado da pesquisa realizada pelo Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência materializa, em linguagem objetiva, didática e inovadora, e de forma prática e oportuna, a possibilidade de sua aplicação subsidiária nos órgãos de controle externo, configurando auxílio de suma importância aos operadores e agentes envolvidos na divulgação da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Tendo como referência a tão comentada produção de ementas e informativos de jurisprudência no âmbito das Cortes Superiores, esta publicação revela-se de fundamental relevância e utilidade para os leitores e usuários, seja o técnico, o operador do direito ou o estudante, por ser inovadora e traduzir um caminho sem volta a ser adotado pelas Cortes de Contas.

Nesse sentido, releva-se a importância dada pelo IRB à jurisprudência nos Tribunais de Contas ao instituir um comitê temático cuja finalidade é alcançar, de forma prática, moderna e oportuna, os aspectos técnico e construtivo no âmbito do tratamento e divulgação da jurisprudência das Cortes de Contas; e pela Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que inaugurou o Programa Qualidade

e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), no qual um dos componentes avaliados é a “Súmula e Jurisprudência”.

Por fim, o IRB, que é a casa do conhecimento dos Tribunais de Contas brasileiros, continuará a buscar a transformação qualitativa do Controle Externo, seja nos aspectos estratégico e estrutural, seja no plano da atuação técnica.

Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro

Presidente do IRB (2014-2015)

Presidente do Tribunal de Contas do

Estado de Minas Gerais (2015-2016)

Prefácio

Na dupla missão em que me encontro na gestão 2014-2015, seja como presidente do TCE-MT, instituição que tem evoluído de forma estratégica, eficiente e qualitativa nos últimos anos, seja como presidente do Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência (CPSJ), vinculado ao Instituto Rui Barbosa (IRB), associação inovadora que tem aprimorado com excelência as atividades exercidas nos Tribunais de Contas do país, tenho a grata honra de prefaciá-lo este importante e referencial trabalho sobre a elaboração de ementas e informativos de jurisprudência no âmbito das Cortes de Contas.

A obra tem direta relação com uma das ações delineadas pelo Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa (IRB), para a gestão 2014-2015, e construída com notória qualidade didática, que evidencia o perfil técnico e profissional de seus autores, sem se perder de vista uma linguagem objetiva, clara e acessível aos potenciais leitores.

Não se poderia esperar qualidade diferente deste material, tendo em vista a expertise de seus criadores: Guilherme Barbosa Netto, auditor do TCU desde 1995, com carreira destacável no controle externo, tendo ocupado o cargo de diretor de Jurisprudência da Secretaria das Sessões até meados de 2015, e atualmente é membro do CPSJ – IRB; e Cleber Araújo Cunha, técnico do TCU desde 1996, com atuação destacada em cargos de assessoria e chefia, instrutor e facilitador em áreas como pesquisa e publicação de jurisprudência, e atualmente lotado na

Diretoria de Jurisprudência da Corte de Contas nacional.

A necessidade de os Tribunais de Contas construírem resumos jurisprudenciais, como as ementas, que permitam ao leitor a identificação do fato ocorrido, da discussão técnica ou jurídica tratada, do entendimento ou posicionamento adotado pelo Tribunal e do fundamento ou razões adotadas para embasar tal entendimento, surge da atual e necessária atuação ampliada das Cortes de Contas, que devem, não somente garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos por meio da atividade constitucional da fiscalização e de uma possível punição, mas também atuar sob a ótica de conceitos como a orientação, a avaliação de resultados, o princípio da eficiência, o fomento ao controle social e a transparência de suas decisões.

Nesse contexto, caminho inevitável é que os julgamentos proferidos devem ser divulgados de forma clara e objetiva, demonstrando os entendimentos técnicos adotados em cada decisão, proporcionando informações fidedignas, tempestivas e de fácil acesso pelos diferentes usuários, incluindo os servidores e membros dos Tribunais de Contas, os fiscalizados, os operadores do direito e os agentes do controle social.

E como contribuição nessa árdua, porém importante missão, este trabalho dá um passo gigantesco ao propiciar subsídio qualitativo e prático, além do seu notório ineditismo no meio literário que abarca o assunto, para que os Tribunais de Contas tenham um referencial útil para implementar atividades voltadas à divulgação de suas decisões por meio de ementas e informativos jurisprudenciais.

O trabalho é moderno porque propõe um conceito de jurisprudência mais próximo do controle externo desenvolvido por esses Tribunais, sem perder de vista os parâmetros doutrinários e os aspectos pertinentes ao Judiciário, além de permear temáticas como o novo Código de Processo Civil e a jurisprudência dos Tribunais.

O didatismo confiável do material e a consistência de suas referências documentais e bibliográficas podem ser evidenciados por meio da descrição concisa das funções, classificação e requisitos das ementas,

além da definição de procedimentos para sua construção, por meio de uma metodologia peculiar, baseada nos elementos essenciais (contexto fático, questão técnica ou jurídica, entendimento e fundamento) utilizados para identificação de teses jurídicas nas decisões e construção das respectivas ementas.

O capítulo destinado aos informativos de jurisprudência propõe adoção pelos Tribunais de Contas de um produto com utilidade inegável, o que se pode perceber com os informativos produzidos no âmbito das Cortes Superiores, e, conforme dizeres dos autores, trata-se de material a ser implementado pelas Cortes de Contas, que se apresenta como modelo capaz de divulgar para a sociedade, com proveito mútuo, o seu pensamento em temáticas principais atinentes à sua área de atuação. Os exemplos práticos de informativos referenciados pelos autores compõem material subsidiário para que os Tribunais tenham modelos e opções mínimas para sua própria construção.

Enfim, certo de que os elementos propostos neste material visam contribuir para maior eficiência e transparência no quesito “divulgação da jurisprudência dos Tribunais de Contas”, registro meu desejo de que sua utilidade e aplicabilidade sejam reais e impactem de fato na atuação dos leitores e agentes envolvidos na consolidação, divulgação e tratamento da jurisprudência nas Cortes de Contas.

Conselheiro Waldir Julio Teis

Presidente do TCE-MT

Presidente do Comitê de Processualística, Súmula e

Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa

Sumário

Introdução	19
Capítulo 1 – Jurisprudência	23
1. Conceito	23
2. Estrutura lógica das fontes jurisprudenciais: os acórdãos	24
2.1 Estrutura dos acórdãos no Poder Judiciário	24
2.2 Estrutura dos acórdãos nas Cortes de Contas	26
3. O novo Código de Processo Civil e a jurisprudência	29
4. Resumos jurisprudenciais	31
Capítulo 2 – Ementas Jurisprudenciais	33
1. Conceito e funções	33
1.1 Função de facilitadora de pesquisa	33
1.2 Função substitutiva	34
1.3 Função pedagógica	36
2. Estrutura das ementas jurisprudenciais	37
2.1 Cabeçalho	38
2.2 Enunciado	41
2.2.1 Elementos constitutivos do enunciado	42
2.2.1.1 Contexto fático	43
2.2.1.2 Questão técnica ou jurídica	44
2.2.1.3 Entendimento	46
2.2.1.4 Fundamento	46
2.2.2 Identificando as categorias do enunciado da ementa	47
3. Classificação das ementas	50
3.1 Ementas simples	50
3.2 Ementas compostas	50
3.3 Ementa topicalizada	52

4. Requisitos da ementa jurisprudencial.....	52
4.1 Clareza.....	53
4.2 Fidelidade.....	55
4.3 Concisão.....	56
4.4 Proposição.....	57
4.5 Completude.....	58
4.6 Precisão.....	59
4.7 Correção.....	59
4.8 Independência.....	60
4.9 Coerência.....	61
5. Procedimentos indispensáveis à construção de ementas jurisprudenciais.....	61
5.1 Análise documental.....	61
5.2 Seletividade.....	62

Capítulo 3 – Informativos de Jurisprudência

63

1. A relevância dos informativos: resultados de pesquisa de satisfação em publicação do TCU.....	64
2. Informativos do STF.....	65
3. Informativos do STJ.....	69
4. Informativos do TCU.....	72
4.1 Informativo de Licitações e Contratos (InfoLC).....	74
4.2 Boletim de Jurisprudência (BJ) e Boletim de Pessoal (BP).....	76
5. Informativos de Tribunais de Contas Estaduais.....	78
5.1 Boletim de Jurisprudência do TCE-MT.....	78
5.2 Informativo de Jurisprudência do TCE-SC.....	79
5.3 Informativo de Jurisprudência do TCE-MG.....	80
6. Recomendações na elaboração de informativos.....	82
6.1 Modelo e estrutura do informativo.....	82
6.1.1 Sintético ou analítico.....	82
6.1.2 Periodicidade.....	83
6.1.3 Abrangência de temas.....	83
6.1.4 Informações disponibilizadas.....	83
6.1.4.1 Enunciado.....	83
6.1.4.2 Cabeçalho.....	85
6.1.4.3 Dados complementares.....	86

6.1.5 Acesso ao acórdão	86
6.1.6 Hints	86
6.1.7 Sistema de pesquisa	87
6.1.8 Tamanho do informativo.....	87
6.1.9 Relação de assinantes.....	87
6.2 A etapa de elaboração	88
6.2.1 A seleção dos acórdãos	88
6.2.2 A redação do enunciado	89
6.2.3 A redação do texto analítico	89
6.2.4 A fase de supervisão.....	91

Capítulo 4 – Padrões de Referências, Forma e Grafia 93

1. Referência normativa	94
1.1 Ordem de apresentação.....	94
1.2 Numeração.....	95
1.3 Representação de artigo, parágrafo, inciso, alínea e itens.....	95
1.4 Representação das leis	96
2. Números em geral.....	96
3. Expressões estrangeiras	97
4. Siglas	97
4.1 Grafia	98
4.2 Número de letras	98
4.3 Casos especiais.....	99
4.4 Plural.....	99

Referências	101
--------------------------	------------

Introdução

O presente livro foi escrito com o objetivo de indicar, de modo prático, critérios para a elaboração de ementas e informativos de jurisprudência no âmbito dos Tribunais de Contas, de sorte que seus servidores possam nele encontrar apoio técnico adequado ao desenvolvimento de tarefas que nessa área lhes cabe realizar. Pretende-se, ainda, que o trabalho sirva de subsídio e estímulo para que Tribunais de Contas avancem no tratamento e divulgação das relevantes informações que produzem, em sua missão constitucional.

De modo geral, esse é um campo em que há bastante espaço de aprimoramento das Cortes de Contas. Levantamento apresentado em outubro de 2014, no III Encontro Nacional de Jurisprudência dos Tribunais de Contas, indicava, por exemplo, que das 34 Cortes de Contas, apenas seis publicavam informativos divulgando sua jurisprudência.

Para além das disposições legais que impulsionam o poder público a uma cultura de transparência ativa, com a divulgação das informações que produzem, em linguagem de fácil compreensão (Lei de Acesso à Informação), as Cortes de Contas têm, ante a missão constitucional de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, elevado interesse em ampliar seu papel pedagógico e estimular o controle social.

Atento à necessidade de aperfeiçoar as ações nessa área, o Projeto de Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo (QATC), concebido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), contemplou, em pauta de diversas ações, o indicador 'Súmula e Jurisprudência', revelando a importância do tema para o aprimoramento das Cortes.

A Atricon, em documento intitulado 'Marco de Medição de Desempenho - Qualidade e Agilidade do Controle Externo', assinala que "a sistematização da jurisprudência dos Tribunais de Contas surge como instrumento para permitir à comunidade de usuários (cidadãos, jurisdicionados, servidores, membros do Ministério Público de Contas e do próprio Tribunal) o acesso eficiente e transparente a suas decisões, para conferir-lhes maior segurança jurídica e evidenciar os entendimentos adotados pelo Tribunal acerca de temas afetos à Administração Pública".

No referido trabalho, um dos indicadores escolhidos foi verificar se cada Tribunal assegura a produção e a divulgação de ementas e outros resumos jurisprudenciais de todas as decisões colegiadas do Tribunal, contemplando as teses julgadas.

Não há literatura sobre o assunto no âmbito das Cortes de Contas. Nesse sentido, a obra é pioneira e se valeu, em parte, de livros destinados ao tratamento da matéria no Poder Judiciário, que, por sua vez, são escassos em número. Conjugamos o estudo dessas obras à experiência de trabalho no âmbito da área de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, bem como à ministração de oficinas de elaboração de ementas no Tribunal de Contas de Mato Grosso, para apresentar um material que contemple as peculiaridades das Cortes de Contas.

A presente obra tem direta relação com uma das ações delineadas pelo Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa (IRB), do qual um dos autores é membro.

O livro foi estruturado em quatro partes. No primeiro capítulo apresentamos uma sucinta abordagem sobre o conceito de jurisprudência, para, em seguida, tratarmos da estruturação dos acórdãos no Poder Judiciário e nos Tribunais de Contas.

O segundo capítulo se dedica integralmente às ementas jurisprudenciais, apresentando critérios e cuidados na elaboração dessa peça. Nesse passo, indica a estrutura da ementa e desenvolve os requisitos

a serem observados em sua redação.

No capítulo seguinte temos espaço para os informativos de jurisprudência. Após examinar a estrutura de publicações do STF, STJ, TCU e de dois Tribunais de Contas estaduais, são relacionadas várias recomendações concernentes à definição da estrutura de um informativo, bem como referentes às etapas de elaboração desse tipo de publicação.

Na última parte, sugerimos a adoção de determinados padrões de apresentação de informações que usualmente figuram em ementas e informativos de jurisprudência, tais como referências a leis, siglas, números, grafia de acórdãos.

Por fim, uma observação a todos que estão iniciando a jornada de redigir ementas e informativos em Cortes de Contas, e àqueles que já exercitam essa tarefa: pelas suas mãos abrem-se canais pelos quais se desenvolve proveitosa comunicação com outras pessoas e instituições, ainda que o contato entre as partes não seja direto, nem os positivos efeitos das informações cheguem ao conhecimento de sua qualificada ação.

A um bom semeador, porém, basta cultivar o que ensina o sábio Lao-Tsé: o modo de fazer é ser. Eis aí uma ementa da vida humana, a orientar os passos do servidor que contribui para o bom uso dos recursos públicos. Que a sociedade sempre possa colher os bons frutos de transparência e de eficiência do trabalho das Cortes de Contas do país.

1. Conceito

A palavra **jurisprudência**, em sentido jurídico, admite múltiplas acepções, variando a depender do sistema jurídico considerado (romano-germânico ou anglo-saxão), bem como das influências do tempo e das suas circunstâncias.

Segundo Limongi¹ e Mancuso² (*apud* PIMENTEL, 2015, p. 21-22), o termo jurisprudência abarca desde a ciência do Direito ao conjunto, uniforme ou não, de pronunciamentos de um Tribunal acerca de determinado objeto. Compreenderia, portanto:

1. os julgados de forma ampla (todos) e estrita (apenas os consonantes), conceito baseado nos precedentes do direito anglo-saxão (*stare decisis*);
2. as produções teórica e prática dos magistrados, a exemplo dos éditos com carga de império ('Direito Pretoriano'), e igualmente os trabalhos dos juristas romanos (*jurisprudentes*), consubstanciados nas suas coleções de *responsa*, nos pareceres sobre questões práticas de direito, bem como nas interpretações de leis e dos éditos dos magistrados; e, por último
3. a própria doutrina jurídica.

1 FRANÇA, Rubens Limongi. **O direito, a lei e a jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

2 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência Jurisprudência e súmula vinculante**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

Já Miguel Reale³ e Maria Helena Diniz⁴ (*apud* PIMENTEL, 2015, p. 22-23) atêm-se ao conceito anglo-saxão mais estrito, tratando como jurisprudência a “sucessão harmônica de decisões dos Tribunais”, “resultante da aplicação de normas a casos semelhantes constituindo uma norma geral aplicável a todas as hipóteses similares e idênticas”.

Para o escopo deste estudo, trabalharemos com o conceito de jurisprudência anglo-saxão, em sentidos *lato* e *stricto*, englobando, pois, tanto os julgados que revelem tendência exegética reiterada, como a massa global de decisões, incluindo as que apresentem teses contraditórias entre si.

2. Estrutura lógica das fontes jurisprudenciais: os acórdãos

Só faz sentido falar de ementas e informativos jurisprudenciais, foco deste trabalho, a partir dos objetos a serem por eles representados, que, no caso específico dos Tribunais do Judiciário e de Contas, são os acórdãos, em cujo corpo se encontram vertidas as teses jurídicas que permeiam as decisões ali expressas.

Uma vez que as ementas, *a priori*, se prestam a sintetizar teses jurídicas contidas em julgados, importa identificar aspectos estruturais desses documentos e compreender noções de seus conteúdos, pois os acórdãos constituem as efetivas fontes de informação para o trabalho de ementação.

2.1 Estrutura dos acórdãos no Poder Judiciário

Para o Poder Judiciário brasileiro, que segue o sistema de *civil law*,

3 REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 1976.

4 DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

a estrutura elementar das sentenças (também aplicável aos acórdãos) está prevista no novo Código de Processo Civil (CPC):

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I – o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II – os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III – o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

Rege, ainda, o novo diploma que “Todo acórdão conterá ementa” (§ 1º do art. 943) e, uma vez lavrado o acórdão, a sua ementa será publicada no órgão oficial no prazo de dez dias (§ 2º do art. 943).

Observando-se julgados do STF⁵ e do STJ⁶ constantes de seus sítios eletrônicos, percebe-se, de modo geral, que são apresentados inicialmente dados gerais do processo, a exemplo do tipo processual, número do processo, nome do relator, das partes e de advogados.

Depois desses dados gerais, temos a seguinte estrutura de informações:

1. **“Ementa”**: síntese das teses relacionadas à deliberação do Tribunal no caso vertente;
2. **“Acórdão” (Dispositivo)**: onde o Colegiado apresenta sua

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ementa, Relatório, Voto e Acórdão de deliberação proferida no Agravo Regimental no Mandado de Segurança 32.332/DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8832267>>. Acesso em: 2 set. 2015.

6 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgReg no REsp 1.536.196 – AL/STJ (2015/0125453-0). Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1427781&num_registro=201501254530&data=20150817&formato=PDF>. Acesso em: 2 set. 2015.

conclusão e decide se acolhe ou rejeita o pedido formulado pelo autor, confirmando o provimento do juiz de primeiro grau ou, no caso de ações originárias, oferecendo o provimento adequado de acordo com o tipo de ação (condenatório, declaratório, constitutivo, etc.);

3. **Relatório:** basicamente, o registro das questões fáticas relevantes para o julgamento, imprescindíveis à apreciação da lide, incluindo questões carreadas ao processo pelas partes, expressas no pedido do autor e nas respostas do réu, ou por testemunhas e as provas juntadas;
4. **“Voto” (Fundamentação):** onde são apresentadas as razões pelas quais o julgador acolhe ou rejeita o pedido formulado pelo autor, analisando as questões de fato e de direito levantadas.

2.2 Estrutura dos acórdãos nas Cortes de Contas

Para os Tribunais de Contas não existe norma única e de caráter geral, a exemplo do Código de Processo Civil, que estabeleça um padrão de estrutura para os acórdãos a serem proferidos.

A partir de consulta rápida, feita a algumas Cortes de Contas, verificaram-se diferenças na forma de estruturação dos acórdãos.

Há Cortes, a exemplo de Santa Catarina, em que um setor específico prepara os acórdãos, como um documento que se soma ao elaborado pelos conselheiros relatores. Os conselheiros, no entanto, utilizam, entre si, termos diferentes para a indicação de cada parte de seus pronunciamentos. A partir da análise desses pronunciamentos e da consulta a documento de decisão gerado, verifica-se a estrutura abaixo:⁷

7 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Acórdão nº 240/2015, Proferido no Processo REC 15/00051800. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 6 set. 2015.

1. **“Introdução”**: antecedida por dados processuais, essa peça traz o relato dos fatos, das alegações de direito a serem analisadas no processo, bem como as ocorrências processuais relevantes para o deslinde do processo, apresentando o posicionamento da unidade técnica e, quando for o caso, do Ministério Público junto ao Tribunal;
2. **“Discussão” ou “Fundamentação”**: peça que consubstancia as discussões quanto às razões de fato e de direito apresentadas;
3. **“Voto”**: documento em que o conselheiro apresenta sua proposta de decisão ao colegiado.
4. **“Decisão”**: documento que contém em seu início dados processuais (nº processo, assunto, interessados, unidade gestora, unidade técnica), o número do acórdão e a parte dispositiva da deliberação emanada do colegiado.

No TCE-MT, as deliberações proferidas geram três documentos, destacando-se que todos apresentam, em seu início, dados processuais (nº processo, interessado, assunto, relator e colegiado):

1. **“Relatório”**: traz a exposição do assunto e a descrição dos fatos e ocorrências processuais, apresentando o posicionamento da unidade técnica e, quando for o caso, do Ministério Público junto ao Tribunal;
2. **“Voto”**: cuja estrutura, no padrão adotado por alguns relatores⁸, se subdivide em duas partes:
 - a. **“Razões do Voto”**, no qual o relator analisa as questões de fato e de direito levantadas no processo;
 - b. **“Dispositivo do Voto”**, integra o mesmo documento que as **“Razões do Voto”**, sendo sua continuidade. Nessa

8 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Acórdão nº 726/2014 – Plenário. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/203955/ano/2013>>. Acesso em: 4 set. 2015.

parte o relator expressa sua posição e apresenta os pro-
vimentos que propõe ao colegiado com base nas análises
realizadas na “Razões do Voto”;

3. **“Acórdão”**: tem sua parte dispositiva antecedida por dados processuais e pela “Ementa”.

Estrutura similar à do TCE-MT se verifica nos TCE-BA⁹ e TCE-TO¹⁰, exceto pela subdivisão do “Voto”, que nestes não ocorre. Tanto as deliberações da Corte baiana como da tocantinense apresentam documentos tripartites (“Relatório”, “Voto” e “Acórdão”), com as mesmas finalidades verificadas nos do TCE-MT, contendo dados processuais e ementa como antecedentes do dispositivo do “Acórdão” e do “Relatório”. No caso do TCE-BA, os dados processuais são consignados até mesmo no início do documento do “Voto”.

Dessa breve amostra verifica-se que, a despeito de alguma diferença, há predominância do modelo “Relatório”, “Acórdão” e “Voto”, utilizado no Poder Judiciário. Tal estrutura é também a utilizada pelo TCU¹¹, cujas peças trazem as seguintes informações:

1. **“Relatório”**: antecedido de dados processuais e de um sumário, que se assemelha à ementa, apresenta o posicionamento da unidade técnica e, quando for o caso, do representante do Ministério Público junto ao Tribunal.
2. **“Voto”**: documento em que o relator examina as questões de fato e de direito vertidas nos autos e relevantes para o

9 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Acórdão nº 238/2015 – Plenário. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br/servicos/processo?idProtocolo=35019&bc=1&view=proceso>>. Acesso em: 8 set. 2015.

10 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Tocantins. Acórdão nº 1006/2015 – 1ª Câmara. Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/e-contas/processo/visualizacaoArquUpados.php?id=545757>>. Acesso em: 8 set. 2015.

11 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1000/2015 – Plenário. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1000&anoAcordao=2015>>. Acesso em: 5 set. 2015.

juízo de julgamento do processo, posicionando-se sobre cada uma delas e assinalando sua proposta ao colegiado.

3. **“Acórdão”**: peça que expressa a posição do Plenário ou das Câmaras acerca das questões versadas no processo apreciado, seguindo ou não a proposta do relator.

É possível, pois, vislumbrar um núcleo comum em todos os julgados, sejam eles do Judiciário ou de Corte de Contas, independentemente de apresentar um nome diferente ou até mesmo uma segmentação maior. Podemos, portanto, trabalhar com uma estrutura de referência com o seguinte molde:

1. **“Relatório” ou “Introdução”**: peça descritiva dos fatos e dos direitos sobre os quais versam os autos, com exposição de eventuais pedidos a serem apreciados;
2. **“Voto” (incluindo “Fundamentação” + “Dispositivo do Voto”)**: peça na qual o relator examina as razões de fato e de direito trazidas ao processo, posicionando-se sobre cada uma delas e sobre pedidos liminares ou de mérito, consignando, por fim, sua proposta para apreciação pelo colegiado;
3. **“Acórdão” ou “Decisão”**: peça que contém a parte dispositiva do julgado, a qual consubstancia a deliberação do colegiado sobre as questões vertidas no processo, com indicação do provimento adequado para o tipo processual (nos casos dos Tribunais de Contas, por exemplo, julgar regular, regular com ressalvas ou irregular as contas de administrador público, aplicar multa a responsável, etc.).

3. O novo Código de Processo Civil e a jurisprudência

Recentemente foi sancionada a Lei nº 13.105/2015, que trouxe ao mundo jurídico o novo Código Civil Brasileiro. Uma das preocupações

da comissão de juristas encarregada desse trabalho foi produzir um diploma em harmonia com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito que responda às queixas da sociedade sobre a ocorrência reiterada de decisões diversas para situações idênticas.

Nessa esteira, o novo Código introduziu dispositivos claramente destinados à concretização do princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF), com ênfase em dois aspectos: a uniformização de decisões (art. 926) e a estabilidade dos provimentos para situações idênticas (art. 927).

O novo regramento reforça o papel dos tribunais, em todas as instâncias, de “manter estável, íntegra e coerente” sua jurisprudência. Realça, ainda, quanto aos tribunais superiores, suas funções paradigmática e modeladora do ordenamento jurídico ao registrar expressamente a necessidade de observância por juízes e demais tribunais às decisões do STF em controle concentrado, aos enunciados de súmulas vinculantes, aos acórdãos de assunção de competência, resolução de demandas ou de recursos repetitivos e às orientações do plenário ou órgão especial a que estejam vinculados.

Fica evidente, pois, a relevância que a jurisprudência assume no âmbito do novo Código, o que demanda maior atenção dos que laboram na produção das ementas jurisprudenciais, principalmente diante do que rege o § 5º do art. 927. Tal dispositivo exige dos tribunais a publicidade de “seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores”.

O cumprimento desses comandos passa, necessariamente, por um trabalho cuidadoso e sistematizado de coleta e retenção de informações, classificação/indexação e identificação das questões jurídicas discutidas em cada julgado, expressas em último grau nas formas de ementas e enunciados de jurisprudência.

Ora, a despeito da utilização subsidiária do Código de Processo Civil nos processos de controle externo, é irrazoável pensar que tais

reclames por segurança jurídica, uniformidade de decisões e estabilidade dos provimentos não se estendam à realidade dos Tribunais de Contas. Inarredavelmente, as Cortes de Contas deverão de dedicar progressivos esforços para a boa gestão das informações que produzem, atentando para a elaboração técnica de ementas, enunciados, boletins e informativos, a serem oferecidos para consulta pela sociedade de modo geral.

4. Resumos jurisprudenciais

Assim como se mostrou necessária a coleção de informações jurisprudenciais, ainda nos remotos tempos de consolidação do Direito Romano (sécs. XI e XII), para facilitar o trabalho dos magistrados, advogados, acusadores, vê-se hoje, com a infinidade de informações existentes e a evolução tecnológica, que a demanda de consultas só aumenta e os interessados multiplicam-se.

No caso dos Tribunais de Contas, além dos gestores públicos, usuários típicos das informações produzidas pelas referidas Cortes, há um conjunto mais amplo de interessados que envolvem, por exemplo, empresas que contratam com a Administração Pública e que participam de licitações, uma vez que, além de poderem formular representações junto às Cortes de Contas, podem ser afetadas diretamente pelas decisões desses Tribunais.

O resumo jurisprudencial mais usual e conhecido é a ementa. No entanto, há pelo menos mais cinco outros tipos (PIMENTEL, 2015, p. 49/60), incluindo alguns presentes nas Cortes de Contas: “notas de cabeçalho (*headnotes*)”, “enunciados de jurisprudência”, “relatórios de jurisprudência (*law reports*)”, “informativos de jurisprudência”, de que é exemplo o Informativo de Licitações e Contratos do TCU, e “resenhas de jurisprudência”.

Os resumos jurisprudenciais, que devem extrair suas bases es-

truturais e lógicas das técnicas de resumo da ABNT¹², constituem verdadeiros resumos informativos e vão além da referência a pontos principais de um acórdão. Resultam de um processo intelectual e sintético-analítico de apreensão do raciocínio jurídico utilizado nas principais teses contidas em um julgado e que deverão ser expressas com as palavras do profissional que o examina.

A ideia de tal esforço de síntese é prover ao leitor conhecimento, com máxima agilidade e objetividade, das teses técnicas ou jurídicas versadas nas conclusões e deliberações constantes do acórdão examinado, dispensando a leitura de seu inteiro teor. O resumo não deve conter qualquer posicionamento crítico de quem o redija.

De outro tanto, o resumo, especialmente a ementa, deve ser elaborado sob a perspectiva da sistematização e organização da informação jurídica, de modo a disponibilizá-la ao usuário com recursos que lhe ampliem o potencial de precisão na localização das informações desejadas, de sorte a tê-las para o bom desempenho de suas atividades.

Qualquer forma de resumo jurisprudencial deve possuir caráter de relatório analítico, relativamente ao acórdão que lhe serviu de base de produção. De modo algum pode ser confundido com atividade de complementação ou alteração de voto. É mera representação sintética das teses jurídicas contidas no documento original, com as quais deve guardar, por coerência, o valor do espírito e da letra já assentados no julgado.

Como dito, o resumo pode ser elaborado sob várias formas, mas, para o escopo deste livro, lançaremos foco apenas nas espécies “ementas jurisprudenciais” e “informativos de jurisprudência”, aos quais dedicaremos os capítulos seguintes.

12 NBR 6028:2003.

Ementas Jurisprudenciais

1. Conceito e funções

O vocábulo “ementa” origina-se do neutro plural *ementum* (do verbo latino *eminiscor*), que significa anotações, apontamentos, coisas a lembrar (CAMPESTRINI, 1994, p. 1). Sua utilização não se restringe à seara jurisprudencial, aplicando-se a outras finalidades, como a relação de tópicos de um programa de ensino ou projeto, a parte da epígrafe de uma legislação. No campo da jurisprudência, a expressão figura como dispositivo ou regra de conduta resultante de decisão ou parecer nas áreas jurídica e administrativa.

A elaboração de ementas jurisprudenciais se justificou e se justifica até hoje basicamente pela necessidade de tornar conhecidos, de forma objetiva e rápida, o conteúdo e os fundamentos jurídicos dos provimentos judiciais e das decisões de natureza administrativa como as das Cortes de Contas.

1.1 Função de facilitadora de pesquisa

A função precípua da ementa jurisprudencial, segundo Atienza¹³ (1979, *apud* GUIMARÃES, 2003, p. 61), é:

[...] facilitar o trabalho de pesquisa quando da procura ou busca da informação, possibilitando, também, o co-

13 ATIENZA, Cecilia Andreotti. **Documentação Jurídica:** introdução à análise e indexação de atos legais. Rio de Janeiro: Achiamé, 1979.

nhcimento do assunto que está sendo objeto de pronunciamento judicial, dando uma ideia geral do que o documento contém.

Com o desenvolvimento tecnológico e a ampla utilização de plataformas digitais, só cresce a importância dessa espécie de resumo jurisprudencial como meio de possibilitar o acesso ágil à informação, principalmente àqueles atores mais diretamente envolvidos ou que recorrem aos julgados para o desempenho de suas profissões e funções.

No caso dos Tribunais de Contas, despontam entre os interessados as centenas de milhares de agentes públicos que tratam, por dever de ofício, da administração da coisa pública na União, estados, municípios e Distrito Federal. São agentes que necessitam conhecer, com agilidade, o pensamento das Cortes para bem exercerem suas atribuições que abrangem temáticas as mais variadas e de grande amplitude, a exemplo de licitações e contratos administrativos, obras públicas, tecnologia da informação, admissão de pessoal, aposentadorias e pensões. Agreguem-se a essa enorme massa de frequentes demandantes as empresas que contratam com o poder público, auditores, advogados, membros do Ministério Público, conselheiros, ministros, mídia, etc.

1.2 Função substitutiva

Além disso, por constituir a jurisprudência fonte de direito, sustenta Guimarães (2003, p. 61-62) que a ementa desempenha uma segunda função, de substituta do conteúdo do julgado, para fins de remissão em documentos como petições e votos, prática amplamente utilizada.

A despeito da vasta citação de ementas em peças processuais, cabe destacar que o Poder Judiciário não lhes reconhece, como regra, a prerrogativa de substituta do julgado.

Se não podem ser consideradas, em regra, substitutas dos julgados que representam, ao menos em alguns casos concretos têm alcançado densidade jurídica suficiente para servir de fundamento ao manejo de algumas espécies recursais.

Como exemplo de reconhecimento de tácito valor, no RE 642.682-SP, o Plenário da Suprema Corte admitiu embargos de declaração opostos com o fim de corrigir contradição entre o teor da ementa e o resultado do julgamento, dando-lhes ao final provimento. O STF havia provido o recurso especial e, na ementa, constou como improvido.

Nessa mesma linha, destaca-se a possibilidade de a ementa servir para demonstrar a divergência jurisprudencial entre precedentes, nos casos de recursos especial e extraordinário, em que tal demonstração é requisito para admissibilidade do apelo (AGUIAR JÚNIOR, 2015). Obviamente, a apresentação da ementa deve ser acompanhada de cotejo analítico com o texto do acórdão paradigma. Há, no entanto, decisões pela admissão, excepcionalmente, da apresentação apenas da ementa, no caso de divergência notória (RE 679.030/RJ e 510.830/MA, ambos do STJ).

Esses casos em apreço, se não alçam as ementas ao patamar de substitutas do acórdão, no mínimo nos alertam para a necessidade de um trabalho mais fidedigno e excelente no que atine à devida representação das teses expostas nos acórdãos.

Deve-se consignar, ainda, outro destaque que emerge da relação ementa e acórdão: a ementa não constitui parte do corpo do acórdão.

Mesmo com a obrigatoriedade de sua presença nos acórdãos, a teor do art. 563¹⁴ do antigo CPC (art. 943, § 1º do novo CPC), a ementa não figurou no art. 458 do CPC (art. 489 do novo CPC) como um dos elementos essenciais das sentenças, aplicáveis também aos acórdãos, por força do art. 165 do antigo CPC. Esse dever de constar dos acórdãos, sem, contudo, constituir um de seus elementos essenciais, levou a

14 “Todo acórdão conterá ementa”.

entendimento jurisprudencial pela inexistência de nulidade em aresto que não contenha ementa, porquanto se trataria de mero resumo do julgado, não inviabilizando o exercício de prerrogativas processuais (ED-RR nº 807959-35.2001.5.15.5555 – TST – 5ª Turma, Relator: Ministro Rider de Brito, Sessão de 21.5.2003, DJ 20.6.2003).

1.3 Função pedagógica

Uma terceira função da ementa, na lição de Guimarães (2003, p. 65), diz respeito ao seu caráter pedagógico.

Se lançarmos tal reflexão no âmbito do controle exercido pelos Tribunais de Contas, haveremos de perceber, com nitidez imediata, o papel relevante da ementa e, como se verá adiante, dos informativos jurisprudenciais, para os gestores que recorrem às deliberações das Cortes de Contas com o fim de nortear suas decisões na administração da coisa pública.

A ação dos Tribunais de Contas não deve se restringir ao aspecto condenatório e punitivo de suas decisões. A função pedagógica vem exercendo destacado papel nessas Cortes, com enfoque eminentemente preventivo, tendo por base um consistente processo de orientação procedimental dos órgãos que gerem recursos públicos, a promover sua contínua capacitação, cuja extensão alcança a sociedade civil, tudo com o objetivo de melhorar aspectos básicos de desempenho no campo da administração pública e, em termos de avaliação de resultados, obter a redução de ocorrência de irregularidades.

Os Tribunais de Contas identificaram que muitas das irregularidades cometidas não decorrem de conduta dolosa, mas da falta de conhecimento, por parte de agentes públicos, das normas de administração financeira e orçamentária e do correto emprego desses dispositivos. Assim, muitas Cortes passaram a desenvolver, progressivamente, sua função pedagógica, realizando capacitações presenciais ou virtuais, seminários, encontros técnicos, com os quais se efetiva, em bom nível, a formação e o aprimoramento dos servidores públicos.

Essas ações estão alinhadas a dois objetivos estratégicos que figuram nos planos estratégicos de diversas Cortes de Contas:

4. contribuir para melhoria da gestão e do desempenho da administração pública; e
5. facilitar o exercício do controle social.

A disseminação ágil e objetiva dos posicionamentos do Tribunal, não só a gestores, mas à sociedade em geral, por intermédio dos resumos jurisprudenciais, em suas variadas formas, poderá potencializar o alcance de tais objetivos, com a adição de apresentar uma vantajosa relação de custo benefício relativamente a outras medidas adotadas. Tais resumos se revelam instrumentos de valor efetivo, ainda pouco explorados nas Cortes.

2. Estrutura das ementas jurisprudenciais

Para Aguiar Junior (2008), constituem elementos dessa peça: o cabeçalho (chamado por alguns de indexação), o dispositivo, a conclusão e a indicação da fonte.

Para a maior parte dos autores que tratam da ementa no âmbito do Poder Judiciário, a ementa é composta apenas da verbetização (que se compara ao cabeçalho) e do dispositivo, registrando que nas publicações são acrescentadas outras informações, como órgão julgador, natureza e número do processo, comarca de origem, nome do relator, publicação (órgão e data) e se a decisão foi unânime.

A definição mais ampla parece denotar um foco maior na representação de cada julgado em si, realçando a importância do resultado do julgamento (conclusão) e das referências processuais (número do processo, relator, etc.). Já a sintética aparenta ater-se mais à identificação e localização da tese jurídica, sendo as demais informações agregadas meramente por reclames de publicação.

Para o presente trabalho, o foco será dado nas partes nucleares:

cabeçalho ou verbetação e dispositivo.

Considerando que este livro tem por destinatário exclusivo os Tribunais de Contas, desde já ressaltamos que, por razões terminológicas e por padronização, utilizaremos o vocábulo **cabeçalho**, em vez de verbetação. De outro tanto, usaremos o termo **enunciado**, em vez de dispositivo.

Essa opção se justifica porque os vocábulos aqui escolhidos são, ao contrário daqueles ora descartados, de uso comum e melhor representam o papel que cada qual deve revelar. Em reforço ao emprego de uma linguagem mais usual, vale lembrar que os Tribunais de Contas contam com corpo técnico multidisciplinar, sem predominância na área de direito, não havendo nem mesmo, no tocante às partes, necessidade de constituição de advogado para a defesa de interesses.

2.1 Cabeçalho

O cabeçalho é a parte da ementa que contém os descritores, a serem apostos de modo a trazer informações do nível geral para o específico.

Licitação. Empreitada por preço global. Análise de custos.

O fato de a obra ser executada por empreitada global não afasta a necessidade de se analisar a adequabilidade dos custos unitários que formam o valor final de cada etapa, tampouco de se verificar a correta taxa de BDI a ser aplicada para majoração dos gastos incorridos em cada fase do cronograma físico-financeiro.

É altamente desejável que o cabeçalho utilize linguagem controlada ou tesouro. Deve se referir a temas que serão tratados no dispositivo da ementa.

Para Campestrini (1994, p. 5), o cabeçalho seria “a sequência de palavras-chave, ou de expressões, que indicam o assunto discutido no texto”. Considera-se um cabeçalho eficiente aquele que “encaminha o

consulente ao que foi realmente apreciado”, com indicação de gênero e espécie do assunto discutido. Exemplo:

Responsabilidade. Fraude. Inabilitação.

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei nº 8.443/92).

Algumas regras, alertas e dicas sobre cabeçalho (CAMPESTRINI, 1994, p. 5-7):

1. os verbetes devem ser escritos de forma clara, com ponto após cada um deles, sem destaques (ressalvado grifo, quando necessário) e itálicos.
2. o cabeçalho, por natureza, não deve conter sentenças.
3. o cabeçalho tem por objetivo indicar o assunto apreciado; não deve conter palavras ou expressões que indicam a decisão, v.g.: recurso provido.

Os verbetes, conforme se observa na prática dos Tribunais Judiciais, são usualmente grafados em caixa alta, embora alguns autores, como José Augusto Guimarães, sustentem que eles devam figurar em caixa baixa.

Algumas ponderações podem ser feitas no que concerne à utilidade e à necessidade de **cabeçalho** como parte da estrutura da ementa. Na praxe das cortes brasileiras, quatro problemas têm tornado o **cabeçalho** elemento praticamente inútil para aquilo a que deveria se prestar, que é facilitar a localização do documento, cumprindo uma função de índice (GUIMARÃES, 2003, p. 69-70):

1. falta de controle de vocabulário;
2. falta de precisão de uma sintaxe (ordem de citação) dos ver-

- betes;
3. falta de previsão de uma sintaxe (ordem de citação) do cabeçalho como um todo;
 4. utilização de verbetes genéricos, designativos de áreas do Direito.

Se elementos iguais são representados de formas diversas no **cabeçalho**, prejudicadas estarão futuras pesquisas. Por exemplo: “habilitação técnica” ou “capacidade técnica”. O pesquisador que procurar pelo termo “habilitação” não encontrará “capacidade” técnica. O que procurar por “capacidade” também não localizará “habilitação técnica”.

A falta de precisão sintática dos verbetes e do cabeçalho como um todo gera problemas de ordem lógica, para organização e classificação dos **cabeçalhos**. Se a construção do cabeçalho é preorientada ou preordenada, determinando a sintaxe e a disposição do texto, v.g., em área, tema e termos específicos, é possível classificar facilmente por área. Vejamos:

Contrato. Equilíbrio econômico-financeiro. Preclusão.

Contrato. Obra e serviço de engenharia. Acompanhamento e fiscalização.

Contrato. Superfaturamento. Referencial de preço.

Em uma construção aleatória, ementas sobre outras áreas poderiam conter o termo contrato no seu cabeçalho, embora não representasse a área foco do debate.

Por fim, de modo geral não se indica a utilização de verbetes genéricos, v.g., a área do Direito (“Administrativo”), por ocasionar a recuperação de documentos em excesso (revocação), imprestáveis ao usuário que deseja agilidade e precisão nas suas buscas. No entanto, havendo ferramentas com possibilidade de refinamento, tal problema se faria minimizado, uma vez que pode o usuário especificar outro

termo dentro daquele grande universo. Atenderia, pois, as necessidades do pesquisador mais generalista, que deseja saber qual o universo compreendido em determinada área, e possibilitaria ao que deseja precisão refinar e encontrar os termos mais específicos.

2.2 Enunciado

O enunciado, do ponto de vista físico, é o texto que se apresenta logo abaixo do cabeçalho e que, em geral, possui maior extensão. É a parte essencial da ementa.

Sob a ótica do conteúdo, constitui a “regra resultante do julgamento do caso concreto” (CAMPESTRINI, 1994, p. 8). Apresenta, “de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento argumentado que propiciou o nexó entre um fato e um instituto jurídico” (GUIMARÃES, 2003, p. 71).

Por causa de sua função eminentemente informacional, deve ser por natureza abstrato, revelando a norma (regra) construída a partir do exercício da atividade judicante.

A ideia da ementa e, por conseguinte, do enunciado, é que veicule a tese jurídica discutida no julgamento, oferecendo informação objetiva e ágil para buscas pelos diversos usuários. O pesquisador de jurisprudência está interessado em saber o posicionamento do Tribunal sobre determinada questão técnica ou jurídica, e não em elementos concretos e fáticos da decisão, como nome das partes ou interessados, objeto de um contrato específico, etc. Assim, dados de cunho fático não devem figurar no enunciado, a menos que essenciais para delimitar o âmbito de aplicação da própria regra emitida.

Diante do prestígio que vêm assumindo as ementas jurisprudenciais, conforme já comentamos, com reprodução cada vez mais usual em decisões, peças processuais e pareceres, o enunciado deve ser (GUIMARÃES, 2003, p. 66):

1. *informativo (e não indicativo)*, a ponto de substituir e dispensar a leitura do julgado original, pelo menos no processo

inicial de pesquisa, no qual o usuário está verificando quais acórdãos tratam do assunto que busca e qual a linha jurídica resultante do julgamento;

2. *“inteligível por si só, sem depender do cabeçalho ou do acórdão”*, portanto, deve conter todos os elementos necessários à plena compreensão da tese jurídica.

Nota-se, pois, a proeminência do enunciado em relação ao cabeçalho como parte da estrutura das ementas jurisprudenciais, configurando seu núcleo, sua parte central. Nele, e não no cabeçalho, se registra a tese técnica ou jurídica, sendo, de fato, a ementa jurisprudencial *stricto sensu*. Como documento, deve conter uma estrutura mínima considerada apta para expressar o tema discutido e a tese jurídica manifesta.

2.2.1 Elementos constitutivos do enunciado

Segundo estudos realizados por Guimarães (2003, p. 72), comparando a estrutura formal dos acórdãos do Poder Judiciário (aos quais se assemelham, de modo geral, os das Cortes de Contas) com a metodologia de elaboração de resumos informativos (natureza em que se inserem as ementas jurisprudenciais), a estrutura mais adequada para uma ementa seria aquela em que o enunciado apresente quatro categorias ou elementos:

Fato (o que ocorreu): situação fática

Instituto Jurídico (o que se discute): o direito em discussão

Entendimento (posicionamento do Tribunal): decisão tomada

Argumento (razões que levaram ao posicionamento): motivos

Essas quatro categorias se vislumbram a partir da necessidade de a ementa representar, de forma clara, informativa e inteligível, as seguintes ideias, caracterizando verdadeiro resumo jurisprudencial:

- a. a questão *sub judice* (o que ocorreu/o que se discute);
- b. o posicionamento final (decisão);
- c. as razões que levaram a tal posicionamento, tudo isso em forma de enunciado, comando, regra.

As mesmas quatro categorias referidas são apresentadas por Pimentel (2015, p. 102-113), ao discorrer sobre o raciocínio lógico-jurídico utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) para identificação das teses jurídicas na construção de suas ementas. Notam-se, porém, pequenas diferenças terminológicas. Vejamos:

Contexto Fático = Fato

Questão Jurídica = discussão acerca da identificação do contexto fático com o **Instituto Jurídico**

Entendimento (permanece a mesma nomenclatura)

Fundamento = Argumento

Destacamos a nomenclatura empregada pelo STJ em razão de, em nosso entender, traduzir melhor e de forma mais ampla os conceitos de cada categoria do enunciado, reduzindo a margem de dúvida na identificação das teses pelo analista de jurisprudência, motivo por que está sendo adotada, com adaptação de linguagem atendendo a peculiaridades das Cortes de Contas.

2.2.1.1 Contexto fático

No âmbito das ementas elaboradas em acórdãos do Poder Judiciário, o contexto fático é todo fato material, situação fática ou contexto fático capaz de produzir efeitos jurídicos, provocando, portanto, o nascimento, a modificação ou a extinção de direitos.

No âmbito das Cortes de Contas, cuja atuação não se circunscreve à órbita eminentemente jurídica, o fato que interessa é aquele que tem direta ligação com o entendimento exarado pelo Tribunal em sua deci-

são. Não se trata de qualquer fato, situação ou contexto, mas daquele que possui relevância para a formulação de uma tese.

Além disso, como o objetivo é a construção de um resumo de natureza jurisprudencial, a ser elaborado no formato de ementa e a partir de acórdãos, busca-se identificar não uma ação específica, única, com agente e paciente, com particularidades do caso concreto, mas o fato, a situação ou o contexto genérico e generalizável, passível de se repetir em outros casos.

Algumas expressões tipificam bem o que se poderia considerar a situação ou contexto fático de um enunciado de ementa: “na hipótese em que”, “no caso de”, “ainda que” (PIMENTEL, 2015, p. 111). Há diversas outras. Em geral, sugerem situações que serviram de cenário para a discussão jurídica travada e que resultaram no posicionamento do Tribunal. Exemplos:

Na hipótese em que haja reincidência [...]

Nos casos de aditivos com datas retroativas [...]

2.2.1.2 Questão técnica ou jurídica

Quando um fato, uma situação fática ou um contexto fático produz efeitos no mundo jurídico, de modo a gerar discussão sobre o nascimento, a modificação ou a extinção de um direito, tem-se configurada uma questão jurídica. Se essa discussão é travada num processo que deu origem a um acórdão, tem-se uma questão jurídica apta a integrar o enunciado de uma ementa jurisprudencial.

Considerando que diversas questões que se apresentam aos Tribunais de Contas têm natureza eminentemente técnica, dada a sua relação com diversas áreas de conhecimento; levando, ainda, em conta a atuação das Cortes de Contas no plano operacional, a envolver a expedição de recomendações técnicas a serem implementadas em atuação discricionária do gestor, optamos pela terminologia “questão técnica ou jurídica”.

A questão técnica ou jurídica reflete nada mais nada menos do que a matéria objeto da discussão, representando o conjunto de princípios ou regras técnicas e jurídicas (instituto jurídico) passíveis de incidir sobre aquele fato, contexto fático ou aquela situação fática.

Aproveitemos mais um exemplo dado por Pimentel (2015, p. 112), para destacarmos a questão técnica ou jurídica:

É possível a **concessão de aposentadoria por idade a trabalhador rural**, ainda que tenha comprovado o tempo de serviço na condição de rurícola apenas por meio de prova documental, pois, conforme entendimento pacificado no STJ, inexistente a prova testemunhal a documental é suficiente para comprovação da atividade rural, quando revestida de fundamentação.

A questão técnica ou jurídica dessa ementa consiste na possibilidade ou não da “concessão de aposentadoria por idade a trabalhador rural”, no contexto fático exposto (comprovação de tempo de serviço rural apenas por prova documental). Avaliou-se a incidência ou não do instituto jurídico da concessão de aposentadoria por idade a trabalhador rural naquele contexto fático.

Vejamos mais um exemplo, extraído do Boletim de Jurisprudência 62 do TCU:¹⁵

É juridicamente inadmissível a **revisão de preços sob o argumento de compatibilizá-los aos praticados em outros contratos da entidade contratante**, já que a adoção de preços diferentes em contratos distintos não implica ruptura do equilíbrio econômico-financeiro da proposta vencedora da licitação.

15 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Informativo de Jurisprudência nº 62/TCU. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/boletim-de-jurisprudencia.htm>>. Acesso em: 7 set. 2015.

2.2.1.3 Entendimento

O elo que conecta o contexto fático à questão jurídica é exatamente o entendimento. No enunciado da ementa, que deve ser redigido em forma de comando, o entendimento é a parte que revela a posição do Tribunal acerca da questão técnica ou jurídica discutida.

O entendimento, ao revelar a posição do Tribunal sobre a questão em debate, será, necessariamente, NEGATIVO ou POSITIVO, pois decorre do reconhecimento ou não de um direito, da legalidade ou não de uma conduta ou mesmo da legalidade ou constitucionalidade de um normativo ou norma. Exemplos:

**É ilegal [...]; É irregular [...]; É lícito [...]; É admissível [...];
É legal [...]**

2.2.1.4 Fundamento

Depois da identificação de um *contexto fático*, que serviu de cenário para discussão sobre uma *questão técnica ou jurídica*, com manifestação de *entendimento* por uma Corte de Contas, o passo seguinte é indicar qual foi o *fundamento* consignado pelo relator ou pelo colégio de julgadores para aquele posicionamento adotado.

Por *fundamento* entende-se o argumento, a justificativa, a razão que dá suporte ao posicionamento adotado no acórdão. Essa motivação, enquanto princípio e exigência legal, tem por fim lastrear o enunciado do julgado, de modo que não resulte de mero arbítrio, mas da aplicação da lei e do direito ao caso examinado e da verificação de mínima razoabilidade e coerência argumentativa.

Como categoria integrante de um resumo jurisprudencial, o *fundamento* se mostra relevante ao pesquisador, ao usuário que busca informação para o seu trabalho, por trazer as razões que deram sustentação a determinado entendimento acerca da questão técnica ou jurídica debatida e que poderão servir de igual base para deliberação

a ser adotada em outros casos assemelhados.

Em sua forma de expressão, o fundamento costuma valer-se de conectivos característicos de introdução argumentativa (pois, visto que, porque, conforme, etc.), com os quais apresenta elementos de reforço convincentes, sendo muito comum na forma de citação de dispositivo legal, v.g.: nos termos do art. 65 da Lei nº 8.666/93, de acordo com o art. 37, XI, da Constituição Federal.

Vale ressaltar que o *fundamento* é um elemento que, embora enriqueça a ementa, nem sempre está nela presente; portanto, não é considerado imprescindível na construção do resumo jurisprudencial. Essa ausência ocorre, em alguns casos, pela dificuldade de registrar os múltiplos fundamentos que amparam determinada tese, bem como qualificar quais teriam maior peso.

2.2.2 Identificando as categorias do enunciado da ementa

De forma a fixar bem e identificar cada um dos elementos ou categorias que devem integrar o enunciado de uma ementa, analisaremos alguns casos. Iniciamos pelo exemplo apresentado por Guimarães (2003, p. 67):

Os odontólogos da FNS¹⁶, conquanto exerçam atividades ligadas à área de saúde pública, não podem ser equiparados aos médicos da saúde pública, para efeito de aplicação do § 3º da Lei nº 8.216/91¹⁷, em razão da disparidade de atribuições em tais categorias.

16 Fundação Nacional da Saúde.

17 Art. 3º Os valores de vencimentos dos servidores beneficiados pelo art. 3º da Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, e dos Cargos de Direção e Funções Gratificadas, de que trata a Lei nº 8.168, de 16 de janeiro de 1991, são os constantes dos Anexos III a VI desta lei.

- **Contexto Fático (CF):** Os odontólogos da FNS que exercem atividades ligadas à área de saúde pública
- Questão Técnica ou Jurídica (QTJ): **pode haver equiparação com médicos da saúde pública, para efeito de aplicação do § 3º da Lei nº 8.216/91?**
- Entendimento (E): **não pode**
- Fundamento (F): **porque há disparidade de atribuições em tais categorias**

Segue a análise de três outros enunciados jurisprudenciais, trabalhados a partir de textos publicados em Boletins de Jurisprudência do TCU:

Exemplo 1:

Os contratos firmados no exterior que devam produzir efeitos jurídicos no Brasil devem ser, obrigatoriamente, redigidos em língua portuguesa, em atendimento ao princípio da publicidade.

- **Contexto Fático (CF):** Os contratos firmados no exterior que devam produzir efeitos jurídicos no Brasil
- **Questão Técnica ou Jurídica (QTJ):** Devem ser, obrigatoriamente, redigidos em língua portuguesa?
- **Entendimento (E):** Sim, devem obrigatoriamente
- **Fundamento (F):** em atendimento ao princípio da publicidade

Exemplo 2:

A exigência de certificação emitida por instituições públicas ou privadas credenciadas pelo Inmetro para aquisições de bens e serviços de informática e automação (art. 3º, II, do Decreto nº 7.174/10), é ilegal, visto que estipula novo requisito de habilitação por meio de norma regulamentar e restringe o caráter competitivo do certame.

- **Contexto Fático (CF):** A exigência de certificação emitida por instituições públicas ou privadas credenciadas pelo Inmetro para aquisições de bens e serviços de informática e automação, prevista no art. 3º, inciso II, do Decreto nº 7.174/10
- **Questão Técnica ou Jurídica (QTJ):** É legal a exigência prevista no art. 3º, inciso II, do Decreto nº 7.174/10?
- **Entendimento (E):** Não, é ilegal!
- **Fundamento (F):** Visto que estipula novo requisito de habilitação por meio de norma regulamentar e restringe o caráter competitivo do certame.

Exemplo 3:

Nas licitações para fornecimento de vale refeição e vale alimentação, é ilegal a exigência de que os licitantes mantenham rede credenciada em todo o território nacional quando os beneficiários estão lotados em região(ões) específica(s), notadamente quando normas internas do órgão licitante preveem indenização de despesas com alimentação nos deslocamentos de funcionários para fora da(s) localidade(s) onde deva ocorrer a execução dos serviços licitados.

- **Contexto Fático (CF):** Nas licitações para fornecimento de vale refeição e vale alimentação, quando os beneficiários estão lotados em região(ões) específica(s), notadamente quando normas internas do órgão licitante preveem indenização de despesas com alimentação nos deslocamentos de funcionários para fora da(s) localidade(s) onde deva ocorrer a execução dos serviços licitados
- **Questão Técnica ou Jurídica (QTJ):** É legal a exigência de que os licitantes mantenham rede credenciada em todo o território nacional?
- **Entendimento (E):** Não, é ilegal!
- **Fundamento (F):** Neste caso não constou da ementa

3. Classificação das ementas

As ementas podem ser classificadas de várias formas, de acordo com as diversas ênfases possíveis de serem adotadas. Há usualmente quatro grupos de classificação (PIMENTEL, 2015, p. 73-78): quanto à apresentação, quanto à esfera de abrangência, quanto ao tipo temático e quanto à variedade de temas. Tendo em conta o escopo deste trabalho, abordaremos a última classificação, que se desdobra em “Ementas Simples” e “Ementas Compostas”. Destacaremos ainda o que se chama de “Ementa Topicalizada”, ante nossa visão crítica dessa construção, por vezes encontrada na praxe de alguns Tribunais e que figura no grupo das ementas classificadas quanto à apresentação.

3.1 Ementas simples

São as que contêm apenas um enunciado, uma única tese jurídica a ser representada. Exemplo:

Licitação. Estudo de viabilidade. Locação.

A locação de equipamentos de informática deve ser precedida de estudos de viabilidade que comprovem vantagem para a Administração quando comparada com a aquisição.

3.2 Ementas compostas

Quando é necessário consignar mais de um enunciado, em razão da existência de múltiplas teses jurídicas, estamos diante de uma ementa composta. Trata-se de situação muito comum nas ementas produzidas pelo Poder Judiciário. Vejamos um exemplo da jurisprudência do STF (MS 24631 DF):¹⁸

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24631/DF, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 09/08/2007, DJe 01/02/2008.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.

I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.

II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.

III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado pú-

blico pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.

3.3 Ementa topicalizada

Por vezes se vê em alguns Tribunais a utilização do que se denomina ementa topicalizada. Trata-se, na verdade, de um extenso cabeçalho, utilizando-se inclusive frases como verbetes. Não é considerada tecnicamente uma ementa, assemelhando mais a um índice de palavras-chave, sendo fortemente desaconselhável como boa prática.

ORDINÁRIA. OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM INDENIZATÓRIA. CONSUMIDOR POR EQUIPORAÇÃO. PARCELAS EFETIVAMENTE DESCONTADAS NO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DA DEMANDANTE, REFERENTE A CONTRATO DE MÚTUO CONSIGNADO. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE AS PARTES. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO. INCONTES-TE FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO A ENSEJAR A REPARAÇÃO PELOS PREJUÍZOS OCACIONADOS. LAUDO PERICIAL GRAFOTÉCNICO ATESTANDO A FALSIFICAÇÃO DA ASSINATURA DA DEMANDANTE [...]. (PIMENTEL, 2015, p. 77)

4. Requisitos da ementa jurisprudencial

Como visto, a ementa é um apertado resumo que busca apresentar as teses técnicas ou jurídicas contidas no documento original. Assim,

sendo um meio sintético de comunicação do Tribunal com os interessados, a ementa deve observar princípios e regras concernentes à boa técnica de redação, alguns deles aplicáveis à redação oficial.

A comunicação oficial deve sempre permitir uma única interpretação, ser impessoal e uniforme, o que exige o uso de linguagem caracterizada pela clareza, concisão e uso formal (Manual de Redação da Presidência, 2002).

Os requisitos linguísticos se aplicam essencialmente à parte da ementa a que nominamos de enunciado jurisprudencial.

Importante ter em mente a heterogeneidade do público que tem interesse na informação produzida pelas Cortes de Contas, formado por uma expressiva maioria sem formação jurídica. É bom lembrar que nem mesmo se exige a constituição de advogado para a apresentação de defesa nestes Tribunais, diferentemente do que ocorre, em regra, no Poder Judiciário.

Assim, é especialmente importante o uso da linguagem mais acessível ao público, de forma simplificada, a fim de permitir a fácil compreensão dos diversos temas tratados nas Cortes.

Na sequência apresentaremos as características essenciais (requisitos) que devem nortear a redação das ementas, a partir de uma adaptação do que foi descrito como “qualidades do dispositivo” por Campestrini (1994, p. 13-43) e como “requisitos” por Guimarães (2003, p. 82-95).

4.1 Clareza

Consiste na transmissão mais compreensível do pensamento. O objetivo é fazer-se entendido da melhor maneira possível. Para isso, seguem algumas orientações:

- a. use preferencialmente frases curtas;
- b. cuidado com ambiguidades;
- c. utilize palavras simples, evitando termos rebuscados;
- d. dê preferência à ordem direta.

Exemplo de texto que carece de aperfeiçoamento:

As determinações do TCU não se encontram sujeitas ao juízo de conveniência **de seus** dirigentes, pois se revestem de caráter coativo, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, sujeitando os responsáveis por eventual desobediência às penalidades previstas na Lei nº 8.443/1992, particularmente no inciso IV e no § 1º do art. 58.

As palavras “**de seus**” prejudicam a clareza do texto, pois colocam em dúvida quem seriam os dirigentes (seriam do TCU?).

Uma redação mais clara:

As determinações do TCU não se encontram sujeitas ao juízo de conveniência **dos gestores integrantes da Administração Pública**, pois se revestem de caráter coativo, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, sujeitando os responsáveis por eventual desobediência às penalidades previstas na Lei nº 8.443/1992, particularmente no inciso IV e no § 1º do art. 58.

Mais um exemplo:

A decisão que adota medida cautelar não exige **cognição exauriente** da matéria, bastando, para a verificação da **plausibilidade jurídica** que a ampare, um juízo de mera **verossimilhança**.

Percebe-se o uso de palavras rebuscadas, comuns à linguagem técnico-jurídica, prática que dificulta o entendimento ágil por parte do usuário sem formação em Direito.

Segue sugestão de nova redação:

A decisão que adota medida cautelar não exige **exame completo e aprofundado** da matéria, bastando uma avaliação de **probabilidade acerca da existência do direito** para a verificação da **razoabilidade jurídica da medida**.

4.2 Fidelidade

A ementa deve refletir o raciocínio lógico utilizado no acórdão por ela representado, demonstrar correspondência com o que foi julgado e afastar construções contraditórias. Como visto anteriormente, houve caso no STF de admissão de embargos para corrigir ementa que não refletia o conteúdo da decisão que buscava sintetizar (RE 642.682-SP).

Vejamos um exemplo:

É desarrazoada e desproporcional a inclusão de pontuação do critério de experiência profissional específica em editais de processo seletivo simplificado, por afrontar aos princípios constitucionais da ampla acessibilidade aos cargos públicos, da isonomia, da razoabilidade.

Observe, no entanto, excerto do Acórdão que deu base à construção de tal ementa:

[ACÓRDÃO]

9.3. dar ciência ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais sobre a seguinte impropriedade verificada neste processo:

9.3.1. **inclusão de desarrazoada e desproporcional pontuação do critério de experiência profissional específica, identificada nos editais de processo seletivo simplificado 1/2010, 3/2010, e 6/2010**, em afronta aos princípios constitucionais da ampla acessibilidade aos cargos públicos, da isonomia, da razoabilidade, e à jurisprudência dos tribunais superiores e deste Tribunal de Contas sobre a matéria.

Numa primeira visão, parece não haver nada de errado. No entanto, observe que **o acórdão afirma** ter sido identificada naqueles editais, em particular, a inclusão de desarrazoada e desproporcional

pontuação do critério de experiência profissional, em afronta a princípios constitucionais e à jurisprudência dos Tribunais superiores e do TCU. Isso significa que, naqueles casos, a pontuação exigida no edital para o critério de experiência profissional não tinha fundamentos razoáveis e era exagerada. **Não afirmou** que era vedada a inclusão de tais critérios. A ementa, todavia, considerou que qualquer exigência de pontuação de critério de experiência profissional em edital de processo simplificado de seleção de pessoal é considerada desarrazoada e desproporcional. Portanto, a ementa foi infiel ao decidido no julgado, veiculando algo que o Tribunal não deliberou.

4.3 Concisão

Deve-se avaliar a efetiva essencialidade de todas as palavras utilizadas, eliminando qualquer termo de cunho meramente retórico, subjetivismos, adjetivações, excessos de explicações, bem como referências a trâmites de processo, partes e outros elementos que não sejam o posicionamento generalizável expresso no acórdão.

Assim trechos como os abaixo devem ser evitados:

“Não constando dos autos peças essenciais para informação do instrumento [...]”, “Reconhecida a legitimidade das partes autoras [...]”, “alcançaram valores absurdos”, “diferença abissal”, muito benevolentes, quase sempre, frequentemente, etc.

Exemplo de enunciado com falhas de concisão e respectiva redação de aperfeiçoamento:

A jurisprudência do TCU não condena, de forma absoluta, a previsão de percentuais a título de reserva técnica, mas apenas exige que tais percentuais sejam devidamente justificados. Não tendo sido apontado sobrepreço no valor do homem-hora em razão da reserva técnica não há como glosar tal parcela do contrato.

Sugestão de redação aperfeiçoada:

É permitida a previsão contratual de percentuais a título de reserva técnica, desde que devidamente justificados.

Mais um exemplo, agora de excesso de explicações:

O exame **levado a efeito** pelo TCU sobre os atos de aposentadorias e pensões tem natureza fiscalizatória, **voltada para a verificação da legalidade dessas concessões, não** estando, **em princípio**, sujeito ao contraditório e à ampla defesa **dos beneficiários, sob pena de comprometimento da efetividade do Controle Externo constitucionalmente delegado a esta Corte de Contas. O contraditório e a ampla defesa** apenas **se estendem aos atos sujeitos a registro** quando houver decorrido lapso temporal superior a cinco anos contados de sua chegada no TCU.

Veja uma redação com redução de termos explicativos:

O exame dos atos de aposentadorias e pensões pelo TCU tem natureza fiscalizatória, estando sujeito ao contraditório e à ampla defesa apenas quando decorrido tempo superior a cinco anos da entrada do ato no Tribunal.

4.4 Proposição

O caráter propositivo da ementa exige que sua redação seja feita em forma de comando, o qual deve refletir o entendimento do órgão julgador, não o que está escrito na lei (testemunho autorizado) ou em normativo. Deve-se, pois, evitar textos como:

O art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 é claro ao exigir, como condição de eficácia legal do contrato, a publicação resumida de seu termo e dos respectivos aditamentos na imprensa oficial, qualquer que seja o valor envolvido e ainda que se trate de contrato sem ônus.

Vejamos agora o mesmo texto redigido de forma propositiva:

É indispensável para eficácia legal do contrato a publicação resumida, na imprensa oficial, de seu termo e dos respectivos aditamentos, qualquer que seja o valor envolvido e ainda que se trate de contrato sem ônus, na forma do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

4.5 Completude

Além de propositiva, a ementa deve ser construída de modo a expressar sentido completo, apresentando sujeito, verbo e complementos. Exemplo:

A oposição de novos embargos de declaração com nítido caráter protelatório **[sujeito]** não suspende **[verbo]** o trânsito em julgado do acórdão condenatório **[complemento]**.

É possível, porém, que mesmo apresentando sujeito, verbo e complemento a redação do enunciado produza a sensação de que está faltando alguma informação.

Vejamos o exemplo abaixo:

A proposta apresentada por licitante, sem contemplar margem de lucro, não se revela, necessariamente, inexequível.

Nesse caso, um olhar mais atento para o texto perceberá algo aparentemente contraditório, a exigir um complemento, uma explicação: como pode uma proposta sem margem de lucro não ser inexequível? A indagação é válida pois se pressupõe a necessidade de lucro para que uma empresa permaneça no mercado.

A ementa está gramaticalmente completa (sujeito, verbo e complemento verbal), porém, do ponto de vista informacional, permanece incompleta. Vejamos uma sugestão de nova redação, a partir do que foi desenvolvido no voto que fundamentou a deliberação:

A proposta apresentada por licitante, sem contemplar margem de lucro, não se revela, necessariamente, inexequível. Pode caracterizar estratégia comercial da empresa que, no momento próprio, venha a demonstrar a exequibilidade da proposta.

4.6 Precisão

Por ser a ementa um documento técnico, com função específica, em sua redação deve-se preferir a utilização de termos técnicos, portanto, mais específicos, valendo-se da exata acepção em que são encontrados em dicionários, empregados na lei ou na doutrina consagrada, mas sempre optando pela linguagem mais simples.

Recomenda-se evitar sinonímias, a menos que necessárias para o entendimento.

Assim:

Em vez de procedimento público de compras **use** licitação.

Em vez de decisum vergastado **ou** hostilizado **use** decisão recorrida.

4.7 Correção

Os erros gramaticais, estrangeirismos e vícios do linguajar jurídico atuam para retirar a credibilidade da própria ementa.

Deve-se ter grande atenção à concordância e à regência, verbal e nominal, e um especial cuidado com palavras ainda não plenamente integradas ao vernáculo, cujo uso deve ser evitado em documentos técnicos, ou até mesmo aqueles vocábulos recentemente acolhidos na língua portuguesa brasileira, como: obstaculizar, oportunizar, etc.

4.8 Independência

A independência da ementa diz respeito à capacidade de ser compreendida fora do texto original, dispensando-se a leitura do julgado na íntegra. O enunciado da ementa deve ser inteligível sem que se recorra ao cabeçalho nem ao texto do julgado.

Segue exemplo de texto dependente do cabeçalho:

O gestor deve verificar a qualificação técnica e operacional da entidade, bem como os demais requisitos previstos nas normas que regem a matéria, em especial o Decreto nº 6.170/07 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/11.

Sem o cabeçalho, sequer se saberia que a ementa está tratando de um convênio e que houve indicação da entidade em emenda parlamentar. Também não se compreenderia que a questão jurídica recai exatamente sobre a obrigação de o gestor verificar a qualificação técnica e operacional da entidade, ainda que esta tenha sido indicada em emenda parlamentar.

Veja agora a mesma ementa com redação que lhe garante independência e como sua perfeita compreensão dispensa a leitura do cabeçalho:

Convênio e Congêneres. Emenda parlamentar. Requisitos.

A expressa indicação, em emenda parlamentar, da entidade com quem deve ser firmado o convênio não afasta a obrigação de o gestor verificar a sua qualificação técnica e operacional, bem como os

demais requisitos previstos nas normas que regem a matéria, em especial o Decreto nº 6.170/07 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/11.

4.9 Coerência

A ementa deve ser construída de forma lógica, guardando harmonia e coesão entre os elementos que a compõem. O texto, portanto, deve apresentar nexos entre a ação expressa e o resultado, de modo a evitar contradições e incongruências.

Observe o exemplo a seguir (CAMPESTRINI, 1994, p. 39):

Procede culposamente o motorista que, em via pública, dotada de iluminação, no perímetro urbano, estaciona o veículo **para**, em seguida, passar sobre a vítima embriagada e caída na rua, causando-lhe lesões gravíssimas.

A preposição “para” na ementa indica finalidade. O vocábulo foi mal empregado, pois, além de expressar ideia oposta à do julgado (que é de culpa e não de dolo), tornou o texto da ementa incoerente, uma vez que inicia falando de procedimento culposo, mas desenvolve toda uma lógica de conduta dolosa.

5. Procedimentos indispensáveis à construção de ementas jurisprudenciais

5.1 Análise documental

Sendo a ementa uma espécie de resumo, sua construção pressupõe um processo de análise em que se selecionam os aspectos mais importantes do texto em causa e as respectivas estruturas básicas de

raciocínio utilizadas. Tudo isso, obviamente, almejando a identificação e condensação das teses técnicas ou jurídicas constantes do acórdão.

Tal qual o resumo, a ementa deve constituir um novo documento. Deve-se evitar a mera transcrição de trecho do julgado que representa a tese técnica ou jurídica que se deseja evidenciar, ainda que pareça bem esclarecedor e que o relator tenha se esmerado para desenvolver um parágrafo síntese ao fim de sua manifestação. É preciso estar atento à presença dos requisitos para construção do enunciado de uma ementa, conforme estudamos: contexto fático, questão técnica ou jurídica, entendimento e fundamento.

Algumas perguntas podem facilitar o trabalho do redator de ementas (GUIMARÃES, 2003, p. 94):

- Que situação ocorreu [contexto fático]?
- Que direito se discute [questão jurídica ou técnica]?
- O que se decidiu quanto à aplicabilidade do direito no contexto fático [entendimento]?
- Quais as razões para se adotar aquele determinado entendimento [fundamento]?

5.2 Seletividade

A seletividade é o procedimento que contempla alguns pontos importantes na construção de ementas:

1. devem-se buscar as principais teses discutidas no julgado, deixando de lado questões acessórias e aspectos não generalizáveis;
2. preferencialmente devem-se selecionar teses que tenham boa fundamentação jurídica no voto ou no relatório (adotado pelo relator como razão de decidir);
3. a tese selecionada tem que ter servido de fundamento para a decisão adotada no acórdão.

Informativos de Jurisprudência

Os informativos de jurisprudência são formas de resumos jurisprudenciais amplamente utilizadas nas Cortes Superiores, em razão da simplicidade e da razoável tempestividade com que as teses jurídicas discutidas nos arestos dessas Casas podem ser disponibilizadas ao público em geral.

É um instrumento eficiente para dar divulgação do selecionado conteúdo técnico ou jurídico que emergiu das deliberações proferidas em determinado período, constituindo importante recurso de comunicação pelo qual o usuário pode manter-se atualizado sobre questões de seu interesse, tendo por bastante o teor resumido das principais deliberações do Tribunal.

Pesquisa de satisfação realizada pelo TCU em relação a um de seus informativos, cujo resultado segue em tópico seguinte, deixa patente a importância desse instrumento de comunicação entre a instituição e a camada da sociedade interessada na informação produzida pela Corte.

Os informativos de jurisprudência contam com diferentes características, sendo importante conhecê-las, a fim de subsidiar a Corte de Contas na escolha de um modelo capaz de divulgar para a sociedade, com proveito mútuo, o seu pensamento em temáticas principais.

Apresentaremos mais à frente as principais características¹⁹ dos informativos do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Tribunal de Contas da União (TCU) e de Cortes de Contas estaduais.

19 As informações são referentes ao ano de 2015.

1. A relevância dos informativos: resultados de pesquisa de satisfação em publicação do TCU

Os resultados da pesquisa de satisfação realizada pelo TCU com os leitores assinantes de uma de suas publicações demonstram a elevada importância desse meio de divulgação do pensamento da Corte para a comunidade interessada na temática do Controle Externo.

O TCU buscou conhecer o nível de satisfação dos leitores do Boletim de Jurisprudência (BJ), informativo que apresenta as principais teses técnicas ou jurídicas assentadas nas deliberações exaradas durante a semana de julgamentos.

Foram consultados cerca de 6000 assinantes do boletim, cadastrados no push do portal do TCU. A eles foi enviado sucinto questionário, com questões objetivas, buscando saber, entre outras informações, a área de atuação profissional, a avaliação de qualidade do BJ e satisfação com o produto, e se a publicação contribui efetivamente para o desempenho do trabalho.

Das respostas apresentadas, evidenciou-se, quanto à área de atuação, que aproximadamente 63% eram servidores ou funcionários da Administração Pública, 13% servidores do próprio Tribunal, 13% advogados e 4% estudantes.

O índice de satisfação com o boletim superou a notável casa dos 98%. Também merece realce a verificação de que 96% dos participantes afirmaram que a leitura do boletim contribui para a realização do trabalho que executam.

Aliás, esse último aspecto levantado merece especial destaque, pois diz respeito ao caráter orientador e pedagógico das Cortes de Contas. Se tomarmos as respostas do segmento que se identificou como servidor ou funcionário da Administração Pública, exatos 97,43% desses agentes relevaram que o boletim do TCU ajuda no desempenho das tarefas que lhes são atribuídas.

As respostas apresentadas colaboram para a conclusão de que

esse tipo de comunicação com a sociedade é totalmente exitosa. E mais: deve servir como forte estímulo a que os Tribunais de Contas envidem esforços para colocar à disposição da comunidade de controle externo a síntese de seu pensamento, mediante tais publicações.

Vale dizer que, ao tempo da pesquisa, o referido boletim não tinha ainda dois anos de existência, o que confere maior valor aos resultados.

2. Informativos do STF

O STF dispõe de quatro publicações de jurisprudência:

- d. informativo semanal;
- e. informativo por temas;
- f. boletim repercussão geral; e
- g. publicações temáticas.

O que nos interessa em particular para o objetivo deste trabalho é o informativo semanal. Ele é produzido a partir das notas tomadas nas sessões de julgamento das Turmas e do Plenário, sendo publicado antes da própria publicação dos acórdãos nele mencionados. Tem, pois, caráter não oficial, e nessa prévia condição, a fidedignidade de seus dados fica sujeita à aferição após a publicação oficial.

O informativo semanal apresenta um sumário, com a exposição de curtos títulos que indicam o assunto tratado no respectivo processo, organizado por colegiado. Vejamos parte do sumário do Informativo 755/STF²⁰, em que consta matéria de interesse do controle externo:

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo de Jurisprudência nº 755/STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo755.htm>>. Acesso em: 7 set. 2015.

Plenário

ADI e adicional de férias a servidor em inatividade

[...]

Tribunal de Contas: competências institucionais e modelo federal

Nomeação de dirigentes: aprovação legislativa e fornecimento de informações protegidas por sigilo fiscal

1ª Turma

Incompetência absoluta e aproveitamento de atos processuais

Prescrição e coisa julgada - 3

MS: admissão de “amicus curiae” e teto remuneratório em serventias extrajudiciais

Concurso público: direito subjetivo à nomeação e discricionariedade

2ª Turma

Quinto constitucional: requisito constitucional da reputação ilibada e inquérito - 2

Ações contra atos do CNJ e competência do STF

Depois de cada título, há uma síntese do que o Tribunal decidiu no exame do processo, com a exposição de fatos que contextualizam o leitor, bem como a apresentação dos principais argumentos que sustentaram a deliberação da Corte. O informativo ainda registra a posição divergente, caso existente, ainda que não seja a vencedora.

Vejamos um trecho de outro informativo²¹, exemplo a revelar como se dá o desenvolvimento do texto na publicação em foco, em matéria de interesse das Cortes de Contas.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo de Jurisprudência nº 786/STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo786.htm>>. Acesso em: 7 set. 2015.

TCU e declaração de inidoneidade para licitar

O TCU tem competência para declarar a inidoneidade de empresa privada para participar de licitações promovidas pela Administração Pública. Com base nessa orientação, o Tribunal, por maioria, denegou mandado de segurança impetrado em face de decisão do TCU que declarara não poder aquela pessoa jurídica, por cinco anos, participar de licitações públicas. No caso, a Corte de Contas aplicara a referida penalidade porque a impetrante fraudara documentos que teriam permitido a sua habilitação em procedimentos licitatórios. A decisão fora fundamentada no art. 46 da Lei nº 8.443/1992 – Lei Orgânica do TCU (“Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal”). A Corte destacou que, no julgamento da Pet 3.606 AgR/DF (DJU de 27.10.2006), o Plenário do STF reconheceu a validade do art. 46 da Lei Orgânica do TCU e esclareceu que “o poder outorgado pelo legislador ao TCU, de declarar, verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei nº 8.443/92), não se confunde com o dispositivo da Lei das Licitações (art. 87), que – dirigido apenas aos altos cargos do Poder Executivo dos entes federativos (§ 3º) – é restrito ao controle interno da Administração Pública e de aplicação mais abrangente”. Lembrou que outras decisões foram proferidas no sentido de assentar a constitucionalidade das atribuições que são delegadas a certas entidades privadas (organizações sociais e entidades do “Sistema S”) e que teriam como um dos fundamentos básicos a submissão dessas entidades ao Tribunal de Contas e, portanto, sujeitas às sanções correspondentes por ele aplicadas. Asseverou que a base normativa que legitima, a partir da Constituição, o exercício desse dever/poder de fiscalizar, de controlar e de reprimir eventuais

fraudes ou ilicitudes no âmbito da Administração Pública residiria no art. 46 da Lei nº 8.443/1992. Ademais, o parágrafo único do art. 70 da CF (“Art. 70. [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”) submeteria essa competência material do TCU não apenas as pessoas de direito público, mas também as pessoas jurídicas de direito privado e até mesmo as pessoas naturais. Vencido o Ministro Marco Aurélio, que concedia a ordem. Assinalava que o § 3º do art. 71 da CF, ao estabelecer que as decisões do TCU de que resultasse imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, conduziria, em interpretação sistemática e teleológica, à conclusão de que o pronunciamento diria respeito à Administração Pública. Nesse contexto, frisava que o art. 46 da Lei nº 8.443/1992 implicaria — a colocar em segundo plano a higidez — aditamento ao rol das práticas autorizadas pelo art. 71 da CF e à Lei nº 8.666/1993, a qual seria categórica ao preconizar o que incumbiria, de forma exclusiva, ao Ministro de Estado, ao Secretário Estadual ou Municipal aplicar sanção (“Art. 87. [...] § 3º. A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação”). Assim, assentava a inconstitucionalidade do art. 46 da Lei nº 8.443/1992.

Também é divulgado o essencial de discussões havidas em processos relevantes da sessão, cujo julgamento ainda não foi concluído, em razão de pedido de vista. Tal traço revela que há um objetivo de noticiar o trabalho da sessão de julgamento, não se concentrando apenas na divulgação das teses assentadas nos julgamentos da Corte.

3. Informativos do STJ

Entre as publicações do STJ, ganha destaque o Informativo de Jurisprudência, instrumento que divulga à comunidade jurídica teses firmadas pela Corte. Elas são selecionadas pela novidade no âmbito do Tribunal e pela repercussão no meio jurídico. Não se referem, portanto, a todos os acórdãos proferidos.

Embora não tenham uma estrita periodicidade, os informativos usualmente se referem a um período quinzenal de julgamentos do Tribunal.

Diferentemente da estruturação encontrada no informativo do STF, na publicação do STJ não há sumário, figurando a indicação de títulos dos assuntos tratados. Em comum, ambas têm apresentação segmentada por colegiado.

Há entre elas diferenças importantes na exposição da informação. No informativo do STJ, a apresentação de cada deliberação se inicia com um cabeçalho, em letras maiúsculas, que indica a área do Direito em que a tese discutida no acórdão é classificada, seguida de uma sentença que retrata o assunto central da deliberação.

Logo após o cabeçalho é apresentado um enunciado, em negrito, cuja elaboração observa nitidamente a metodologia que indicamos para a execução da parte dispositiva da ementa.

Na sequência do enunciado, figura um texto no qual usualmente constam argumentos que dão suporte à tese apresentada no enunciado.

Importante destacar que, embora o informativo do STJ apresente um cabeçalho e um enunciado referente à determinada decisão da Corte, ele não é a reprodução do teor da ementa do respectivo acórdão. Ou seja, não há vinculação entre o cabeçalho que aparece no informativo com aquele da ementa, valendo o mesmo para o enunciado da ementa. Com frequência, verificamos que os textos que aparecem nos informativos receberam um cuidadoso tratamento técnico.

A ementa é elaborada pelo relator, enquanto o texto do informa-

tivo é construído na Secretaria de Jurisprudência do STJ.

Vejamos os exemplos abaixo constantes dos Informativos 530²² e 549²³ do STJ, respectivamente.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE DECISÃO DO TCU.

A execução de decisão condenatória proferida pelo TCU, quando não houver inscrição em dívida ativa, rege-se pelo CPC. De fato,

nessa situação, não se aplica a Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais). Essas decisões já são títulos executivos extrajudiciais, de modo que prescindem da emissão de Certidão de Dívida Ativa. Precedentes citados: REsp 1.112.617-PR, Primeira Turma, DJe de 3/6/2009; e REsp 1.149.390-DF, Segunda Turma, DJe de 6/8/2010. REsp 1.390.993-RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 10/9/2013.

DIREITO ADMINISTRATIVO. INADMISSIBILIDADE DE JORNADA SEMANAL SUPERIOR A SESENTA HORAS NA HIPÓTESE DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE.

É vedada a acumulação de dois cargos públicos privativos de profissionais de saúde quando a soma da carga horária referente aos dois cargos ultrapassar o limite máximo de sessenta horas semanais. Segundo o que dispõe a alínea c do inciso XVI do art. 37 da CF, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI, a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. Por se

22 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência nº 530/STJ. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&livre=@COD=%270530%27&tipo=informativo>>. Acesso em: 7 set. 2015.

23 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência nº 549/STJ. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&livre=@COD=%270549%27&tipo=informativo>>. Acesso em: 7 set. 2015.

constituir como exceção à regra da não acumulação, a acumulação de cargos deve ser interpretada de forma restritiva. Ademais, a acumulação remunerada de cargos públicos deve atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho. Observa-se, assim, que a jornada excessiva de trabalho atinge a higidez física e mental do profissional de saúde, comprometendo a eficiência no desempenho de suas funções e, o que é mais grave, coloca em risco a vida dos usuários do sistema público de saúde. Também merece relevo o entendimento do TCU no sentido da coerência do limite de sessenta horas semanais – uma vez que cada dia útil comporta onze horas consecutivas de descanso interjornada, dois turnos de seis horas (um para cada cargo), e um intervalo de uma hora entre esses dois turnos (destinado à alimentação e deslocamento) –, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizarem os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos (TCU, Acórdão nº 2.133/2005, DOU 21/9/2005). MS 19.336-DF, Rel. originária Min. Eliana Calmon, Rel. para acórdão Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 26/2/2014.

Em termos apreciativos, merece nota a evolução havida no informativo do STJ, cujas edições anteriores a setembro de 2012 não apresentavam as teses jurídicas de forma clara e destacada, mediante enunciados. Nesse mesmo sentido, desde 2013 o STJ também disponibiliza as teses organizadas por ramos do Direito.

4. Informativos do TCU

Já no TCU, além do Informativo de Licitações e Contratos (InfoLC), foram desenvolvidos posteriormente os Boletins de Jurisprudência e de Pessoal.

Nesses três produtos encontra-se a elaboração de resumo jurisprudencial de deliberações selecionadas em razão da densidade jurídica das teses nelas vertidas (discussão no colegiado ou reiteração de entendimento) e/ou do seu ineditismo.

A Secretaria das Sessões (Seses), por meio da Diretoria de Jurisprudência (Dijur), acompanha a pauta dos processos levados à deliberação, dali selecionando os acórdãos que satisfaçam os critérios de seleção acima mencionados. Em seguida, ocorre reunião em que se aprecia e define o material a constar de cada boletim e do InfoLC, passando-se à fase de construção dos enunciados jurisprudenciais dos acórdãos selecionados. Uma vez elaborados os enunciados das teses de cada julgado escolhido, os textos são submetidos ao crivo último do secretário da Seses, antes de sua publicação.

Vale destacar que as referidas publicações têm sido utilizadas por diversos ministros do TCU na fundamentação de seus votos, exercendo, dessa forma, função substitutiva do acórdão referenciado, um dos papéis da ementa, consoante abordamos no capítulo 2. Vejamos dois exemplos:

Acórdão nº 1.915/2015 - Plenário²⁴ [...]

A tese extraída do referido Acórdão nº 5.664/2014 - Primeira Câ-

24 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.015/2015-Plenário. Disponível em: < https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?tkn=v1_791A195A5DB06493C93194C62C2AA44482F68F1CFD71A3896C8B6D9D5AB3FC6FFFEA0863FEFAFD90B746C43FA7532AEADC47E33CEDDB9EF3A9EAA9693E9860A534C3533138B414985DAB15477F85180D716B3E70F62E2D63E171858DEBE69F2EEEE60B33232574B0AD2C64861DF1BF171707D200A2FCD99591A8330C74D780C7BF256A17364FF6C1B4C3533138B414985&colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1015&anoAcordao=2015 >. Acesso em: 10 set. 2015.

para, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares contas de determinada associação e de um de seus gestores, foi assim sintetizada pela Secretaria das Sessões do TCU, em seu **Boletim de Jurisprudência 57**:

‘O exame da boa-fé, para fins de concessão de novo prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros de mora (art. 202 do Regimento Interno/TCU), quando envolver pessoa jurídica de direito privado, será feito, em regra, em relação à conduta de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo do ente (art. 47 do Código Civil)’.

Ao ter em conta essa orientação, que se mostra adequada para a solução também deste caso, [...]

Acórdão nº 1.015/2015 – Plenário²⁵ [...]

6. Este Tribunal al tem manifestado o entendimento de que é admissível a especificação de marca para aquisição de cartuchos no período de garantia das impressoras se, contratualmente, a cobertura de defeitos estiver vinculada ao uso de produtos originais ou certificados pela fabricante do equipamento. Tal posicionamento está explicitado no **“Informativo de Licitações e Contratos” nº 179/2013**, elaborado pela Secretaria das Sessões a partir das deliberações tomadas pelo Tribunal relativas ao tema.”

25 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.015/2015-Plenário. Disponível em: < https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?tkn=v1_791A195A5DB06493C93194C62C2AA44482F68F1CFD71A3896C8B6D9D5AB3FC6FFEAO863FEFAFD90B746C43FA7532AEADC47E33CEDDB9EF3A9EAA9693E9860A-534C3533138B414985DAB15477F85180D716B3E70F62E2D63E171858DEBE69F2EEE-60B332332574B0AD2C64861DF1BF171707D200A2FCD99591A8330C74D780C7BF256A-17364FF6C1B4C3533138B414985&colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1015&anoAcordao=2015 >. Acesso em: 10 set. 2015.

4.1 Informativo de Licitações e Contratos (InfoLC)

Lançado pelo TCU em 2010, o InfoLC é o resumo jurisprudencial mais analítico entre os produzidos pelo Tribunal. Apresenta o seguinte formato:

1. **Introdução:** apresenta informações sobre a natureza e a forma de elaboração do próprio informativo.
2. **Sumário:** traz o enunciado de ementa de cada uma das teses jurídicas selecionadas para figurar naquela edição, agrupadas pelos colegiados em que aparecem.
3. **Detalhamento:** discrimina cada um dos enunciados de ementa constantes do sumário, na mesma sequência e também agrupados por colegiado, recebe síntese do processo em que foi proferido o acórdão ementado (informações sobre as partes e os pontos principais de controvérsia), e têm expostas as discussões travadas e a deliberação adotada.

Merece destaque neste informativo o fato de trazer, além do que se consideraria o enunciado da ementa (chamado de sumário), um detalhamento do que foi decidido nos autos.

Vejamos um exemplo, apresentado no InfoLC TCU 220:²⁶

1. Na contratação de serviços advocatícios, a regra geral do dever de licitar é afastada na hipótese de estarem presentes, simultaneamente, a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto. Singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

Pedido de Reexame interposto pela Associação Paulista para o De-

26 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Informativo de Licitações e Contratos nº 220/TCU. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm>>. Acesso em: 7 set. 2015.

envolvimento da Medicina (SPDM) questionara deliberação do TCU pela qual foram expedidas determinações que, no entendimento da recorrente, eram incabíveis. Dentre elas, opôs-se a recorrente a “determinações relacionadas à necessidade de observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia e publicidade e de realização de pesquisas de preços nas contratações de serviços advocatícios”. No entendimento da SPDM, seria “impossível aferir o trabalho intelectual do advogado em processo licitatório, impondo-se a contratação desse serviço pela via da inexigibilidade de licitação”. Analisando o ponto, o relator lembrou ser firme “a jurisprudência do Tribunal no sentido de que a regra para contratação de serviços técnicos especializados, entre os quais os advocatícios, é a licitação”. A regra geral só é afastada “na hipótese de estarem presentes, simultaneamente, a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto”. Continuou o relator: “singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação (verbete 39 da Súmula da jurisprudência predominante no Tribunal, na redação aprovada na Sessão Plenária de 1/6/2011)”. Assim, e com alicerce na própria jurisprudência colacionada pelo recorrente, o relator afastou a tese da impossibilidade jurídica de contratação de serviços advocatícios mediante licitação. Nesse passo, o Plenário acolheu a tese da relatoria, negando, no ponto, os argumentos da recorrente e julgando parcialmente procedente o recurso, em face de outros elementos colacionados na peça recursal. Acórdão nº 2832/2014-Plenário, TC 021.606/2010-2, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 22/10/2014.

Importante observar uma forte semelhança de estruturação do InfoLC e do Informativo de Jurisprudência do STJ, salvo não haver no primeiro a figura do cabeçalho.

4.2 Boletim de Jurisprudência (BJ) e Boletim de Pessoal (BP)

Além do InfoLC, o TCU possui mais duas publicações destinadas aos públicos interno e externo: Boletim de Jurisprudência e o Boletim de Pessoal. Eles são mais sintéticos e guardam uma mesma estrutura, diferenciando-se entre si apenas pelo escopo e periodicidade de publicação.

O Boletim de Jurisprudência traz as principais teses técnicas ou jurídicas dos acórdãos proferidos na semana especificada, independentemente da área (licitações, contratos, obras e serviços de engenharia, pessoal, etc.). Já o Boletim de Pessoal apresenta a coletânea das teses jurídicas selecionadas apenas na área de pessoal, relativamente aos julgados do mês anterior.

Em relação à estrutura, ambas as publicações apresentam a seguinte disposição:

- a. identificação do acórdão, tipo de processo e relator;
- b. cabeçalho sucinto, disposto em três palavras ou expressões;
- c. enunciado com a apresentação da tese.

Os dois repositórios são, portanto, publicações bem objetivas, com o intuito de oferecer ao usuário uma visão rápida dos principais posicionamentos do Tribunal, em determinado período, sem necessidade de se ler todo o acórdão. A elaboração do enunciado segue a metodologia apresentada para a redação da parte dispositiva da ementa, conforme visto em tópico anterior deste trabalho.

Caso o pesquisador, ao identificar tese que lhe chame atenção, tenha interesse em ler o inteiro teor do julgado, há um *link* para o acórdão no início de cada ementa. Além dessa funcionalidade, também há *hints* para o texto do dispositivo legal citado.

Seguem alguns exemplos de ementas constantes do Boletim de Jurisprudência 61:²⁷

27 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Informativo de Jurisprudência nº 61/TCU. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/boletim-de-jurisprudencia.htm>>. Acesso em: 7 set. 2015.

Acórdão nº 2871/2014 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro José Jorge)

Convênio e Congêneres. Emenda parlamentar. Requisitos.

A expressa indicação, em emenda parlamentar, da entidade com quem deve ser firmado o convênio não afasta a obrigação de o gestor verificar a sua qualificação técnica e operacional, bem como os demais requisitos previstos nas normas que regem a matéria, em especial o Decreto nº 6.170/07 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/11.

Acórdão nº 2872/2014 Plenário (Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Licitação. Habilitação. Licença ambiental.

A documentação probatória de qualificação ambiental, quando exigida na licitação, precisa ser apresentada apenas pela vencedora do certame, após a adjudicação do objeto e previamente à celebração do contrato. Dos proponentes, pode ser requisitada somente declaração de disponibilidade da documentação ou de que a empresa reúne condições de entregá-la no momento oportuno.

Acórdão nº 2873/2014 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Licitação. Habilitação. Diligência.

Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes.

5. Informativos de Tribunais de Contas Estaduais

Ainda são poucas as Cortes de Contas estaduais ou municipais que contam com informativos de jurisprudência. Abordaremos três publicações: o Boletim de Jurisprudência do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT) e os Informativos de Jurisprudência do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG). Além dessas, cumpre registrar que os Tribunais de Contas do Distrito Federal, do Rio Grande do Norte e de Roraima também disponibilizam em seus respectivos sítios eletrônicos informativos.

5.1 Boletim de Jurisprudência do TCE-MT

O Boletim de Jurisprudência do TCE-MT foi lançado recentemente, no ano de 2015. É uma publicação mensal cujo objetivo é propiciar ao usuário, de forma simplificada, o conhecimento das decisões de maior destaque do Tribunal.

A publicação do TCE-MT apresenta um sumário organizado em dois grandes grupos:

- a. teses proferidas em sede de processos de consulta (pre-julgados de tese);
- b. teses adotadas nos acórdãos proferidos nas demais espécies processuais.

Além dessa segmentação, o sumário é organizado por áreas, a exemplo de convênio, licitação, processual, responsabilidade, etc. Em cada área, ainda há a apresentação do cabeçalho.

No corpo do boletim, para cada deliberação selecionada, são apresentados dois grupos de informação:

- a. cabeçalho;
- b. teses técnicas ou jurídicas.

É uma estruturação bem semelhante à construção da ementa, seguindo padrões técnicos.

Abaixo, um trecho do Boletim de Jurisprudência do TCE-MT:²⁸

Licitação e contrato. Sanções administrativas. Artigo 87, III e IV, da Lei nº 8.666/93. Alcance.

a) A sanção administrativa de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos, prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, tem alcance restrito, isto é, aplica-se tão somente no âmbito do Poder ou Órgão autônomo sancionador, estendendo-se a todos os órgãos e entidades a ele vinculados.

b) A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, prevista no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, tem alcance amplo, ou seja, aplica-se à toda a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(Prejulgado. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Prejulgado nº 01/2015 – Tribunal Pleno. Processo nº 16.089- 0/2013)

5.2 Informativo de Jurisprudência do TCE-SC

Com periodicidade mensal, o informativo reúne deliberações relevantes adotadas pelo TCE-SC, dando destaque para respostas a consultas sobre a interpretação de leis e normas a serem observadas por quem administra recursos públicos, além de eixos temáticos comuns às Cortes de Contas, como licitações e contratos e atos de pessoal.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Boletim de Jurisprudência. Mai/2015. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/BJ015maio2015/index.html>>. Acesso em: 7 set. 2015.

O serviço disponibiliza busca por palavra ou expressão e oferece a remessa das edições, por e-mail, mediante cadastramento.

Para cada deliberação objeto de seleção, o informativo apresenta um cabeçalho seguido por um texto em que se discorre sobre pontos centrais da decisão.

Vejam os fragmentos abaixo extraídos do informativo de junho de 2014:²⁹

Consulta. Administrativo. Necessidade de autorização legislativa específica para que o município possa firmar convênios com entidades privadas. Câmara Municipal de Seara.

O Tribunal firmou entendimento de que os repasses financeiros realizados pelo Poder Executivo a entidades privadas, sem fins lucrativos, a título de convênios, não necessitam de prévia autorização legislativa, sendo obrigatória sua comunicação após a assinatura do Termo de Convênio, nos termos do art. 116 da Lei Federal nº 8.666/93. Desta feita, a prévia aprovação do Poder Legislativo para os repasses financeiros realizados pelo Executivo, a título de convênio, fere o princípio constitucional da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da CRFB. Por outro lado, em razão do art. 167, VII, da CRFB e do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os repasses financeiros realizados pelo Executivo a entidades privadas, sem fins lucrativos, a título de subvenção, auxílio ou contribuição, necessitam de prévia autorização legislativa. Prejulgado: 2156 CON-13/00189379. Rel. Aud. Sabrina Nunes Locken.

5.3 Informativo de Jurisprudência do TCE-MG

A publicação do TCE-MG é confeccionada a partir de notas to-

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Informativo de Jurisprudência. Jun/2014. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/jurisprudencia/informativo.php?id=114&op=pdf>>. Acesso em: 7 set. 2015.

madadas nas sessões de julgamento das Câmaras e do Tribunal Pleno, com elaboração pela Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas.

Com periodicidade quinzenal, o informativo oferece um sumário com apresentação dos assuntos por colegiado julgador. Também traz síntese de deliberações de outras Cortes, a exemplo do TCU, STF e STJ, em matéria de interesse do controle.

O TCE-MG oferece sistema de pesquisa na base de informativos e encaminha as edições, por e-mail, mediante prévio cadastramento.

Do Informativo 128³⁰ transcrevemos adiante a síntese referente à Consulta 912.160.

Dispensabilidade de parecer do órgão de controle interno em processo licitatório.

Consulta em que se questionou a obrigatoriedade do parecer emitido pelo órgão de controle interno em todos os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. O Conselheiro relator esclareceu que a competência legislativa privativa da União referente às normas de licitação e contratação não exclui a competência dos Estados nem a dos Municípios, seja ela complementar ou suplementar. Explicou que, nos normativos editados pela União (Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 11.079/2004), não consta dispositivo no qual se defina a obrigatoriedade ou a dispensabilidade de parecer de órgão de controle interno em processos licitatórios, motivo por que inexistente óbice para se editarem leis estaduais ou municipais sobre o tema em questão. Desaconselhou, no entanto, a assunção de tal encargo pelo sistema de controle interno do Estado ou do Município, tendo em vista a ineficiência e o retrabalho decorrentes da adição de mais uma fase ao procedimento interno da licitação.

30 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Informativo de Jurisprudência nº 128/TCE-MG. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/Informativo-de-Jurisprudencia-n-128-.html/Noticia/1111621462>>. Acesso em: 7 set. 2015.

Em voto-vista, o Conselheiro Licurgo Mourão alinhou-se às razões constantes no voto do Conselheiro relator e ponderou que a ausência de norma desobriga o sistema de controle interno da análise de todos os processos licitatórios, já que lhe cumpre dirigir a fiscalização segundo critérios de oportunidade e conveniência, observadas a relevância, a seletividade, a materialidade, o risco e a utilização de instrumentos de fiscalização por amostragem. Aprovado o voto do Conselheiro relator, por unanimidade, com as considerações apresentadas pelo Conselheiro Licurgo Mourão (Consulta nº 912.160, relator Conselheiro José Alves Viana, 24/6/2015).

6. Recomendações na elaboração de informativos

A definição do melhor modelo de informativo a ser implementado por uma Corte de Contas deve passar pela avaliação de diversos fatores, entre os quais os recursos humanos e tecnológicos disponíveis para a tarefa.

Nesse tópico levantaremos questões que devem ser objeto de reflexão e cuidado sob dois enfoques:

- a.** definição do modelo e da estrutura do informativo;
- b.** passos nas etapas de elaboração do informativo.

6.1 Modelo e estrutura do informativo

6.1.1 Sintético ou analítico

São dois os padrões de informativos vistos. Um, mais analítico, em que são apresentados, além da tese central (enunciado), os principais argumentos que deram suporte à decisão, juntamente com a narrativa de alguns fatos e atos processuais relevantes. É o que se vê no InfoLC e no Informativo de Jurisprudência do STF, por exemplo.

Note-se que o vocábulo analítico é empregado em contraposição ao termo sintético, sem qualquer significação de que haverá uma manifestação crítica do autor do resumo, prática vedada na construção de um informativo.

A outra estruturação vista é mais sintética, com a exposição das teses técnicas ou jurídicas, trazidas em forma de enunciados, cuja construção segue a metodologia da redação da parte dispositiva da ementa. É o caso do Boletim de Jurisprudência do TCU.

Em princípio, a opção por um informativo mais analítico exige maior investimento em recursos humanos.

6.1.2 Periodicidade

A periodicidade constitui outra decisão relevante, que requer ponderação sobre a quantidade de processos comumente julgados no período, a densidade das questões enfrentadas pela Corte e, sobretudo, os recursos humanos que podem ser alocados para a realização da tarefa.

6.1.3 Abrangência de temas

É possível oferecer ao público uma publicação que abrange um tema ou um grupo de temas, delimitando os assuntos versados no informativo. É o caso do Informativo de Licitações de Contratos e do Boletim de Pessoal, cujos títulos já revelam os assuntos que abarcam.

Essa definição envolve a decisão técnica da Corte em dar ênfase a temáticas que considera prioritárias. Também requer a avaliação dos recursos humanos disponíveis, especialmente o nível de conhecimento dos profissionais envolvidos: mais generalistas ou especialistas.

6.1.4 Informações disponibilizadas

6.1.4.1 Enunciado

Qualquer que seja o modelo escolhido, analítico ou sintético, o

enunciado deve ser o objeto central dos esforços. Recomendamos que ele receba destaque na publicação, pois é conteúdo fundamental de um informativo de jurisprudência, o veículo de divulgação da tese técnica ou jurídica, cuja redação deve contemplar os elementos entendimento, questão técnica ou jurídica, contexto fático e fundamento. Por meio do enunciado, o leitor conseguirá visualizar a síntese do raciocínio empregado pelo Tribunal na solução dos casos que lhe são submetidos.

O rigor técnico na elaboração do enunciado poderá criar condições favoráveis para o oferecimento de outros produtos, transcendendo o objetivo inicial de divulgar as teses mais relevantes exaradas pela Corte em determinado período. Com o passar do tempo os informativos vão consolidando uma refinada base de jurisprudência, que pode constituir excelente fonte de pesquisa.

Vale lembrar que, em Tribunais como o STJ, os informativos são resultado de meticulosa construção técnica, o que propicia melhores condições para a busca da tese, eis que despida de termos e informações em excesso, muitas vezes presentes em ementas, cuja redação se dá, em regra, nos gabinetes dos relatores.

Trazemos, por ilustração, trecho do Informativo 554³¹ do STJ que apresenta a seguinte tese:

Concessionária de rodovia pode cobrar de concessionária de energia elétrica pelo uso de faixa de domínio de rodovia para a instalação de postes e passagem de cabos aéreos efetivadas com o intuito de ampliar a rede de energia, na hipótese em que o contrato de concessão da rodovia preveja a possibilidade de obtenção de receita alternativa decorrente de atividades vinculadas à exploração de faixas marginais.

31 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo nº 554/STJ. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270554%27>>. Acesso em: 9 set. 2015.

A estrutura redacional acima não está presente na ementa do acórdão que lhe serviu de base. Vejamos, pois, que a ementa da deliberação da Corte traz quatro enunciados, tendo os dois primeiros a seguinte redação:

1. Cuida-se de embargos de divergência interpostos contra acórdão que consignou não ser possível - no caso - a cobrança de concessionária de distribuição de energia elétrica pelo uso da faixa de domínio de rodovia concedida, em razão da existência do Decreto nº 84.398/80;
2. É trazido paradigma da Primeira Seção no qual foi apreciado caso similar, quando se debateu a extensão interpretativa do art. 11 da Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões e Permissões) e a possibilidade de cobrança pelo uso de rodovia por outras empresas concessionárias.

Com a comparação dos textos, vê-se que o enunciado divulgado no informativo revela acentuado aprimoramento na identificação e redação da tese, dispensando a narrativa de fatos acessórios e periféricos ao núcleo do entendimento exarado pela Corte acerca do direito discutido. Esse avanço redundava em benefícios para o pesquisador, pois sua busca é pela informação de caráter jurisprudencial.

Convém salientar, por fim, que os informativos do STF diferem um pouco dos elaborados pelos demais Tribunais do Poder Judiciário e vistos aqui. A razão é que o foco da Corte Superior está na divulgação do que se discutiu e ocorreu na sessão. Assim, seu informativo dá notícias de processos que não foram efetivamente julgados, por exemplo, os casos em que houve pedido de vista. Por esse motivo, o próprio STF não o classifica como informativo “de jurisprudência”.

6.1.4.2 Cabeçalho

É desejável que haja um cabeçalho propício à orientação do leitor

quanto ao assunto versado, de modo que ele possa decidir se o tema é de seu interesse ou não, dispensando a leitura, se for o caso.

O cabeçalho também servirá para facilitar o oferecimento de um outro produto, que é o informativo organizado por assunto. A compilação por assunto se mostra muito útil, considerando a ampla variedade de assuntos submetidos aos Tribunais de Contas, que envolvem temas relativos a aposentadorias, licitações e contratos, regulação, tecnologia da informação, obras, entre outros.

6.1.4.3 Dados complementares

Além do cabeçalho e do enunciado, existem outros dados que devem constar na publicação. São aqueles que estão relacionados com a identificação da fonte da tese técnica ou jurídica, como o número do processo ou do acórdão e respectivo colegiado emissor, o nome do relator ou, conforme o caso, do revisor.

6.1.5 Acesso ao acórdão

O informativo deve contar com um link que permita o acesso imediato ao inteiro teor do acórdão, possibilitando àqueles que desejam conhecer mais detalhadamente os argumentos de fato e de direito da deliberação.

6.1.6 Hints

É muito comum nos informativos a referência a dispositivos legais, os quais aparecem muitas vezes como o fundamento de determinada tese adotada pela Corte.

A mera referência ao comando legal, sem a revelação de seu conteúdo, gera incômodo ao leitor, que, para compreender plenamente a mensagem precisa consultar a norma, tomando-lhe tempo e exigindo interrupção da leitura para a pesquisa do normativo.

Uma alternativa, nesse caso, é a apresentação do comando legal

no corpo do texto do informativo, no ponto em que se faz a referência normativa ou ao final da publicação. Opção ainda mais favorável ao leitor foi adotada pelo TCU no Boletim de Jurisprudência e no Boletim de Pessoal, em que o leitor tem acesso ao conteúdo do dispositivo legal quando passa o cursor do mouse em cima do referido dispositivo da norma, cuja grafia se encontra destacada em cor diferente daquela que aparece no texto em geral.

6.1.7 Sistema de pesquisa

Com o passar das edições, os informativos vão constituindo excelente base de pesquisa da jurisprudência da Corte.

Assim, o oferecimento de ferramenta de pesquisa no informativo auxilia fortemente os usuários que buscam compreender a linha de pensamento da Corte acerca de determinado assunto.

6.1.8 Tamanho do informativo

Numa conjuntura em que o tempo é considerado cada vez mais um bem de altíssimo valor, publicações longas afastam potenciais leitores.

O informativo é, por sua natureza, uma peça que veicula o essencial, fruto de um processo de seleção. Assim, deve ser o mais conciso sem perda de essência.

Com vistas à favorável receptividade, é desejável que se estabeleça uma faixa limite de tamanho da publicação ou do número de acórdãos a serem retratados no documento.

O leitor do Boletim de Jurisprudência do TCU, por exemplo, já tem intuitivamente a expectativa de ler semanalmente um conteúdo que corresponde a uma página impressa frente e verso. Todas as edições até então observaram esse parâmetro de objetividade.

6.1.9 Relação de assinantes

O envio da publicação para o endereço de e-mail do leitor é um

notável benefício que estimula a leitura e aproxima o Tribunal do usuário, mantendo um regular contato pelo recebimento automático da publicação.

Assim, é altamente recomendável contar com o sistema *push* para fins de cadastramento de assinantes e remessa do informativo.

6.2 A etapa de elaboração

6.2.1 A seleção dos acórdãos

Uma etapa essencial na elaboração do informativo é a escolha das deliberações que devem nele figurar. Os acórdãos selecionados devem se distinguir da regular massa de decisões tomadas pelo Tribunal, em razão de critérios predefinidos. O que deve essencialmente nortear a escolha da deliberação é a presença de tese técnica ou jurídica relevante para a jurisprudência do Tribunal.

Assim, é fundamental a etapa de leitura das deliberações e, se for o caso, do acompanhamento da sessão de julgamento, buscando identificar aqueles acórdãos em que constem uma ou mais das seguintes situações:

- a. fixação de entendimento sobre questão de direito;
- b. presença de teses inovadoras;
- c. discussão no colegiado;
- d. reiteração de entendimento importante;
- e. caráter orientador na aplicação de norma;
- f. desenvolvimento da fundamentação técnica ou jurídica no voto condutor da decisão.

É certo que, para identificar a presença de tese de interesse para fins de divulgação, o analista de jurisprudência deve conhecer o assunto versado no acórdão, justamente para valorar a relevância da abordagem empreendida na deliberação estudada.

A leitura do inteiro teor do acórdão deve ser feita a fim de reconhecer a informação que vai além do interesse das partes e se estende

a toda a comunidade de controle externo.

A leitura que se faz é cognitiva, direcionada à intelecção, análise, síntese e avaliação do conteúdo do acórdão.

Um cuidado a tomar é garantir que a tese selecionada tenha servido de fundamento para a decisão adotada no acórdão. Ocasionalmente, o voto do relator faz incursões em assuntos que não guardam direta relação com o resultado do julgado, não devendo, portanto, ser objeto de seleção.

6.2.2 A redação do enunciado

Como dito, o enunciado é o elemento fundamental de um informativo de jurisprudência. Sua elaboração requer rigorosa atenção a requisitos técnicos, a fim de que veicule a tese técnica ou jurídica adotada no acórdão, de forma clara, objetiva, precisa e completa.

A redação do enunciado deve observar a técnica reiteradamente abordada neste livro, de modo que contemple os elementos de constituição aqui rememorados:

- a. contexto fático;
- b. questão técnica ou jurídica;
- c. entendimento da Corte;
- d. fundamento.

Além desses, todos os requisitos vistos para a elaboração da parte dispositiva da ementa jurisprudencial, como a clareza, a fidelidade e a concisão, devem ser cuidadosamente observados.

6.2.3 A redação do texto analítico

No informativo analítico, temos um resumo com apresentação de maior quantidade de informações em relação ao informativo sintético. Temos, portanto, um texto mais longo.

Nesse particular, enriquecedora a analogia trazida por Medeiros (2000, p. 137), para o qual o texto é um “tecido verbal estruturado de

tal forma que as ideias formam um todo coeso, uno, coerente”. O tecido não constitui mero feixe de fios, mas de fios entrelaçados, tal qual o texto não é um conjunto de frases soltas, mas frases que se inter-relacionam, capazes de transmitir uma mensagem.

Vale lembrar que a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) define o resumo como a “apresentação concisa dos pontos mais importantes de um texto” (NBR-6028:2003, p.1). Martins e Zilberknop (2010, p. 267) ressaltam que a característica principal do resumo é “a fidelidade às ideias do autor”. Salientam ainda que a estrutura do resumo implica um plano lógico, orgânico, capaz de revelar o fio condutor traçado pelo autor.

Ainda nos termos da NBR-6028:2003, deve-se evitar o uso de parágrafos no resumo, sendo, portanto, constituído de um só parágrafo.

Medeiros (2000, p. 142) salienta que o redator do resumo deve atentar para os seguintes procedimentos:

1. usar linguagem objetiva;
2. evitar a repetição de frases inteiras do original;
3. respeitar a ordem em que as ideias ou fatos são apresentados.

Muito importante anotar que o informativo não busca resumir o acórdão. Seu objetivo é destacar sinteticamente as principais razões de fato e de direito que dão suporte a uma tese adotada pelo Tribunal, com conteúdo jurisprudencial, fornecendo ao leitor dados adicionais, a fim de que ele tenha ampla compreensão do contexto relacionado ao enunciado.

Aqui, diferentemente do que ocorre na redação do contexto fático do enunciado, cabe trazer os diversos fatos que estão relacionados com a tese técnica ou jurídica, bem como apresentar a sequência desses fatos, fornecendo, ainda, dados processuais que ajudem a compreender o cenário em que a tese técnica ou jurídica foi assentada.

Assim, todos os outros dados e questões enfrentados na deliberação que não têm pertinência com a tese escolhida devem ser desconsiderados.

Convém registrar também que não deve haver complementação do que foi desenvolvido no voto que deu suporte à deliberação. O texto deve ser mera representação sintética do contido no documento original, no tocante à tese escolhida.

6.2.4 A fase de supervisão

Essa é uma etapa essencial no trabalho de elaboração de um informativo, em razão dos possíveis efeitos negativos decorrentes da divulgação de uma tese que não reflita o pensamento da Corte ou que se revele obscura, de difícil compreensão, ou mesmo ambígua.

O responsável pela supervisão dos trabalhos deve avaliar, em especial, se:

- a.** os termos do cabeçalho correspondem aos assuntos das teses;
- b.** existe independência intelectual entre o cabeçalho e a tese;
- c.** as teses foram redigidas observando os elementos técnicos de sua composição (contexto fático, questão técnica ou jurídica, entendimento e fundamento);
- d.** o enunciado está claro;
- e.** a tese reflete o pensamento contido na deliberação (fidelidade);
- f.** o texto analítico desenvolve a tese apresentada no enunciado, permanecendo, porém, a ela circunscrito;
- g.** não há erros gramaticais.

Padrões de Referências, Forma e Grafia

É altamente desejável que a instituição adote determinado padrão de apresentação de certas informações que usualmente figuram em ementas e informativos de jurisprudência, tais como referências a leis, siglas, números, grafia de acórdãos. Tal protocolo objetiva dar uniformidade ao texto, atendendo à necessária formalidade que deve nortear a redação na Administração Pública.

Nesse sentido, os detalhes têm importância, mas, vale dizer, podem escapar da acuidade de quem elabora textos jurisprudenciais e até de quem pratica a supervisão dos trabalhos. É que, em relação à mensagem central, cuidados com a padronização de grafias são, por vezes e costume cultural, acostados, não passando pelo mesmo crivo de observação do texto corrente. Descuidos nessa área, porém, podem, em casos extremos, prejudicar o desejado conhecimento e, ainda que não cheguem a tanto, têm o potencial de reduzir o conceito da publicação e da própria instituição que a divulga.

Nesse campo de cuidados, a referência a dispositivos legais tem especial incidência e relevância, pois figura muitas vezes como um dos elementos constitutivos da parte dispositiva da ementa, que é o fundamento.

Os padrões que sugerimos foram construídos com base em um conjunto de orientações e regras contidas nas seguintes fontes (ver referências bibliográficas e normativas):

- h.** manual de redação da Presidência da República;
- i.** manual de redação da Câmara dos Deputados;
- j.** orientações contidas na literatura referente às técnicas de redação e normas estabelecidas pela Associação Bra-

sileira de Normas Técnicas (ABNT), naquilo em que se compatibilizam com as características e peculiaridades da redação técnico-jurídica;

- k. orientação para elaboração de documentos técnicos de controle externo do Tribunal de Contas da União.

7. Referência normativa

7.1 Ordem de apresentação

Na parte dispositiva da ementa, é desejável que a referência normativa figure entre parênteses, privilegiando a concisão e menor intervenção no texto.

Nessa construção, a sequência vista tanto no manual de redação da Presidência da República quanto no da Câmara dos Deputados traz em primeiro plano a norma a ser referenciada, seguida do artigo, que por sua vez se desdobra hierarquicamente em parágrafos ou incisos. Em passos concatenados, os parágrafos se desdobram em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens.

Nessa formatação concisa, o artigo será representado pela abreviatura “art.” e o parágrafo por seu símbolo gráfico “§”. Já os incisos, alíneas e itens não constarão expressamente, restando subentendidos com base na sua representação numérica ou alfabética. Vejamos os exemplos abaixo:

(Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 1º, II).

(Lei nº 8.666/93, art. 21, § 2º, II, a).

Quando a menção ao normativo se dá na sequência do corpo do texto (e não entre parênteses), os manuais de referência não trazem orientação sobre a ordem de apresentação das partes que compõem o dispositivo da norma. Porém o que se vê majoritariamente, especial-

mente no manual de redação da Presidência, é a referência primeiramente ao artigo, seguido de seus desdobramentos, e posteriormente o diploma normativo, como em “o art. 102, § 1º, da Constituição” e “no art. 5º, II, da Constituição”.

Sugerimos a adoção dessa mesma sequência, que privilegia a concisão, tornando desnecessário o exposto registro dos termos “inciso”, “alínea” e “item”. Além disso, dá destaque ao que é a unidade básica de articulação dos textos legais, que é o artigo, conforme dispõe o art. 10, I, da Lei Complementar nº 95/98. Seguem os exemplos:

[...] nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.520/02

[...] conforme o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93

7.2 Numeração

Para os artigos e parágrafos deve-se utilizar o numeral ordinal **até o nono**, inclusive. **A partir do décimo**, emprega-se número cardinal. Exemplos:

(Lei nº 8.666/93, art. 9º)

(Lei nº 8.666/93, art. 22)

Os incisos devem ser representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos.

(Lei nº 8.112/90, art. 5º, III)

(Lei nº 8.112/90, art. 36, III, a)

7.3 Representação de artigo, parágrafo, inciso, alínea e itens

Os artigos e parágrafos devem ser grafados de forma abreviada, conforme exemplos abaixo. Incisos, alíneas e itens serão representados

exclusivamente por seus códigos (respectivamente algarismos romanos, letras minúsculas e algarismos arábicos), que permitiram deduzir a correspondente unidade normativa (terceiro exemplo abaixo).

art. e § (singular)

arts. e §§ (plural)

(Lei nº 8.112/90, art. 36, III, a)

7.4 Representação das leis

Em homenagem à concisão, adotamos a forma constante do manual de redação da Câmara dos Deputados, em que, para a lei comum, dispensa-se o adjetivo “ordinária”, bastando representá-la pela palavra “Lei”, dispensando-se ainda a representação gráfica da palavra número. Para a lei complementar, usar a abreviação LC, para a Constituição pode-se usar CF. Já o ano deve aparecer com dois algarismos, também em privilégio à concisão, e por ter numeração sequencial em continuidade, o que afasta dúvida a que ano se refere.

(Lei nº 8.666/93, art.)

(LC nº 95/98, art.)

8. Números em geral

Os numerais devem ser grafados por extenso quando são formados com uma única palavra. Se são formados por mais de uma palavra devem ser grafados em algarismos.

Na ocorrência de vícios relacionados à solidez e à estrutura das obras, as empresas construtoras respondem objetivamente por tais erros, em prazo de até **cinco** anos da data do termo de recebimento da obra, fazendo-se necessária sua imediata notificação administrativa

para reparação dos problemas identificados, em até **180** dias do seu aparecimento (Código Civil, art. 618).

A indicação de porcentagens deve vir sem espaço entre o número e o símbolo: 1%, 12%, 132%.

9. Expressões estrangeiras

Deve ser evitado o emprego de brocardos jurídicos apresentados em língua estrangeira. Quando houver conveniência de citá-los, deve-se, sempre que possível, buscar o equivalente em língua portuguesa. A expressão em língua pátria deve anteceder a expressão na língua estrangeira, que virá entre parênteses e grafada em itálico. Exemplo:

Presentes os requisitos para concessão de medida cautelar: a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e o perigo da demora (*periculum in mora*), o TCU pode determinar a retenção cautelar de valores a fim de impedir pagamentos com suspeitas de serem indevidos, em função de ainda haver grande parcela de saldo contratual a executar.

10. Siglas

Sigla é o nome dado ao conjunto de letras iniciais dos vocábulos que compõem o nome de uma organização, uma empresa, um programa.

As siglas devem ser usadas nas ementas nos casos em que elas são de conhecimento geral, particularmente nos casos em que a instituição é mais conhecida pela sigla do que pelo nome completo, a exemplo da Petrobras.

Se a sigla não for consagrada, o nome da instituição deve figurar por extenso, na sua primeira menção, usando-se apenas a sigla nas menções seguintes, situação que pode ter maior incidência na elaboração de informativos analíticos cuja modelagem se assemelha ao Informativo de Licitações e Contratos do TCU.

Na utilização de siglas, recomenda-se a observância dos seguintes critérios (Manual de redação da Câmara dos Deputados, 2004):

10.1 Grafia

Não devem ser usadas aspas nem pontos de separação entre as letras que formam a sigla. Exemplo:

Tribunal de Contas da União (TCU, não T.C.U ou “TCU”)

10.2 Número de letras

Devem ser grafadas com maiúsculas as siglas que têm até três letras. Exemplo:

Organização das Nações Unidas (ONU)

Também devem ser grafadas em maiúsculo as siglas com quatro letras ou mais quando cada uma de suas letras é pronunciada separadamente. Exemplo:

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)

Se as siglas com quatro letras ou mais formarem uma palavra pronunciável, serão grafadas como nome próprio (apenas a primeira letra é maiúscula). Exemplo:

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

10.3 Casos especiais

Há caso de siglas que fogem à regra geral. Algumas delas foram criadas com estrutura para se diferenciarem de outras, independentemente de seu tamanho. Nesse caso, deve-se obedecer à sua grafia própria. Exemplo:

Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) – criado assim para diferenciá-lo de Conselho Nacional do Petróleo (CNP);
Ministério da Cultura (MinC);
Organização das Nações Unidas (ONU);
Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).

10.4 Plural

Deve-se adicionar a letra “s” (sempre minúscula) para indicar o plural das siglas somente quando a concordância gramatical assim o exigir. Exemplo:

ONGs; TCEs; TCs; MPEs; MPCs; TJs; UPFs; entre outras.

Referências

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Ementas e sua técnica. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, nº 27, dez. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao027/ruy_rosado.html>. Acesso em: 5 set. 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6028: Informação e documentação – Resumo – Apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

BRASIL. Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-QATC). 2014. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/QATC2_VersaoFinalPublicada.pdf>. Acesso em: 8 set. 2015.

_____. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 8 set. 2015.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). *Diário Oficial da União* nº 221-A, ano CXLVIII, 18/11/2011. p. 1.

_____. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União* nº 51, ano CLII, 17/03/2015. p. 1.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. *Manual de redação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações (Série fontes de referência. Guias e manuais, nº 17), 2004. 420 p.

_____. Presidência da República. *Manual de redação da Presidência da República*. Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2. ed. revista e atualizada. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm>. Acesso em: 26 maio 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria-Segecex nº 28, de 7 de dezembro de 2010. Aprova orientações para elaboração de documentos técnicos de controle externo. *Boletim do Tribunal de Contas da União Especial*, nº 26, ano XLIII, de 8 dez 2010.

CAMPESTRINI, Hildebrando. *Como Redigir Ementas*. São Paulo: Saraiva, 1994. 43 p.

GUIMARÃES, José Augusto Chaves. *Elaboração de ementas jurisprudenciais: elementos teórico-metodológicos*. Brasília: Série Monografias do CEF, 2003. 147 p.

MARTINS, Dileta S.; ZILBERKNOP, Lúblia S. *Português instrumental: de acordo com as atuais normas da ABNT*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 560 p.

MEDEIROS, João Bosco. *Redação científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 323 p.

PIMENTEL, Kalyani Muniz Coutinho. *Ementas Jurisprudenciais: manual para identificação de teses e redação de enunciados*. Curitiba: Juruá, 2015. 206 p.



Guilherme Barbosa Netto

Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU) desde 1995, foi diretor de Jurisprudência da Secretaria das Sessões do TCU entre 2013 e meados de 2015.

Membro do Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa (IRB).

Bacharel em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), e em Direito e em Administração pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

Ocupou função de assessor de ministro-substituto e de chefe de gabinete do procurador-geral do Ministério Público/TCU. Instrutor do Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) em cursos na área de controle externo. Atualmente é assessor de procurador do Ministério Público/TCU.



Cleber Araújo Cunha

Técnico do Tribunal de Contas da União (TCU) desde 1996, é bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF) e especialista em Gestão de Pessoas pela FIA/FEA/USP. Ocupou função de assessor e chefe de serviço de administração em Secretarias de Controle Externo do Tribunal. Atuou como instrutor do Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) no Curso de Formação de Auditores, turma de 2014, disciplina “Sistemas de Pesquisa Jurisprudencial e Publicações de Jurisprudência” e como facilitador em curso a distância sobre sistema de fiscalização da área de controle externo (Fiscalis). Participou de Grupo de Trabalho para padronização dos modelos de comunicação do Tribunal, na área de controle externo, e compõe Grupo de Trabalho para estudos de prospecção sobre *softwares* de *datamining* e análise semântica de dados. Atualmente, está lotado na Diretoria de Jurisprudência, onde atuou como chefe do Serviço de Análise de Informações de agosto de 2013 a junho de 2014.

